



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Davida Rause, Ph.D. a soudců Mgr. Petra Šebka a JUDr. Radimy Gregorové, Ph.D. v právní věci žalobce: **Sokolovská uhelná, právní nástupce, a.s.**, se sídlem v Sokolově, Staré náměstí 69, IČ: 26348349, zastoupeným Mgr. Radkem Pokorným, advokátem AK Pokorný, Wagner & spol., se sídlem v Praze 1, Karolíny Světlé 301/8, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem v Brně, třída Kpt. Jaroše 7, o žalobě na ochranu proti nečinnosti,

t a k t o :

- I. Žalovaný **je p o v i n e n** vydat konečné rozhodnutí ve věci sp.zn S 355/2007/KD, do šedesáti dnů od právní moci rozsudku.

- II. Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobci na náhradu nákladů řízení částku ve výši 11.175,- Kč k rukám Mgr. Radka Pokorného, advokáta AK Pokorný, Wagner & spol., se sídlem v Praze 1, Karolíny Světlé 301/8, do tří dnů od právní moci rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se žalobou doručenou zdejšímu soudu dne 20.2.2009 domáhá vydání rozsudku, kterým by byl žalovaný zavázán k povinnosti vydat konečné rozhodnutí ve věci sp.zn. S 355/2007/KD ve lhůtě nejpozději do 30 dnů od doručení tohoto rozsudku, a dále k povinnosti nahradit žalobci náklady řízení. Žalobu odůvodnil tím, že žalovaný zahájil dne 4.12.2007 správní řízení s žalobcem vedené pod sp.zn. S 355/2007/KD ve věci možného porušení ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže (dále jen „ZOHS 1991“) v období od roku 2000 do 30.6.2001, možného porušení ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (dále jen „ZOHS 2001“) v období od 1.7.2001 až dosud a dále možného porušení článku 81 Smlouvy o založení Evropského společenství (dále jen „Smlouva ES“) v období od 1.5.2004 až dosud. Žalobce je přesvědčen, že v řízení dochází k neodůvodněným průtahům, když žalovaný pokračuje v řízení, které již trvá déle jak rok, aniž by byl schopen prokázat jakékoli porušení ZOHS, resp. komunitárního práva ze strany žalobce. Proto žalobce zaslal předsedovi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, jako nadřízenému správnímu orgánu, žádost o učinění opatření proti nečinnosti ve smyslu ustanovení § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „s.ř.“). Do dne podání této žaloby však nebylo předsedou Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o žádosti o učinění opatření proti nečinnosti ze dne 9.1.2009 rozhodnuto, čímž je zcela jistě naplněn předpoklad bezvýsledného vyčerpání prostředků v souladu s ustanovením § 79 odst. 1 soudního řádu správního (dále jen „s.ř.s.“) pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti žalovaného v daném řízení.

Žalovaný ve svém písemném vyjádření k žalobě poukázal na ustanovení § 25a ZOHS, které pro řízení před žalovaným výslovně vylučuje ustanovení správního řádu o lhůtách pro vydání rozhodnutí. Jelikož správní řád ani jiný zákon nestanoví žalovanému lhůtu, v níž je povinen vydat rozhodnutí, nelze tak pojmově ve vztahu k němu dovodit nečinnost (nevydání rozhodnutí v zákonné lhůtě) a nelze se tak proti němu domáhat ochrany soudní cestou žalobou proti nečinnosti správního orgánu. Zdůraznil, že není nečinný, neboť aktivně shromažďoval veškeré nezbytné podklady za účelem zjištění skutečného stavu věci, aby mohlo být ve správním řízení meritorně rozhodnuto. Uzavřel, že žaloba je proto nedůvodná a navrhl, aby byla zamítnuta.

V následném písemném podání ze dne 7.5.2009 žalobce uvedl, že předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže usnesením ze dne 27.4.2009, č.j. S 355A/2007/KD-5140/2009/310/JNo, zamítl žádost žalobce o učinění opatření proti nečinnosti. Je tedy jednoznačné, že žalobce bezvýsledně vyčerpал prostředky k ochraně proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu ustanovení § 79 odst. 1 s.ř.s.

