*Toto rozhodnutí nabylo právní moci a stalo se vykonatelným dne 21.8.2009*

UOHSX001D4GK

Č.j. UOHS-R 150, 154/2008/01-10515/2009/310/MVr 17. srpna 2009

V řízení o rozkladech, které proti Usnesení předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže č.j R023-028/2004-13641/2008/310-Rá ze dne 9. 7. 2008 ve věci opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů podali účastníci řízení společnost **a) Agip Česká republika, s.r.o.**, se sídlem Praha 4, Pod Chodovem 1267/7, PSČ 149 00, IČ 40764176, právně zastoupená JUDr. Petrem Novotným, advokátem, se sídlem Praha 1, Platnéřská 2, PSČ 110 00 a společnost **b) OMV Česká republika, s.r.o.**, se sídlem Praha 4, Budějovická 3, PSČ 140 00, IČ 48038687, právně zastoupená Mgr. Karolínou Horákovou, advokátkou, se sídlem Praha 1, Křížovnické nám. 1/193, PSČ 110 00, přičemž dalšími účastníky správního řízení vedeného předsedou Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže pod. sp. zn. R023-028/2004, v rámci něhož bylo zmíněné usnesení vydáno, jsou společnost **c) BENZINA a.s.**, se sídlem Praha 7, Dělnická 12, PSČ 170 04, IČ 60193328, právně zastoupená JUDr. Robertem Čepkem, advokátem se sídlem Praha 1, Vodičkova 38, PSČ 110 00, společnost **d) LUKOIL Czech Republic s.r.o. (dříve ConocoPhillips Czech Republic s.r.o.)**, se sídlem Praha 5, Pekařská 14/628, PSČ 155 00, IČ 45799920, právně zastoupená Mgr. Luďkem Vránou, advokátem, se sídlem Praha 2, Lazarská 8, PSČ 120 00 a společnost **e) Shell Czech Republic a.s.**, se sídlem Praha 4, Antala Staška 2027/79, IČ 15890554, právně zastoupená Mgr. Luďkem Vránou, advokátem, se sídlem Praha 2, Lazarská 8, PSČ 120 00, jsem podle § 25a zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů, 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:

Podané rozklady účastníků řízení **z a m í t á m** a napadené Usnesení předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže č.j R023-028/2004-13641/2008/310-Rá ze dne 9. 7. 2008 **p o t v r z u j i .**

# Odůvodnění:

## I. Průběh správního řízení

1. Rozhodnutím Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále též „Úřad“ nebo „správní orgán prvního stupně“) č.j. S 72/01-1810/04-ORP (dále též „prvostupňové rozhodnutí“) ze dne 29. 3. 2004 bylo ve výroku I. deklarováno, že účastníci řízení, resp. jejich právní předchůdci tím, že v období od 28. 5. 2001 do konce měsíce listopadu roku 2001 určovali ve vzájemné shodě prodejní ceny automobilového benzínu Natural 95 u svých čerpacích stanic, porušili v období od 28. 5. 2001 do 30. 6. 2001 zákaz jednání ve vzájemné shodě uvedený v § 3 odst. 1 v té době účinného zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů, a v období od 1. 7. 2001 do konce měsíce listopadu roku 2001 porušili zákaz takového jednání uvedený v § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), v platném znění (déle též „zákon“). Uvedeným jednáním ve vzájemné shodě narušili v období od 28. 5. 2001 do konce měsíce listopadu roku 2001 hospodářskou soutěž na trhu automobilových benzínů dodávaných spotřebitelům prostřednictvím čerpacích stanic. Za výše uvedené jednání byly ve II. výrokové části rozhodnutí účastníkům řízení, resp. jejich právním předchůdcům, uloženy pokuty v rozmezí od 20 000 000,- Kč do 98 000 000,- Kč.

2. Proti prvostupňovému rozhodnutí brojili účastníci řízení rozklady. Dne 31. 5. 2004 vydal předseda Úřadu rozhodnutí č.j. R 23-28/2004 (dále též „rozhodnutí o rozkladech“), kterým změnil výrok prvostupňového rozhodnutí tak, že byla upřesněna formulace vymezení protiprávního jednání, přičemž ve výroku II. bylo napadené rozhodnutí potvrzeno.

## II. Řízení před správními soudy

3. Účastníci řízení podali proti rozhodnutí o rozkladu žaloby ke Krajskému soudu v Brně (dále též „krajský soud“), který o nich poté rozhodl rozsudkem č.j. 31 Ca 84/2004-236 ze dne 29. 9. 2006 (dále též „rozsudek KS“). Tímto rozsudkem bylo rozhodnutí předsedy o rozkladech účastníků zrušeno a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

4. Dne 31. 11. 2006 podal Úřad kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu, kterou se domáhá zrušení výše uvedeného rozsudku krajského soudu. O kasační stížnosti Nejvyšší správní soud dosud nerozhodl.

