

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Tomáše Langáška (soudce zpravodaj), soudce JUDr. Petra Průchy a soudkyně Mgr. Jany Brothánkové v právní věci žalobkyně: **ČD Cargo, a.s.**, IČ 28196678, se sídlem Jankovcova 1569/2c, Praha 7, zastoupená JUDr. Robertem Nerudou, Ph.D., advokátem, Havel, Holásek & Partners s.r.o., advokátní kancelář, se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, týkající se žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 23. března 2017, č. j. 62 A 263/2016 - 91, o návrhu žalobkyně na vydání předběžného opatření,

takto:

Návrh žalobkyně, aby Nejvyšší správní soud žalovanému předběžným opatřením uložil, aby se v rámci správního řízení vedeného pod sp. zn. ÚOHS-S0633/2016/KD zdržel dalšího nakládání s dokumenty, které byly zajištěny v průběhu místních šetření v obchodních prostorách žalobkyně dne 1. a 10. listopadu 2016, a dále aby se zdržel vyžadování doplňujících informací a podkladů, které by měly s těmito dokumenty jakoukoli přímou či nepřímou souvislost, **se zamítá**.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalobou podanou ke Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) se žalobkyně domáhala ochrany před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v tom, že žalovaný provedl ve dnech 1. a 10. listopadu 2016 v obchodních prostorách žalobkyně místní šetření, při němž zajistil část obchodních záznamů vypálením na CD nosič. Žalobkyně namítala, že místní šetření bylo provedeno na základě nejasně a nepřiměřeně široce formulovaného pověření, které postrádalo relevantní a dostatečné odůvodnění. Krajský soud žalobu v záhlaví označeným rozsudkem zamítl.

II. Návrh na vydání předběžného opatření a řízení o něm

[2] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost spojenou s návrhem na vydání předběžného opatření, jímž by Nejvyšší správní

soud uložil žalovanému zdržet se dalšího nakládání s dokumenty, které byly v průběhu místních šetření zajištěny, a vyžadování doplňujících informací a podkladů, které by měly s těmito dokumenty jakoukoli souvislost. Místní šetření v obchodních prostorách stěžovatelky představovalo zásah do jejího práva na respektování soukromého života, obydlí a korespondence ve smyslu čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Ačkoli stěžovatelka uznává zájem na postihu soutěžních deliktů jako legitimní cíl pro zásah do svých práv, domnívá se, že v jejím případě nebyl tento zásah přiměřený důvodům, které žalovaného k místnímu šetření vedly. Žalovaný důvody i samotný předmět šetření vymezil značně neurčitě. Se zajištěnými dokumenty bude žalovaný bezpochyby nakládat a může též po stěžovateli požadovat doplňující vysvětlení, popřípadě místní šetření kdykoli zopakovat. Stěžovateli tedy hrozí bezprostřední vážná újma ve sféře práva na informační sebeurčení a rovněž osobnostní újma spojená s možnými úniky informací, které mohou poškodit její dobré jméno. Stěžovatelka zdůraznila, že krajský soud jejímu návrhu na vydání předběžného opatření vyhověl, přičemž důvody, pro něž tak učinil, trvají i v řízení před Nejvyšším správním soudem.

[3] Žalovaný k návrhu stěžovatelky zaujal odmítavé stanovisko. Stěžovateli dle jeho názoru žádná faktická újma nehrozí, neboť zákonnost místního šetření (včetně důvodnosti podezření, jež k nařízení šetření žalovaného vedlo), stejně jako možnost využití zajištěných podkladů jako důkazů ve správním řízení bude posouzena v rámci meritorního přezkumu kasační stížnosti. To, že má žalovaný k dispozici některé dokumenty získané během místního šetření, se běžné činnosti či samotné existence stěžovatelky nijak nedotýká. Vydání předběžného opatření by navíc mohl odůvodnit jen hrozící velmi vážný zásah do práv stěžovatelky, kterým však není případné vyžadování doplňujících informací. Výklad stěžovatelky, dle něhož by každé zajištění obchodních záznamů při místním šetření přineslo hrozbu vážné újmy, odporuje smyslu předběžného opatření, které soudní řád správní chápe spíše jako mimořádný institut. Žalovaný také zdůraznil závažnost protiprávního jednání, jež je předmětem správního řízení. Obavy stěžovatelky z opakování místního šetření nejsou opodstatněné, neboť v jejím případě nebylo nařízeno jediné, časově neohraňované šetření, nýbrž žalovaný provedl dvě místní šetření, přičemž každé skončilo týž den, jako bylo zahájeno. Obava stěžovatelky z úniku informací není ničím podložena a nebere v úvahu povinnost mlčenlivosti, již zaměstnancům žalovaného ukládá zákon. Žalovaný na závěr zopakoval, že újme, které se stěžovatelka obává, může zabránit rozhodnutí soudu ve věci samé, a proto návrh na vydání předběžného opatření nepovažuje za opodstatněný.

III. Posouzení návrhu Nejvyšším správním soudem

[4] Nejvyšší správní soud poté návrh věcně posoudil a rozhodl se jej zamítnout.