Z obsahu správního spisu vyplynul následující, a mezi účastníky zcela nesporný, skutkový stav věci. Žalovaný dne 4.12.2007 zahájil s žalobcem (č.l. 1 až 4 správního spisu) správní řízení sp. zn. S 355/2007/KD ve věci možného porušení ustanovení § 3 odst. 1 ZOHS 1991 – v období od roku 2000 do 30.6.2001, ve věci

možného porušení ustanovení § 3 odst. 1 ZOHS 2001 – v období od 1.7.2001 až dosud a ve věci možného porušení článku 81 Smlouvy ES – v období od 1.5.2004 dosud, přičemž ke dni 22.2.2008 zpřesnil předmět správního řízení (č.l. 1976 až 1977 správního spisu). Možné žalobcovo porušení žalovaný spatřuje: (i) v uzavření a plnění dohod o určování cen pro další prodej zboží, a to hnědého uhlí a hnědouhelných briket, uzavřených s distributory tohoto zboží, (ii) v uzavření a plnění dohod obsahujících zákaz vývozu hnědého uhlí a hnědouhelných briket, v důsledku čehož byli někteří distributoři a odběratelé žalobce omezeni územím, na kterém mohli předmětné zboží dále prodávat, a (iii) v uzavření a plnění dohod obsahujících závazek výhradnosti dodávek hnědého uhlí a hnědouhelných briket, čímž byla určitým distributorům žalobce poskytnuta teritoriální ochrana na území takto vymezeném žalobcem. Z obsahu správního spisu dále vyplývá, že žalovaný doposud shromáždil značně obsáhlý soubor podkladů za účelem zjištění skutkového stavu věci a jeho následného právního posouzení (správní spis sestává z 5 svazků a obsahuje 2827 číslovaných stran). Opakovaným návrhům žalobce na zastavení probíhajícího správního řízení (č.l. 901 až 908, č.l. 2072 až 2078, č.l. 2448 až 2460, 2809 až 2814 správního spisu) nebylo ze strany žalovaného vyhověno, neboť neshledal důvody pro zastavení správního řízení. Ze stanoviska žalovaného k žádosti žalobce o učinění opatření proti nečinnosti ze dne 23.2.2009 (č.l. 2822 až 2827 správního spisu) vyplývá, že žalovaný pouze detailně popsal dosavadní průběh správního řízení, aniž by alespoň obecně shrnul k jakým předběžným závěrům došel a uzavřel, že ve správním řízení k žádným průtahům nedochází. Zejména zdůraznil, že „... ve správním řízení postupoval kontinuálně, v průběhu celého roku 2008 vyžadoval potřebné informace a podklady, prováděl ústní jednání, výslechy svědků či jiné procesní úkony, které následně vyhodnocoval a na základě učiněných závěrů za účelem ověření správnosti správní spis doplňoval. Jednalo se přitom o kvalifikované právní a ekonomické analýzy smluvních vztahů účastníka řízení, vymezení relevantních trhů a propočty podílů jednotlivých subjektů na trzích působících či zjištění dopadů šetřeného jednání účastníka řízení na hospodářskou soutěž.“

Následným usnesením předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 27.4.2009, č.j. S 355A/2007/KD-5140/2009/310/JNo, byla žádost žalobce o učinění opatření proti nečinnosti zamítnuta s odůvodněním, že prvostupňový orgán aktivně shromažďuje podklady pro vydání rozhodnutí a analyzuje je tak, aby mohl ve věci rozhodnout; ze strany žalovaného tedy nedochází k neodůvodněným průtahům a dosavadní délka řízení je přiměřená komplikovanosti daného případu.

Podle ustanovení § 79 odst. 1, věta první, s.ř.s. ten, kdo bezvysledně vyčerpá prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.

Podle ustanovení § 79 odst. 2 s.ř.s. žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení.

Podle ustanovení § 25a ZOHS není-li tímto zákonem stanoveno jinak, postupuje se v řízení u Úřadu podle správního řádu, s výjimkou ustanovení o řešení sporů mezi správním orgánem, který vede řízení, a správními orgány, které jsou dotčenými orgány, týkajících se řešení otázky, která je předmětem rozhodování, ustanovení o tom, komu lze uložit pořádkovou pokutu a do jaké výše ji lze uložit, ustanovení o zákazu změny napadeného rozhodnutí v neprospěch odvolatele, *ustanovení o lhůtách pro vydání rozhodnutí*, dále z ustanovení o zvláštnostech řízení o rozkladu, ustanovení o složení rozkladové komise a o možném způsobu ukončení řízení o rozkladu a dále ustanovení o účastnících řízení a ustanovení o postupu při pochybnostech, zda je někdo účastníkem řízení; ustanovení správního řádu o účastnících řízení podle zvláštního zákona se však použijí.

Podle ustanovení § 81 odst. 1 s.ř.s. soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí.

V první řadě je nutné uvést, že soud o žalobě rozhodl v souladu s ustanovením § 51 odst. 1 s.ř.s. bez jednání, neboť žalobce s tímto postupem souhlasil a žalovaný svůj nesouhlas s tímto postupem ve stanovené lhůtě nesdělil.

Soud nejprve hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že žaloba splňuje zákonné náležitosti, byla podána včas, účastníci řízení jsou ve věci aktivně i pasivně legitimováni.

Pokud jde o vymezení pojmu nečinnost, zákon sám jej přesněji nevymezuje. V projednávaném případě je však zřejmé, že žalobce se domáhá, aby žalovaný vydal konečné rozhodnutí v probíhajícím správním řízení v přiměřené lhůtě. Typově lze tento požadavek nepochybně zahrnout do možných v úvahu přicházejících případů nečinnosti správního orgánu.

Předpokladem úspěšnosti žaloby je zejména posouzení otázky, zda žalobce bezvýsledně vyčerpal zákonné prostředky k ochraně proti nečinnosti žalovaného. Z nesporných tvrzení účastníků, stejně jako z obsahu spisu, vyplynulo, že žalovaný k žádosti žalobce o učinění opatření proti nečinnosti ze dne 9.1.2009 vydal dne 23.2.2009 negativní stanovisko odůvodněné tím, že žádost žalobce nepovažuje za oprávněnou. Dle jeho názoru ve správním řízení nedošlo ke zbytečným průtahům a zvolený postup označil za souladný se zásadou zákonnosti, rychlosti a hospodárnosti řízení. V podstatě totožný závěr žalovaný vyslovil v usnesení ze dne 27.4.2009, č.j. S 355A/2007/KD-5140/2009/310/JNo, kterým výše uvedenou žádost žalobce ze dne 9.1.2009 zamítl se závěrem, že „... *prvostupňový orgán aktivně shromažďuje podklady pro vydání rozhodnutí a analyzuje je tak, aby mohl ve věci rozhodnout... dosavadní délka řízení je přiměřená komplikovanosti daného případu.*“ Je bez diskuse, že rozhodnutí ve správním řízení musí vycházet z kvalitně zjištěného skutkového stavu věci prostého důvodných pochybností. Při zjišťování skutkového stavu věci pak musí správní orgán postupovat účelně a plynule, v časově přiměřeném horizontu shromažďovat takové podklady, z nichž bude při svém rozhodování vycházet. Není účelné zjišťovat přesně a úplně neomezený okruh skutečností, aniž by bylo zřejmé

k prokázání jakého konkrétního faktu slouží; takovýto postup by byl v rozporu zejména se zásadou hospodárnosti správního řízení. O kvalitě rozhodování ve správním řízení nesvědčí faktické množství nashromážděných podkladů pro rozhodnutí, ale smysluplnost jednotlivých úkonů ve správním řízení, jejich průběžné vyhodnocování a časová přiměřenost pro vydání rozhodnutí ve věci, jeho stručné, jasné a logické odůvodnění. V této souvislosti lze z komentářové literatury uvést: „*Správní řízení by mělo být vedeno správním orgánem pokud možno co nejúčelněji, nejrychleji, nejjednodušeji a nejlevněji. Správní orgán by se měl ve správním řízení před ním vedeném vydat k rozhodnutí cestou vždy co možná nejsnazší, přitom však zároveň spolehlivě postačující ke zjištění objektivního stavu věci, která je předmětem takového řízení.*“ srov. HRABÁK, J. NAHODIL, T. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*, 3., aktualizované vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR, a.s., 2009, s. 35.

Předmětné správní řízení bylo zahájeno dne 4.12.2007. Z hlediska základního poslání žalovaného, který ochraňuje hospodářskou soutěž proti jejímu nedovolenému omezování, by bylo vhodné, aby zaměřil svou pozornost na pokud možno promptní meritoriální rozhodnutí v předmětné záležitosti tak, aby chránil objektivní zájem společnosti na zachování férové hospodářské soutěže. Soud má zato, že žalobce ve vztahu k žalovanému bezvysledně vyčerpal zákonné prostředky k ochraně proti jeho nečinnosti, neboť s ohledem na závěry vyplývající z negativního stanoviska žalovaného ze dne 23.2.2009 a v návaznosti na jeho zamítavé usnesení ze dne 27.4.2009 je zřejmé, že žalobcem zvolený postup je jedinou možností, jak dosáhnout toho, aby žalovaný vydal konečné rozhodnutí v probíhajícím správním řízení v přiměřené lhůtě. V této souvislosti lze rovněž zmínit rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.9.2009, č.j. 1 Ans 8/2009-62, www.nssoud.cz, podle něhož: „*Opatření proti nečinnosti se podává u nadřízeného správního orgánu, který může průtahy u podřízeného orgánu využitím opatření proti nečinnosti sám napravit. Ovšem v případě ústředních orgánů státní správy, které nadřízený správní orgán nemají, by žádost o opatření proti nečinnosti k předsedovi či vedoucímu ústředního orgánu nedostála svého smyslu, neboť by o ní rozhodoval sám orgán, který je nečinný.*“

Z ustanovení § 25a ZOHS vyplývá, že lhůty dle ustanovení § 71 s.ř. pro vydání rozhodnutí nejsou v řízeních před žalovaným obecně subsidiárně použitelné, což zcela koresponduje se skutečností, že tato řízení jsou ve většině případů skutkově komplikovanější a problematika zjišťování skutkového stavu věci časově náročnější. Soud se však v žádném případě neztotožňuje s názorem žalovaného, že mu správní řád ani jiný zákon nestanoví lhůtu k vydání rozhodnutí. I na řízení před žalovaným dopadají obecné zásady správního řízení, mimo jiné rovněž zásada rychlosti správního řízení vyplývající z ustanovení § 6 odst. 1 s.ř., podle níž má správní orgán vyřídit věc bez zbytečných průtahů a ve lhůtě stanovené zákonem nebo ve lhůtě přiměřené. Použití této obecné zásady není v řízení před žalovaným podrobena výluce. V této souvislosti lze poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.5.2008, č.j. 4 Ans 9/2007-197, www.nssoud.cz, podle něhož: „*Jedním z logických atributů požadavků na rozhodování orgánů veřejné moci v právním státě je také rozhodování v přiměřeném čase, respektive rozhodování bez zbytečných průtahů. Kodifikaci tohoto*

obecného principu právního ostatně obsahuje nejenom současně platný správní řád (§ 6 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád), ale též správní řády předchozí (§ 3 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, či § 4 vládního nařízení č. 91/1960 Sb., o správním řízení); uvedené ostatně plyne ze samotného ústavně zakotveného principu právního státu. Nad rámec charakteru rozhodování v přiměřené lhůtě coby obecného principu právního, lze poukázat na § 177 nyní platného správního řádu, který základní zásady správního řízení, mezi něž patří též výše citované vyřizování věci bez zbytečných průtahů, výslovně vztahuje na veškeré počínání veřejné správy.“

Přiměřenost lhůty k vydání rozhodnutí nelze vyjádřit numericky, neboť je nepochybně objektivně podmíněna charakterem projednávané věci a musí být proto zkoumána v širších souvislostech. V daném případě je však nezbytně nutné vzít v úvahu nejen značný časový odstup od zahájení předmětného správního řízení, ale i množství podkladů, které za dobu trvání tohoto správního řízení již žalovaný ve věci shromáždil. Je tedy v zájmu nejen žalobce, ale především žalovaného v pozici účinného ochránce hospodářské soutěže, aby v co možná nejbližší době jím shromážděné podklady objektivně vyhodnotil, uvedl jaký skutkový stav věci zjistil a jak jej posoudil a z jakých skutkových a právních důvodů vycházel.

V souladu s ustanovením § 81 odst. 1 s.ř.s. soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni vydání rozhodnutí. S přihlédnutím k výše uvedené argumentaci má soud za prokázané, že žalovaný je ke dni vydání soudního rozhodnutí ve správním řízení fakticky nečinný, když jím prezentované přesvědčení, že ve správním řízení postupuje v souladu se zásadou zákonnosti, rychlosti a hospodárnosti řízení, soud nesdílí. Tím, že žalovaný nevydal konečné rozhodnutí v probíhajícím správním řízení v přiměřené lhůtě, typově naplnil jednu z možných v úvahu přicházejících případů nečinnosti správního orgánu.

Žaloba byla shledána důvodnou a soud proto v souladu s ustanovením § 81 odst. 2 s.ř.s. uložil žalovanému sjednat nápravu a zavázal jej k povinnosti vydat konečné rozhodnutí ve věci sp.zn. S 355/2007/KD, ve lhůtě do šedesáti dnů od právní moci rozsudku. Při stanovení délky lhůty soud zejména přihlédl ke konkrétním okolnostem projednávané věci, kdy na straně jedné jde o řízení skutkově a právně komplikovanější a na straně druhé k nespornému faktu, že žalovaný za dobu trvání správního řízení již ve věci mohl shromáždít dostatek relevantních podkladů pro své rozhodnutí a nic mu nebrání, aby z těchto podkladů vyvodil své skutkové a právní závěry.

Výrok o náhradě nákladů řízení ve vztahu mezi účastníky je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1, věta první, s.ř.s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Náklady řízení ve věci úspěšného žalobce sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 1.000,- Kč, z mimosmluvní odměny právního zástupce žalobce ve výši 2.100,- Kč za jeden úkon právní služby v souladu s ustanovením § 7 bod 5. a § 9 odst. 3 písm. f) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů za poskytování právních služeb

(advokátní tarif – dále „jen AT“), a to za tyto úkony právní služby: 1. převzetí a příprava zastoupení ze dne 7.12.2007, 2. písemné podání soudu ze dne 20.2.2009, 3. písemné podání soudu ze dne 7.5.2009, 4. písemné podání soudu ze dne 10.9.2009 - ve výši ½ v souladu s ustanovením § 11 odst. 2,3 AT, dále ze 4 náhrad hotových výdajů po 300,- Kč v souladu s ustanovením § 13 odst. 1,3 AT a z 19 % DPH výši 1.625,- Kč v souladu s ustanovením § 57 odst. 2 s.ř.s. Celkem se jedná o částku ve výši 11.175,- Kč, kterou je žalovaný povinen zaplatit přímo k rukám právního zástupce žalobce Mgr. Radka Pokorného, advokáta AK Pokorný, Wagner & spol., se sídlem v Praze 1, Karolíny Světlé 301/8, do tří dnů od právní moci rozsudku.

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 s.ř.s.

Kasační stížnost se podává u Krajského soudu v Brně a rozhoduje o ní Nejvyšší správní soud. Kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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

Krajský soud v Brně dne 3. listopadu 2009

Za správnost vyhotovení:
Lucie Gazdová

JUDr. David Raus, Ph.D., v.r.
předseda senátu