5. Podáním ze dne 10. 10. 2007, doručeným krajskému soudu dne 12. 10. 2007 Úřad navrhl, aby byl kasační stížnosti přiznán odkladný účinek. Usnesením č.j. 8 Afs 56/2007-400 ze dne 27. 2. 2008 (dále též „Usnesení NSS“) Nejvyšší správní soud tento návrh Úřadu zamítl a odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 2 Ans 3/2006-49 ze dne 24. 4. 2007 (dále též „Usnesení rozšířeného senátu“), v němž bylo judikováno, že

> *„Zruší-li krajský soud rozhodnutí správního orgánu, je povinností správního orgánu pokračovat v řízení a řídit se přitom závazným právním názorem vyjádřeným v pravomocném soudním rozhodnutí, bez ohledu na to, zda je ve věci podána kasační*

*stížnost. I správní orgán může navrhnout při podání kasační stížnosti, aby jí byl přiznán odkladný účinek, a to ze stejných důvodů jako žalobce (§ 73 odst. 2 a 4, § 107 s. ř. s.). Samotné podání kasační stížnosti, není-li ze zákona spojeno s odkladným účinkem či nebyl-li vysloven soudním rozhodnutím, nemá však na plnění povinností správním orgánem žádný vliv. Nerespektuje-li správní orgán pravomocné soudní rozhodnutí a nepokračuje řádně v řízení, může se dle okolností jednat o nečinnost, proti níž se lze bránit podáním žaloby dle ustanovení § 79 a násl. s. ř. s."*

6. V Usnesení NSS Nejvyšší správní soud rovněž připomenul, že

*„Rozšířený senát se v tomto usnesení zabýval i otázkou možných, obtížně řešitelných procesních důsledků, které mohou nastat tehdy, pokud Nejvyšší správní soud by zrušil rozsudek krajského soudu, jímž bylo správní rozhodnutí zrušeno. Vedle sebe tak mohou být dvě odlišná či dokonce opačná rozhodnutí o téže věci a to nové, v mezidobí vydané správní rozhodnutí, a „obživlé" původní rozhodnutí. K tomu tento senát pouze poukázal na to, že řešením není nerespektování zákonných důsledků kasační stížnosti, s níž odkladný účinek spojen není. V závěru odůvodnění tohoto usnesení soud příkladmo poukázal na případy, kdy by respektování soudního rozhodnutí (tedy míněno rozhodnutí krajského soudu) mohlo způsobit závažné důsledky (vrácení řidičského oprávnění duševně choré osobě, vystavení zbrojního průkazu nebezpečnému recidivistovi, udělení povolení k obchodu s vojenským materiálem zločinnému podniku)."*

7. Nejvyšší správní soud závěrem odůvodnění Usnesení NSS konstatoval, že

*„V daném případě nic nebrání předsedovi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, aby usnesením podle § 80 odst. 4 písm. d) správního řádu rozhodl o přiměřeném prodloužení zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí (v tomto případě nejspíš s lhůtou počítanou od právní moci rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti)."*

## III. Napadené usnesení předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

8. Předseda Úřadu vydal dne 9. 7. 2008 usnesení č.j R023-028/2004-13641/2008/310-Rá (dále též „napadené rozhodnutí"), v jehož výroku dle § 80 odst. 4 písm. d) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád"), ve spojení s § 25a s podpůrným použitím § 6 odst. 1 správního řádu, prodloužil lhůtu pro vydání rozhodnutí o rozkladech účastníků proti prvostupňovému rozhodnutí, a to tak, že a) v případě, že Nejvyšší správní soud zamítne kasační stížnost Úřadu vedenou pod sp.zn. 8 Afs 56/2007, o 6 měsíců od právní moci rozsudku Nejvyššího správního soudu, b) v případě, že Nejvyšší správní soud zruší rozsudek krajského soudu č.j. 31 Ca 84/2004-236 ze dne 29. 9. 2006 a vrátí mu věc k dalšímu řízení, o 6 měsíců od právní moci nového rozsudku krajského soudu.

## IV. Rozklady

9. Proti jedinému výroku napadeného rozhodnutí podali účastníci řízení Agip Česká republika, s.r.o. (dále též „Agip“) a OMV Česká republika, s.r.o. (dále též „OMV“), včas rozklady. Účastníci řízení považují napadené rozhodnutí za nezákonné.

**Agip**

10. Agip úvodem rozkladu konstatuje, že z procesního hlediska považuje přinejmenším za zarážející, když předseda Úřadu po více než 19 měsících od právní moci rozsudku KS, kterým bylo zrušeno jeho předchozí rozhodnutí o rozkladech, nyní *„sám sobě“* prodlužuje lhůtu k vydání nového rozhodnutí o rozkladech, aniž by se předtím marným během této lhůty jakkoli zabýval a svou nečinnost v tomto směru vůči účastníkům správního řízení případně procesně vysvětlil a odůvodnil.

*Nezákonnost vydání napadeného rozhodnutí*

11. V této souvislosti považuje Agip za zarážející, že předseda Úřadu v odůvodnění napadeného rozhodnutí vysvětluje vydání usnesení o prodloužení lhůty k vydání rozhodnutí prakticky pouze odkazem na Usnesení NSS a pokouší se zde své procesní usneseni ohledně vlastního vedení správního řízení účelově zaštítit autoritou Nejvyššího správního soudu, *„kterýmžto právním názorem jsou Úřad i jeho předseda vázáni“*. K tomu Agip dodává, že Usnesení NSS není rozhodnutím ve věci samé, ale pouze procesním usnesením, kterým byl zamítnut návrh Úřadu jako žalovaného na přiznání odkladného účinku jím podané kasační stížnosti.

12. Účastník řízení namítá, že se předseda Úřadu v žádném případě nemůže nyní jakkoli účelově dovolávat jakési závaznosti právního názoru Nejvyššího správního soudu, neboť žádný takový závazný názor prozatím učiněn nebyl. Agip dále poznamenává, že unesení NSS jako pouze dílčí procesní usnesení, vydané v rámci řízeni o kasační stížnosti a vztahující se výhradně k návrhu na přiznání jejího odkladného účinku, nezbavuje a ani nemůže zbavit předsedu Úřadu jeho výlučné a zcela samostatné odpovědnosti za správnost a zákonnost jím vedeného správního řízení o rozkladech účastníků. Nejvyšší správní soud svým usnesením nijak nezasáhl a ani zasáhnout nemohl do vedení nového rozkladového řízení vedeného u předsedy Úřadu jako správního orgánu II. stupně, neboť projednává kasační stížnost podanou proti rozsudku KS a toto soudní řízení dle soudního řádu správního nemá žádnou bezprostřední spojitost s probíhajícím (novým) rozkladovým řízením dle správního řádu ve smyslu zákonné úpravy soudního řádu správního.

13. Účelovost postupu předsedy Úřadu podle § 80 odst. 4 písm. d) správního řádu, Agip mj. vyvozuje i ze samotného obsahu návrhu předsedy Úřadu ze dne 10. 10. 2007 na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. V bodě IV. odst. 10 tohoto návrhu totiž předseda Úřadu výslovně uvádí, že v případě nepřiznání odkladného účinku kasační stížnosti povedou důsledky rozsudku KS *„k zastavení správního řízení a v souladu se zásadou ne bis in idem také k nemožnosti postihnout účastníky v novém správním řízení“*.

14. Agip má za to, a to dle jeho mínění měl předseda Úřadu ve svém návrhu Nejvyššímu správnímu soudu ze dne 10. 10. 2007 nepochybně na mysli, že v dané věci již marně uplynula

subjektivní lhůta ve smyslu § 22 odst. 5 zákona, podle které lze pokutu za správní delikt podle § 22 odst. 1 až 3 uložit nejpozději do 3 let ode dne, kdy se Úřad o porušení zákazu nebo nesplnění povinnosti dozvěděl.

15. V návaznosti na shora uvedené skutečnosti spatřuje Agip nesprávnost a nezákonnost napadeného rozhodnutí v tom, že s ohledem na konkrétní okolnosti dosavadního správního řízení je účelový postup předsedy Úřadu zjevně v rozporu s § 22 odst. 5 zákona, jakož i se základními zásadami činnosti správních orgánů a ve svém důsledku má podle jeho názoru za cíl dodatečně vytvořit dojem jakési „legality“ v dosavadní nečinnosti předsedy Úřadu jako rozkladového orgánu.

16. Agip má dále za to, že předmětným postupem předseda Úřadu hrubým způsobem porušil § 6 odst. 1 správního řádu, který ukládá správním orgánům vyřizovat věci bez zbytečného odkladu a činit úkony a vydávat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené. Agip v této souvislosti uvádí, že nepochybně je zde proto třeba v zájmu právní jistoty účastníků řízení a dodržení základních zásad činnosti správních orgánů aplikovat princip přiměřené lhůty.

*Neurčité stanovení lhůty*

17. Vedle výše popsaných námitek má Agip zásadní výhrady i vůči vlastnímu stanovení, resp. vymezení prodloužené lhůty k vydání rozhodnutí.

18. Agip je toho názoru, že alternativně stanovená prodloužená lhůta k vydání nového rozhodnutí je zcela neurčitá, neboť napadené rozhodnutí její délku alternativně stanoví v závislosti na skutkově i právně nejisté skutečnosti (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti) a účastníkům řízení proto z tohoto usnesení není a logicky ani nemůže být poté známo, do kdy vlastně bude předsedou Úřadu rozhodnuto. V tomto směru je tak podle názoru Agip popřen základní princip právní jistoty účastníků řízení, když nadto časový rozdíl mezi oběma takto alternativně vymezenými lhůtami může ve svém důsledku představovat i několik měsíců, popř. let.

19. V neposlední řadě má Agip za to, že napadené rozhodnutí předsedy Úřadu o prodloužení lhůty, resp. obou „alternativních“ lhůt k rozhodnutí je z věcného i právního hlediska zcela neodůvodněné, když je postaveno na jediné větě, podle které se předsedovi Úřadu na základě jeho *„zkušeností s dobou, jež je obvyklá při vydávání rozhodnutí předsedy Úřadu“ jeví jako „reálně splnitelná“*. V tomto směru považuje Agip napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné a již z tohoto důvodu je dle něj nutno jej zrušit.

*Petit*

20. Účastník řízení navrhuje, aby napadené rozhodnutí bylo zrušeno a věc vrácena k novému projednání.

**OMV**

21. Na úvod rozkladu uvádí OMV následující. Ačkoliv ke zrušení napadeného rozhodnutí předsedy Úřadu došlo již před takřka dvěma lety, předseda Úřadu v řízení po zrušení jeho rozhodnutí a vráceni věci k dalšímu řízení krajským soudem nepokračoval, a tedy ani dosud nové rozhodnutí nevydal. Společnost OMV přitom již dne 18.12. 2006 zaslala předsedovi Úřadu plnou moc pro zastupování v novém řízení a dále upozornila předsedu Úřadu na povinnost v řízení pokračovat a vydat nové rozhodnutí. Poprvé tak společnost OMV učinila dopisem ze dne 31. 8. 2007, na který však nebylo ze strany Úřadu nijak reagováno. Společnost OMV tedy zaslala dne 1. 10. 2007 předsedovi Úřadu urgenci a žádala o sdělení informací o dalším postupu ve věci. V návaznosti na to společnost OMV obdržela dopis JUDr. Michala Petra, ředitele legislativně-právního odboru, v zastoupení předsedy Úřadu, č.j. 17311/2007/320 z 10. 10. 2007, ve kterém Úřad společnosti OMV sdělil, že si je vědom své povinnosti pokračovat v řízení po zrušení jeho rozhodnutí krajským soudem. Současně však bylo uvedeno, že Úřad podal ve věci též návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti a že překážku vedení dalšího správního řízení spatřuje Úřad v tom, že nedisponuje správním spisem, který má k dispozici správní soud. NSS návrh Úřadu na přiznání odkladného účinku jeho kasační stížnosti zamítl Usnesením NSS. Společnost OMV dne 5. 3. 2008 zaslala předsedovi Úřadu opakovanou výzvu k odstranění nečinnosti. Na tu předseda Úřadu reaguje napadeným rozhodnutím.

*Nezákonnost postupu prodloužení lhůty*

22. Zvolený postup předsedy Úřadu k odstranění své vlastní nečinnosti vnímá OMV jako nezákonný a napadané rozhodnutí má být založeno na špatném právním posouzení věci.

23. OMV namítá, že postup dle § 80 odst. 4 písm. d) správního řádu nebylo možno ze strany předsedy Úřadu vůbec po právu použít, neboť tak předseda Úřadu podle přesvědčení účastníka porušuje svou povinnost pokračovat v řízení po zrušení věci krajským soudem a vyřídit věc bez zbytečných průtahů ve smyslu § 6 odst. 1 správního řádu.

24. V důsledku postupu předsedy Úřadu, který vydal napadené rozhodnutí, mělo dle názoru OMV dojít ke popření významu uvedeného Usnesení rozšířeného senátu. Jestliže je možno obejít závěry uvedeného usnesení vycházející ze skutečnosti, že kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem, tak jednoduše, jak to činí předseda Úřadu v napadeném rozhodnutí, pak příslušné usnesení rozšířeného senátu postrádá podle tvrzení účastníka jakýkoliv praktický význam.

25. Předseda Úřadu tvrdí, že při postupu dle § 80 odst. 4 písm. d) správního řádu postupuje v souladu s pro něj závazným právním názorem NSS. Společnost OMV s tímto výkladem nesouhlasí a uvádí, že v Usnesení NSS byl vysloven jediný závazný právní názor, a sice ten, že podmínky pro přiznání odkladného účinku ve smyslu § 107 ve spojení s § 73 odst. 2 a 4 zákona č. 150/2002 Sb. soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“) nejsou splněny. Účastník tu poznamenává, že další úvahy dotčeného senátu NSS již nejsou žádným závazným právním názorem, ale jsou vyjádřeny jen jako nijak závazné (a v zásadě nadbytečné) *obiter dictum*. Předseda Úřadu tedy dle tvrzení účastníka nemůže tvrdit, že pouze

plní závazný názor NSS, ale musí si sám posoudit, zda je jeho postup v souladu se zákonem či nikoliv.

26. OMV se domnívá, že předseda Úřadu nemůže vůbec dle § 80 správního řádu ve vztahu ke své vlastní nečinnosti postupovat, jelikož dané ustanovení nelze vůbec aplikovat v případech, kdy se nečinnosti dopouští předseda Úřadu jako vedoucí ústředního orgánu státní správy. Příslušné ustanovení správního řádu totiž nelze vykládat jen prostým gramatickým výkladem ve spojení s § 178 odst. 2 správního řádu, ale též z hlediska dalších metod výkladu, včetně výkladu teleologického, tedy ve světle smyslu a účelu daného institutu (odstranění nečinnosti). Poslední věta § 178 odst. 2 správního řádu se dle názoru OMV vztahuje prakticky jen na možnost přezkumného řízení jako mimořádného opravného prostředku v případech, kdy uvedené osoby (které již nemají - obdobně jako předseda Úřadu - žádného dalšího nadřízeného) rozhodovaly určitou věc, která má být takovým postupem přezkoumávána.

27. OMV k tomu poznamenává, že pokud by totiž byl nečinný vedoucí ústředního orgánu státní správy (jako předseda Úřadu v předmětném případě) a mělo-li by být možné tuto nečinnost odstraňovat postupem dle § 80 odst. 4 písm. d) správního řádu, mohl by předseda Úřadu zůstat nečinný navěky, aniž by se proti takové nečinnosti mohl účastník jakkoliv bránit. Žalobu proti nečinnosti dle § 79 odst. 1 s. ř. s. je totiž možno podat, až po té, kdy je bezvýsledně vyčerpán prostředek ochrany proti nečinnosti dle správního řádu.

28. OMV dále uvádí, že se přitom jedná fakticky o stav, kdy předseda Úřadu odstraňuje svou takřka již dva roky trvající nečinnost tím, že prodlužuje období své nečinnosti. To podle mínění OMV není v souladu s § 6 odst. 1 správního řádu.

29. Dále má OMV za to, že § 80 odst. 4 písm. d) správního řádu nelze v předmětném případě aplikovat i z toho důvodu, že dle daného ustanovení lze *„usnesením přiměřeně prodloužit zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí“*. Zákon výslovně vylučuje v § 25a použitelnost ustanovení správního řádu o lhůtách pro vydání rozhodnutí. V řízeních dle zákona o ochraně hospodářské soutěže žádná zákonná lhůta pro vydání rozhodnutí není stanovena, a není tedy co prodlužovat.

30. Navíc, podotýká OMV, i kdyby bylo možno postup dle § 80 odst. 4 písm. d) správního řádu v obecné rovině uplatnit, nejsou pro postup dle daného ustanovení splněny podmínky. Dle daného ustanovení je totiž možno postupovat jen v případě, kdy dochází k *„přiměřenému prodloužení lhůty“* a *„je-li takový postup pro účastníky výhodnější“*. V předmětném případě považuje účastník za nejvýhodnější způsob odstranění nečinnosti předsedy Úřadu vydání nového meritorního rozhodnutí.

31. OMV se dále domnívá, že délka lhůt tak, jak je stanovena napadeným rozhodnutím je zjevně nepřiměřená, a to již s ohledem na stávající prodlení předsedy Úřadu ve vyřízení této věci (účastník to odkazuje na nález US spin. II. US 225/01 ze 4.7. 2001; Sb.n.u.US, sv.č. 23, n.č. 102), a to přes opakovaná upozornění ze strany společnosti OMV (viz shora).

*Petit*

32. OMV předsedovi Úřadu navrhuje, aby napadené rozhodnutí zrušil. Současně společnost OMV předsedu Úřadu opakovaně vyzývá k odstranění jeho trvající nečinnosti a k urychlenému rozhodnutí o rozkladech účastníků v řízení vedeném pod sp.zn. R 23-28/2004.

## V. Řízení o rozkladech

33. 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.

34. 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 rozkladech, přičemž jsem dospěl k závěrům uvedeným v dalších částech odůvodnění tohoto rozhodnutí.

## VI. Přezkum napadeného rozhodnutí

35. Žádnou z námitek účastníků řízení obsažených v rozkladech proti napadenému rozhodnutí nepovažuji za důvodnou vzhledem k níže uvedeným skutečnostem a úvahám.

*Nezákonnost postupu prodloužení lhůty*

36. Postup předsedy Úřadu, jímž učinil opatření proti své vlastní nečinnosti podle § 80 odst. 4 písm. d) správního řádu, vnímá OMV jako nezákonný.

37. OMV namítá, že postup dle § 80 odst. 4 písm. d) správního řádu nebylo možno ze strany předsedy Úřadu vůbec po právu použít, neboť tak předseda Úřadu podle přesvědčení účastníka porušuje svou povinnost pokračovat v řízení po zrušení věci krajským soudem a vyřídit věc bez zbytečných průtahů ve smyslu § 6 odst. 1 správního řádu.

38. S výše uvedenou námitkou se nemohu ztotožnit právě s ohledem na Usnesení NSS, z jehož odůvodnění je zřejmé, že představuje aplikaci právních vět extrahovaných z Usnesení rozšířeného senátu na skutkové okolnosti projednávané věci (incidentní individualizace závěrů deklarovaných NSS v Usnesení rozšířeného senátu).

39. V tomto ohledu odkazuji na Usnesení NSS, v němž bylo judikováno, že

> *„Usnesení rozšířeného senátu vychází tedy z koncepce, že podání kasační stížnosti zásadně nemá odkladný účinek. Přiznání odkladného účinku je spíše výjimečné. Je na stěžovateli, aby v prvé řadě v souladu se zákony sám učinil opatření k odstranění hrozící škody, které lze na něm se zřetelem na všechny konkrétní okolnosti spravedlivě požadovat. Teprve pokud to není možné, může přicházet v úvahu přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.*

*V daném případě nic nebrání předsedovi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, aby usnesením podle § 80 odst. 4 písm. d) správního řádu rozhodl o přiměřeném prodloužení zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí (v tomto případě nejspíš s lhůtou počítanou od právní moci rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti).*

*Na závadu není, že o tomto prodloužení lhůty by rozhodoval předseda Úřadu, který má sám vydat i nové správní rozhodnutí. (...) Smyslem usnesení o prodloužení lhůty je především ve vztahu k účastníkům řízení jasně vyjádřit, jaké skutečnosti prozatím brání rozhodnutí a do kdy (dle stávajícího předpokladu) bude rozhodnuto. Vydání takového usnesení nic nebrání.“* (pozn. podtržení přidáno předsedou Úřadu)

40. Z výše uvedeného se jasným způsobem podává, že NSS zamítl návrh na přiznání odkladného účinku právě vzhledem k tomu, že *„Je na stěžovateli, aby v prvé řadě v souladu se zákony sám učinil opatření k odstranění hrozící škody, které lze na něm se zřetelem na všechny konkrétní okolnosti spravedlivě požadovat. Teprve pokud to není možné, může přicházet v úvahu přiznání odkladného účinku kasační stížnosti“*. Tu připomínám, že *hrozící škodou*[1] bylo v projednávané věci nebezpečí procesních následků zastavení správního řízení vedeného Úřadem pod sp. zn. S 72/01 v důsledku (případně posléze NSS deklarované) nezákonnosti rozsudku KS[2].

41. Jinými slovy řečeno NSS návrh na přiznání odkladného účinku zamítl, neboť dle jeho názoru je na Úřadu, aby *„sám učinil opatření k odstranění hrozící škody“* (nebezpečí procesních následků zastavení správního řízení). V přímé návaznosti na tuto deklaraci pak NSS konstatuje, že *„V daném případě nic nebrání předsedovi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, aby usnesením podle § 80 odst. 4 písm. d) správního řádu rozhodl o přiměřeném prodloužení zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí“*, tedy NSS instruuje předsedu Úřadu, aby *„učinil opatření k odstranění hrozící škody“* právě tím, že *rozhodne o přiměřeném prodloužení zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí*.

42. NSS v této souvislosti dokonce explicite poskytuje návod předsedovi Úřadu ve vztahu k formulaci enunciátu usnesení o prodloužení lhůty, když uvádí, že předmětná lhůta by měla být počítána *„od právní moci rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti“*.

43. S ohledem na výše řečené konstatuji, že jsem při vydání napadeného rozhodnutí postupoval dle výslovných pokynů NSS, jež byly podle tvrzení samotného NSS, vystavěny na Usnesení rozšířeného senátu, čímž tak nemohlo dojít *k zjevnému popření významu uvedeného Usnesení rozšířeného senátu*, jak tvrdí účastníci řízení. Těžko si lze představit, že by NSS vybízel správní orgán k postupu, který by měl popírat význam Usnesení rozšířeného senátu. Právě řečené platí též pro tvrzení účastníků, že *postup dle § 80 odst. 4 písm. d) správního řádu nebylo možno ze strany předsedy Úřadu vůbec po právu použít*, stejně jako pro tvrzení, že *dané ustanovení nelze vůbec aplikovat v případech, kdy se nečinnosti dopouští předseda Úřadu jako vedoucí ústředního orgánu státní správy*.[3] Považuji za nejvýš podivné, aby NSS

[1] viz nebezpečí vzniku nenahraditelné újmy § 73 odst. 2 s. ř. s.
[2] srov. rozklad Agip bod II.
[3] viz deklarace NSS zmíněná v Usnesení NSS, že *„Na závadu není, že o tomto prodloužení lhůty by rozhodoval předseda Úřadu, který má sám vydat i nové správní rozhodnutí“*

jako vrcholný soudní orgán zajišťující jednotu a zákonnost rozhodování[4], naváděl správní orgán k nezákonnému postupu (*postup dle § 80 odst. 4 písm. d) správního řádu*).

44. Nepřisvědčuji ani další námitce účastníků řízení, že v Usnesení NSS byl vysloven jediný závazný právní názor, a sice ten, že podmínky pro přiznání odkladného účinku ve smyslu § 107 ve spojení s § 73 s. ř. s. nejsou splněny; další úvahy dotčeného senátu NSS již nemají být žádným závazným právním názorem, ale jsou vyjádřeny jen jako nijak závazné (a v zásadě nadbytečné) *obiter dictum*.

45. Shora uvedené pojetí závaznosti právního názoru snesené účastníky řízení v jejich rozkladech je nesprávné a příliš formální (neodpovídající současné kontinentální právní kultuře). Účastníci chápou závaznost rozhodnutí toliko jako vlastnost právní moci rozhodnutí. Takto chápaná závaznost jako vlastnost právní moci rozhodnutí se proto týká a může týkat jen výroku rozhodnutí, nikoliv jakékoliv jiné části, zejména pak odůvodnění, které v tomto smyslu závazné být nemůže.

46. Ovšem na druhou stranu nemůže být pochyb o *normativním působení* judikatury (zvláště jedná-li se o rozhodnutí nejvyšších soudních instancí), jež zahrnuje slabší (ne tak dalece formalizované) formy závaznosti. Na tomto místě ostatně odkazuji kupříkladu na právní věty extrahované z odůvodnění rozhodnutí NSS a krajských soudů publikované v Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (dále též „Sb.NSS“) o jejichž normativním významu (závaznosti) nemůže být pochyb.

47. Uvedené citace z odůvodnění Usnesení NSS (bod 39 tohoto rozhodnutí, dále též „citace Usnesení NSS“) nelze považovat za *obiter dictum*, jak tvrdí účastník řízení. Jsem přesvědčený o tom, že se jedná o tzv. *ratio decidendi* (nosné důvody rozhodnutí), z důvodů níže uvedených.

48. Aby mohl být nějaký výsek odůvodnění rozhodnutí považován za *ratio,* musí být splněno několik podmínek. Za prvé *ratio* musí být právním pravidlem, tedy normativní větou určité stupně obecnosti, což je podmínka, kterou citace Usnesení NSS nepochybně splňuje (nejedná se o prosté skutkové tvrzení, či deklaraci, jež nemá právní povahu).

49. Dalším požadavkem je to, že musí jít o pravidlo nezbytné pro rozhodnutí dané kauzy (právě tímto rysem se *ratio decidendi* odlišuje od pouhého *obiter dictum*). Jak již bylo výše řečeno, NSS návrh na přiznání odkladného účinku zamítl, neboť dle jeho názoru je na Úřadu, aby *„sám učinil opatření k odstranění hrozící škody“*, přičemž k tomu předsedovi Úřadu poskytl návod v navazující části odůvodnění. V projednávané věci tak citace Usnesení NSS představuje nosné důvody rozhodnutí NSS (návrh byl zamítnut, jelikož předseda Úřadu měl sám odstranit hrozící škodu vydáním usnesení o prodloužení lhůty). V této souvislosti poznamenávám, že takovýto postup bez ohledu na jeho „posvěcení“ ze strany NSS považuji za zákonný (srov. dále níže uvedenou část rozhodnutí).

50. OMV namítá, že pokud by byl nečinný vedoucí ústředního orgánu státní správy (jako předseda Úřadu v předmětném případě) a mělo-li by být možné tuto nečinnost odstraňovat

[4] viz § 12 odst. 1 s. ř. s.

postupem dle § 80 odst. 4 písm. d) správního řádu, mohl by předseda Úřadu zůstat nečinný navěky, aniž by se proti takové nečinnosti mohl účastník jakkoliv bránit. Žalobu proti nečinnosti dle § 79 odst. 1 s. ř. s. je totiž možno podat až po té, kdy je bezvýsledně vyčerpán prostředek ochrany proti nečinnosti dle správního řádu.

51. S výše uvedenou námitkou nemohu souhlasit. Odkazuji v tomto ohledu na usnesení Krajského soud v Brně č.j. 62 Ca 39/2008-102 ze dne 1. 7. 2008 ve věci *CE WOOD, a.s.* (resp. právní větu) publikovanou ve Sb.NSS po pořadovým číslem 1760. Publikovaná právní věta zní cit.:

> *„Před podáním žaloby podle § 79 odst. 1 s. ř. s. proti nečinnosti správního orgánu, který nemá nadřízený správní orgán (in concreto: vedoucího ústředního orgánu státní správy, který má rozhodovat o opravném prostředku – rozkladu), není nutné využít ochranu proti nečinnosti podle § 80 správního řádu z roku 2004.“*

52. Před podáním žaloby podle § 79 odst. 1 s. ř. s., který nemá nadřízený správní, tak není nutné využít ochranu proti nečinnosti podle § 80 správního řádu. Pokud není před podáním žaloby podle § 79 odst. 1 s. ř. s. třeba vůbec podat žádost ve smyslu § 80 odst. 3 i.f. správního řádu, *a fortiori* dovozuji, že tím méně bude nepřípustná žaloba § 79 odst. 1 s. ř. s. v případě, že účastník řízení tohoto institutu využije. Z právě zmíněného dle mého soudu plyne, že účastníci řízení byli a jsou oprávněni podat žalobu ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. jak před vydáním napadeného rozhodnutí, tak po vydání tohoto rozhodnutí (ovšem otázka důvodnosti případných žalob je záležitostí jinou).

53. K tvrzení OMV, že v řízeních dle zákona žádná zákonná lhůta pro vydání rozhodnutí není stanovena, a není tedy co prodlužovat, konstatuji, že § 6 odst. 2 věta druhá správního řádu stanoví, že *Nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo <u>ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena</u>, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80).*[5] Z uvedeného se podává, že v případě, kdy není zákonná lhůta stanovena je správní orgán povinen rozhodnout ve *lhůtě přiměřené*. Tato lhůta pak představuje zákonnou lhůtu (stanovenou správním řádem) ve smyslu § 80 odst. 1 správního řádu. Kdyby tomu tak nebylo (nebyla by dána zákonná lhůta), nemohlo by se ostatně jednat o nečinnost správního orgánu, proti níž účastníci řízení brojí ve svých rozkladech. Uvedená námitka OMV je tak ve zjevné diskrepanci s ostatními jeho námitkami.

54. Správní orgán prvního stupně měl dále podle OMV pochybit tím, že aplikoval § 80 odst. 4 písm. d) správního řádu, i když pro užití tohoto ustanovení nebyly splněny podmínky. OMV v této souvislosti zmiňuje *nepřiměřenost* prodloužené lhůty a skutečnost, že postup zvolený prvostupňovým orgánem *není pro účastníky řízení výhodnější*, neboť je dle mínění účastníka zjevné, že nejvýhodnějším způsobem odstranění nečinnosti předsedy Úřadu je vydání nového meritorního rozhodnutí.

55. S ohledem na níže uvedené mi nezbývá než výše uvedenou námitku odmítnout. V prvé řadě deklaruji, že kritérium *výhodnosti* postupu správního orgánu se posuzuje z hlediska uplatnění zbývajících prostředků ochrany proti nečinnosti (příkaz podřízenému správnímu orgánu,

[5] pozn. podtržení přidáno předsedou Úřadu

atrakce, delegace).[6] Právě zmíněné formy opatření proti nečinnosti ovšem není možno vzhledem k tomu, že je Úřad ústředním orgánem státní správy, v daném případě užít, pročež je tak přiměřené prodloužení lhůty postupem pro účastníky řízení *nejvýhodnějším*.

56. Dále uvádím, že i z obecnějšího procesního hlediska považuji správním orgánem prvního stupně zvolený postup za výhodnější pro účastníky než vydání meritorního rozhodnutí. V případě, že by bylo vydáno nové meritorní správní rozhodnutí, načež by došlo ke zrušení rozsudku KS rozsudkem NSS, původní (zrušené) správní rozhodnutí „obživne". Tu odkazuji na přiléhavou glosu zmíněnou NSS v Usnesení rozšířeného senátu cit.:

> *„Vedle sebe tu tak mohou být dvě odlišná či dokonce opačná správní rozhodnutí o téže věci (...) jde jistě o výsledek nežádoucí a procesními instituty příslušných správních procesních předpisů obtížně řešitelný."*

57. Pokud se tedy prvostupňový orgán snažil vyhnout eventualitě existence dvou platných (viz zásada presumpce správnosti správních aktů a případná neexistence instrumentů zakotvených ve správním řízení ke zrušení správního rozhodnutí za těchto okolností) a po obsahové stránce naprosto protichůdných správních aktů, jež jistě představuje atak principu právní jistoty účastníků[7], tím, že rozhodl o prodloužení lhůty, nemám, co bych mu v tomto ohledu vytknul, přičemž takový postup považuji za konformní s § 6 odst. 1 správního řádu (viz dále zásada procesní ekonomie).

58. Co se týče délky prodloužené lhůty (půl roku v návaznosti na konečný výsledek soudního přezkumu správního rozodnutí), mám za to, že se jedná o lhůtu přiměřenou vzhledem k tomu, že se i) v projednávané věci jedná o správní řízení s větším počtem účastníků (šest), což má samozřejmě naprosto zásadní vliv na délku správního řízení (viz souhrn procesních práv účastníků, jež lze podsunout pod jejich právo na účinnou obhajobu)[8], ii) ke skutkové komplikovanosti případu jak ve vztahu k rozsahu prováděného dokazování, tak vzhledem k náročnosti následných hodnotících úvah správního orgánu[9], iii) k složitosti následných právních úvah[10], iv) k časovému odstupu od vydání prvostupňového rozhodnutí a rozhodnutí o rozkladech (nezbytnost opětovného prostudování spisového materiálu ze strany oprávněných úředních osob). Na okraj poznamenávám, že komplexnost správních řízení v soutěžních věcech uznává i zákonodárce, jak se podává z důvodové zprávy k zákonu č. 155/2009 Sb. (poslední novela zákona), kde se na str. 51 uvádí, že

---

[6] srov. Vedral, Josef: Správní řád – Komentář, BOVA POLYGON, Praha 2006, str. 479

[7] viz čl. 1 odst. 1 Ústavy české republiky

[8] příkladmo uvádím právo na vyjádření se k podkladům pro rozhodnutí. Z hlediska administrativní zátěže je neporovnatelná situace vedení řízení s jediným účastníkem a šesti účastníky, ať se již jedná o rozsah uplatněných námitek a návrhů na doplnění dokazovaní, jež musí správní orgán vypořádat ve správním rozhodnutí, či nezbytnosti dalšího seznámení s podklady za situace, kdy se v rámci vyjádření k podkladům objeví nový podklad rozhodnutí, apod.