[5] Podle § 38 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), platí, že *byl-li podán návrh na zahájení řízení a je potřeba zatímne upravit poměry účastníků pro hrozící vážnou újmu, může usnesením soud na návrh předběžným opatřením účastníkům uložit něco vykonat, něčeho se zdržet nebo něco snášet. Ze stejných důvodů může soud uložit takovou povinnost i třetí osobě, lze-li to po ní spravedlivě žádat.* Ze znění zákona je zřejmé, že pro nařízení předběžného opatření musejí být splněny tři základní podmínky. Jak uvedla stěžovatelka, první dvě – tedy podání návrhu na

pokračování

zahájení řízení a podání návrhu na nařízení předběžného opatření – jsou v jejím případě bezpochyby splněny. Podrobnější posouzení si však vyžádá podmínka spočívající v *zatímní potřebě upravit poměry účastníků pro hrozící vážnou újmu*, respektive otázka, zda stěžovatelce dle jejích tvrzení vážná újma hrozí.

[6] Pojem „vážná újma“ představuje typický neurčitý právní pojem, jehož znaky se mohou měnit v závislosti na okolnostech konkrétního případu. Přesto se v judikatuře správních soudů objevují určitá obecná východiska, od nichž se lze při posuzování, zda v daném případě vážná újma hrozí, odrazit. Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 24. května 2006 č. j. Na 112/2006 - 37 (č. 910/2006 Sb. NSS) dospěl k závěru, že pojem „vážné újmy“ je „*nutno vykládat relativně autonomně a izolovaně od předběžného posuzování (přesněji řečeno odhadování) budoucí úspěšnosti navrhovatele předběžného opatření v řízení ve věci samé. Vážnou újmu je v případě, že předběžným opatřením má být podle návrhu účastníka-soukromé osoby uložena povinnost správnímu orgánu, nutno rozumět zejména takový zásah do právní sféry účastníka (resp. pokyn či donucení s obdobnými důsledky), který – v případě že by byl v řízení ve věci samé shledán sám o sobě nezákonným či shledán součástí nezákonného komplexnějšího postupu správního orgánu – představuje natolik zásadní narušení této jeho sféry, že po účastníkovi nelze spravedlivě požadovat, aby jej, byť dočasně, snášel. Vážnou újmu tedy budou zejména intenzivní zásahy do intimní sféry navrhovatele, do jeho vlastnických práv či do jiných jeho subjektivních práv, zejména těch, která mají povahu práv ústavně zaručených (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 - 110, zveřejněné pod č. 735/2006 Sb. NSS a na www.nssoud.cz; viz zejm. čl. II. odůvodnění uvedeného usnesení).*“ V usnesení ze dne 28. července 2006, č. j. 59 Ca 87/2006 - 14 (č. 1291/2007 Sb. NSS) Krajský soud v Ústí nad Labem konstatoval, že vážnou újmu může být jen „*velmi vážný zásah do práv a povinností účastníka, jehož důsledky jsou pro něho natolik závažné a způsobilé trvale porušit jeho zájmy, že je v rozporu s právními normami či dobrými mravy, aby jej snášel.*“ Podle Ústavního soudu nastává potřeba *zatímní* úpravy poměrů účastníků předběžným opatřením „*v těch případech, kde by nenařízením předběžného opatření vznikl prostor pro faktická jednání či právní úkony, jež by vytvořily nezvratný stav*“ (usnesení ze dne 23. října 2014, sp. zn. III. ÚS 2974/14).

[7] Stěžovatelka v návrhu na vydání předběžného opatření spatřovala vážnou újmu v zásahu do svého práva na informační sebeurčení (tedy práva na ochranu soukromí) a rovněž v hrozícím úniku informací, v důsledku čehož by mohlo dojít k zásahu do jejích osobnostních práv (práva na ochranu dobrého jména). Z výše citované judikatury však vyplývá, že vydání předběžného opatření odůvodňuje pouze hrozící zásah do práv navrhovatele takové intenzity, že by nebylo možné po něm požadovat tento zásah, byť krátkodobě snášet, přičemž by v důsledku takového zásahu mohlo dojít k nenávratným škodám. Tak tomu však v případě stěžovatelky není. Z toho, že se žalovaný seznámí s obsahem zajištěných dokumentů, stěžovatelce žádná bezprostřední újma nehrozí. Obdobný závěr lze vztáhnout i na možnost, že by žalovaný mohl po stěžovatelce požadovat doplňující informace k zajištěným podkladům. Hrozící vážnou újmu by Nejvyšší správní soud shledal například v případě, kdy by bez zásahu v podobě nařízení předběžného opatření hrozilo například znemožnění výkonu hospodářské činnosti stěžovatelky či jeho podstatné omezení, případně jiný postup mající na stěžovatelku likvidační dopady (usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 13. ledna 2010, č. j. 62 Af 3/2010 - 72). Žádná taková nebezpečí však stěžovatelka v souvislosti se zajištěním svých

obchodních záznamů neuváděla. Výkon kontrolních oprávnění ze strany orgánů veřejné správy sice obvykle představuje určitý zásah do práv adresátů jejich činnosti, jde však o standardní situaci uplatnění zákonné pravomoci orgánu veřejné moci. Nevybočí-li svou intenzitou z obvyklých mezí, nemůže sám o sobě zásah ze strany moci soudní v podobě předběžného opatření odůvodnit.