[9] Zde připomínám značný rozsah spisové dokumentace a okolnost, že prvostupňové rozhodnutí bylo velmi rozsáhlé a komplexní - tvořilo jej 88 stran, z toho 30 představovalo explikaci skutkového stavu věci

[10] normativní jádro soutěžního práva je založeno na značně obecně formulovaných pravidlech, pročež interpretace judikatury správních soudů a soudů komunitárních v toto ohledu hraje zásadní roli

*„Navrhovaná úprava vychází z obtížnosti zjištění protisoutěžního jednání a zajištění dostatečně průkazných důkazů. Správní řízení totiž mohou v některých případech trvat i několik let.“*

59. Pokud jde o odkaz OMV na nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 225/01 ze dne 4. 7. 2001, konstatuji, že se váže ke zcela odlišné skutkové a procesní situaci než v projednávaném případě, pročež je na něj neaplikovatelný. V uvedené věci se jednalo o správní řízení vedené o žádosti o přiznání starobního důchodu (tedy o věc neporovnatelně jednoduší oproti správnímu řízení vedenému s účastníky), přičemž správní orgán byl absolutně nečinný po potvrzujícím rozsudku vrchního soudu (v té době nejvyšší správně soudní instance), jímž byl potvrzen zrušující rozsudek krajského soudu (tedy otázka vedení správního řízení nebyla spojena s tím, jak bude definitivně ukončen soudní přezkum správního rozhodnutí).

60. Stran tvrzení Agip o uplynutí subjektivní lhůty pro uložení pokuty, uvádím, že účastník řízení v tomto ohledu vychází z vadné interpretace § 41 s. ř. s. Stavění lhůty z tohoto ustanovení vyplývající se totiž vztahuje taktéž na řízení před NSS (viz arg. *a rubrica*, institut stavění lhůty je upravený v s. ř. s. v části třetí, hlavě první Obecná ustanovení o řízení, přičemž se tak bude vztahovat taktéž na soudní řízení podle hlavy třetí Opravné prostředky (rozhodování o kasačních stížnostech). Shrnuji, že lhůta pro uložení pokuty tedy doposud neuplynula.

*Neurčité stanovení lhůty*

61. Agip dále namítá, že alternativně stanovená prodloužená lhůta k vydání nového rozhodnutí je zcela neurčitá, neboť napadené rozhodnutí její délku alternativně stanoví v závislosti na skutkově i právně nejisté skutečnosti (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti) a účastníkům řízení proto z tohoto usnesení není a logicky ani nemůže být poté známo, do kdy vlastně bude předsedou Úřadu rozhodnuto. V tomto směru je tak podle názoru Agip popřen základní princip právní jistoty účastníků řízení.

62. Taktéž s výše zmíněnou námitkou nemohu souhlasit. Lhůtu, jež byla správním orgánem prvního stupně stanovena v návaznosti na právní moc rozhodnutí NSS[11], vnímám bezvýhradně jako určitou, neboť je stanovena v souvislosti se skutečností, která jistě ať již dříve, či později, nastane (není tu přítomen žádný prvek libovůle, NSS v každém případě bude *muset rozhodnout* o kasační stížnosti Úřadu). Lhůta je přitom s výhradou uvedeného nepodmíněná jakoukoli další skutečností a je tak stanoveno „najisto“ v délce šesti měsíců. Žádný atak právní jistoty účastník přitom v tomto postupu nespatřuji, narozdíl od procesní situace popsané v bodech 56 a 57 tohoto rozhodnutí.

## V. Závěr

63. Co se týče účastníky explicite nenapadených závěrů prvostupňového orgánu, omezil jsem se toliko na zkoumání jejich souladu s právními předpisy, a posoudil jsem i řízení, které jim přecházelo, avšak neshledal jsem nic, co by bylo lze správnímu orgánu prvního stupně vytknout.

[11] jak ostatně správnímu orgánu doporučil NSS v Usnesení NSS

64. Ze všech shora uvedených důvodů, 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 právním předpisy, jakož i po přezkoumání věcné správnosti napadeného rozhodnutí v rozsahu námitek uplatněných v rozkladu, jsem dospěl k závěru, že je třeba podané rozklady proti napadenému rozhodnutí v celém rozsahu zamítnout a napadené rozhodnutí v potvrdit.

## Poučení o opravném prostředku:

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

Rozhodnutí obdrží:

JUDr. Petr Novotný, advokát
AK Rödl & Partner, v.o.s.
Platnéřská 2
110 00 Praha 1

JUDr. Robert Čepek, advokát
Vodičkova 38
110 00 Praha 1

Mgr. Luděk Vrána, advokát
AK Vrána & Pelikán
Lazarská 8,
120 00 Praha 2

Mgr. Karolína Horáková, advokátka
AK WEIL, GOTSHAL & MANGES v.o.s.
Křížovnické nám. 1/193
110 00 Praha 1

Mgr. Luděk Vrána, advokát
AK Vrána & Pelikán
Lazarská 8,
120 00 Praha 2

Vypraveno dne: viz otisk razítka na poštovní obálce