[8] Návrh na vydání předběžného opatření nemíří proti vlastnímu žalobou naříkanému zásahu, nýbrž jen do jeho důsledků. Nejvyšší správní soud nesouhlasí se stěžovatelkou, že by si žalovaný „založil možnost neomezeně zasahovat“ do jejích práv. Aktuální možnosti žalovaného, jak zasáhnout do práva stěžovatelky na informační sebeurčení, je omezena obsahem již zajištěných dokumentů, přičemž (a to je nutno zdůraznit) podle *pravomocného rozsudku* krajského soudu místní šetření, při němž žalovaný kopie dokumentů pořídil, proběhlo v zákonem vymezených mantinelech. Tvzení stěžovatelky, že žalovaný může místní šetření kdykoli provést, sice nemusí být zcela neopodstatněné, nicméně nově nařízené místní šetření by již nespadlo do rámce tohoto řízení (představovalo by zcela nový zásah, proti němuž by se stěžovatelka mohla bránit samostatnou žalobou), a proto je nelze žalovanému předběžným opatřením zakázat (srov. usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 21. června 2010, č. j. 17 Ad 10/2010 - 54).

[9] Shodně se žalovaným potom považuje Nejvyšší správní soud tvrzení stěžovatelky o možném úniku informací o místním šetření do médií za pouhou spekulaci, neboť stěžovatelka neuvedla jedinou okolnost, z níž by vyplývalo, že taková situace může s rozumnou mírou pravděpodobnosti nastat.

[10] Jak Ústavní soud konstatoval v usnesení ze dne 6. srpna 2008 sp. zn. II. ÚS 808/08, „*institut předběžného opatření má mimořádný a dočasný charakter [...]. Vydání předběžného opatření je proto vyhrazeno pro ojedinělé případy, které zákonodárce popsal slovy o (hrozící) vážné újmě (nikoli tak každé újmě).*“ Stěžovatelka svou argumentací Nejvyšší správní soud nepřesvědčila, že by právě její situace odůvodňovala užití tohoto výjimečného institutu. V případě, že by Nejvyšší správní soud stěžovatce vyhověl, otevřel by cestu pro mechanické nařizování předběžných opatření ve všech případech žalob brojících proti místnímu šetření podle zákona o ochraně hospodářské soutěže (případně proti obdobným postupům v rámci jiných odvětví činnosti veřejné správy), a fakticky by popřel zákonodárcem předpokládanou mimořádnost tohoto institutu.

[11] Jedním z důvodů, proč krajský soud v řízení o žalobě předběžné opatření k návrhu stěžovatelky nařídil, bylo, že žalovaný nespecifikoval, v čem by dočasné „zmrazení“ správního řízení ohrozilo jeho průběh. Nejvyšší správní soud však tuto okolnost za důležitou nepovažuje. Při posuzování návrhu na vydání předběžného opatření je rozhodující pouze to, zda v daném případě hrozí vážná újma. Tím se řízení o návrhu na vydání předběžného opatření liší od návrhu na přiznání odkladného účinku žaloby (kasační stížnosti), v němž dochází k poměřování hrozící újmy do práv žalobce vůči újmě, jež by vyhověním návrhu vznikla jiným osobám či veřejnému zájmu (srov. § 73 odst. 2 s. ř. s.). Tvrdit a prokázat existenci „hrozící vážné újmy“ vyžadující nařízení předběžného opatření je přitom povinností navrhovatele (viz již citované usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 808/08), na něm tedy leží procesní odpovědnost za zjištění všech relevantních okolností. Stěžovatelka však, jak vyplývá z předcházejících odstavců odůvodnění tohoto rozsudku, břemeno tvrzení v tomto směru neunesla.

pokračování

[12] Konečně Nejvyšší správní soud nesouhlasí se stěžovatelkou ani v tom, že podmínky, za nichž nyní Nejvyšší správní soud její návrh posuzuje, jsou totožné s těmi, za kterých rozhodoval krajský soud. Jak již bylo naznačeno výše, v současné situaci je zde pravomocný rozsudek, jímž krajský soud posoudil místní šetření provedená žalovaným jako zákonná. Do té doby, než Nejvyšší správní soud případně na základě kasační stížnosti toto rozhodnutí zruší, je třeba respektovat presumpci jeho správnosti a zákonnosti. I z toho důvodu Nejvyšší správní soud návrh stěžovatelky na vydání předběžného opatření zamítl.

[13] O nákladech řízení o návrhu na předběžné opatření rozhodne Nejvyšší správní soud v rámci rozhodnutí o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 61 odst. 1 aplikovaný na základě § 120 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. dubna 2017

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu