

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. a JUDr. Ludmily Valentové v právní věci žalobce: **Telefónica Czech Republic, a. s.**, se sídlem Za Brumlovkou 266/2, Praha 4, zastoupený JUDr. Karlem Muzikářem, advokátem se sídlem Křížovnické nám. 2/193, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, zastoupený JUDr. Kristinou Škampovou, advokátkou se sídlem Pellicova 8a, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 13. 1. 2011, č. j. 62 Af 69/2010 - 158,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 2880 Kč, a to do třiceti (30) dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám JUDr. Karla Muzikáře, advokáta.

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

Žalobce podal dne 10. 11. 2010 u Krajského soudu v Brně žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s., kterou se domáhal toho, aby krajský soud zakázal žalovanému pokračovat v provádění předběžného šetření

vedeného žalovaným pod sp. zn. P615/2008/DP. Dále se žalobce domáhal toho, aby krajský soud zakázal žalovanému vyžadovat po žalobci informace a podklady v rozsahu odpovídajícím žádosti ze dne 22. 10. 2010, č. j. ÚOHS-P615/2008/DP-15953/2010/820/JKo.

Tvrzený nezákonný zásah spatřoval žalobce v provádění předběžného šetření podle § 20 odst. 1 písm. a) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně hospodářské soutěže“) ve věci možného zneužití dominantního postavení žalobce na některých trzích služeb elektronických komunikací (zejména služby poskytování přístupu k internetu) formou stlačování marží konkurentů žalobce. V rámci tohoto šetření, o němž byl žalobce poprvé vyrozuměn oznámením ze dne 19. 11. 2008, žalovaný vyžadoval poskytování rozsáhlého množství detailních informací a podkladových materiálů, jejichž shromažďování, vytváření a ověřování mělo žalobci způsobit značné finanční náklady a představovat pro něho zátěž z hlediska vynaloženého času i kapacity. Vedle výzvy ze dne 19. 11. 2008 se jednalo o výzvu ze dne 5. 12. 2008, ze dne 29. 1. 2009, ze dne 16. 9. 2009, ze dne 12. 11. 2009, ze dne 22. 12. 2009, ze dne 15. 1. 2010, ze dne 29. 1. 2010, ze dne 10. 2. 2010, ze dne 9. 4. 2010 a ze dne 22. 10. 2010. V průběhu řízení před krajským soudem doručil žalovaný žalobci další obdobnou výzvu ze dne 7. 12. 2010.

Krajský soud rozsudkem ze dne 13. 1. 2011, č. j. 62 Af 69/2010 - 158, zakázal žalovanému pokračovat v provádění předběžného šetření vedeného pod sp. zn. P615/2008/DP (výrok I.). Návrh, jímž se žalobce domáhal, aby bylo žalovanému zakázáno vyžadovat po žalobci informace a podklady v rozsahu odpovídajícím žádosti žalovaného ze dne 22. 10. 2010, č. j. ÚOHS-P615/2008/DP-15953/2010/820/JKo, krajský soud zamítl (výrok II.). Dále krajský soud uložil žalovanému povinnost nahradit žalobci náklady řízení o žalobě (výrok III.).

Krajský soud shledal žalobu důvodnou v části, jíž se žalobce domáhal, aby žalovanému bylo zakázáno pokračovat v předběžném šetření. Konstatoval, že předběžné šetření podle § 20 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně hospodářské soutěže není správním řízením, ale dílčím postupem, jehož cílem je prověření určitých skutečností pro to, aby se žalovaný mohl rozhodnout, zda zahájí správní řízení či nikoliv. Tento postup není zahajován ani ukončován žádným formálním úkonem. Svou povahou se jedná o kontrolní proces, během něhož je žalovaný oprávněn provádět donucující úkony podle § 21e, § 21f a § 21g zákona o ochraně hospodářské soutěže, kterými může dojít k zásahu do práv soutěžitelů. Vzhledem k tomu, že předběžné šetření je postaveno mimo soudní kontrolu prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., nemá žalobce jinou možnost efektivní obrany proti postupu žalovaného než žalobu proti nezákonnému zásahu správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s. Předběžné šetření a jeho jednotlivé donucující úkony je proto třeba považovat za „zásah“ ve smyslu § 82 s. ř. s.

Podle krajského soudu se musí žalovaný při provádění donucujících úkonů řídit zásadou přiměřenosti a minimalizace zásahů veřejné správy do práv jednotlivců. Správní řízení nelze nahrazovat předběžným šetřením, v němž nejsou dostatečně garantována procesní práva soutěžitelů. Těžiště získávání podkladů pro správní rozhodnutí proto nemůže být přeneseno ze správního řízení do stádia předběžného šetření. Předběžné šetření neslouží ke zjišťování možných podezření, ani k tomu, aby bylo postaveno najisto,

že došlo k porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže. V takovém případě by se totiž samotné správní řízení stalo pouze formálním postupem a osoba, vůči níž je předběžné šetření vedeno, by tak byla zbavena procesních práv, jež by jí příslušela jako účastníku správního řízení. Podle krajského soudu žalovaný opakovaně měnil obsahové zaměření informací, které od žalobce vyžadoval, a časové období, jehož se tyto informace týkaly. Z hlediska rozsahu a náplně se v podstatě jednalo o veškeré podklady potřebné pro rozhodnutí žalovaného ve správním řízení ve věci možného zneužití dominantního postavení žalobce. Vyžadování těchto podkladů nebylo přiměřené povaze a účelu předběžného šetření mimo správní řízení. S ohledem na to, že žalovaný vedl předběžné šetření po dobu 26 měsíců, aniž by přitom dospěl k jakémukoli výsledku, uzavřel krajský soud, že předběžné šetření vybočilo z rámce přiměřenosti a zákonnosti. Předběžné šetření se tak stalo nezákonným zásahem, jímž žalovaný porušil žalobcova práva.

Pokud jde o druhou část žaloby, jíž se žalobce domáhal, aby bylo žalovanému zakázáno vyžadovat informace a podklady v rozsahu odpovídajícím výzvě ze dne 22. 10. 2010, č. j. ÚOHS-P615/2008/DP-15953/2010/820/JKo, konstatoval krajský soud, že takto formulovaný zákaz by překročil rámec předběžného šetření a bránil by žalovanému vyžadovat předmětné informace i v případě zahájení správního řízení. Za situace, kdy byla žalovanému uložena povinnost ukončit předběžné šetření, považoval krajský soud takový zákaz z hlediska ochrany práv žalobce za nadbytečný.

II.

Základní argumenty uvedené v kasační stížnosti

Žalovaný (stěžovatel) podal dne 8. 2. 2011 proti výroku I. a III. rozsudku krajského soudu kasační stížnost, kterou doplnil podáním ze dne 16. 3. 2011. Stěžovatel opírá kasační stížnost o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tedy namítá nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Stěžovatel v prvé řadě krajskému soudu vytýkal, že jeho rozsudek je nepřezkoumatelný. Krajský soud se podle stěžovatele nezabýval všemi argumenty, které stěžovatel vznesl v průběhu řízení o žalobě, a nevypořádal se s otázkou, zda jsou splněny veškeré podmínky pro přiznání ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu. Nepřezkoumatelnost spatřoval stěžovatel také v tom, že krajský soud nevysvětlil, kde je hranice přiměřenosti při provádění úkonů v rámci předběžného šetření, ani neuvedl její konkrétní překročení. Krajský soud nezmínil, co konkrétně mělo být zásahem, tedy zda jím bylo již vedení předběžného šetření, či pouze jednotlivé donucující úkony stěžovatele. Rozsudek dále podle názoru stěžovatele trpí vnitřní rozporností, neboť krajský soud na jednu stranu uvedl, že mu nepřísluší hmotněprávně hodnotit podklady shromážděné v průběhu předběžného šetření, zároveň však konstatoval, že jde v podstatě o veškeré podklady nutné k rozhodnutí ve věci. Takový závěr je podle stěžovatele hmotněprávní.

Stěžovatel dále uváděl, že předběžné šetření nenaplňuje veškeré znaky nezákonného zásahu podle § 82 s. ř. s. Žalobce nemohl být přímo dotčen na svých právech prováděním

předběžného šetření ani jednotlivými výzvami. Negativní dopad by pro něho mohlo mít pouze nesplnění výzev, neboť by se žalobce vystavoval nebezpečí uložení pořádkové pokuty podle § 22c zákona o ochraně hospodářské soutěže. Pokud jde o zákonnost předběžného šetření, uvedl stěžovatel, že postupoval v souladu s § 21e, § 21f a § 21g ve spojení s § 20 odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže, nejedná se proto o nezákonný zásah. Předmětné šetření bylo zaměřeno na dynamicky se vyvíjející a odborně složitou oblast elektronických komunikací. Délka jeho trvání odpovídala složitosti šetřené problematiky a nelze ji považovat za nepřiměřenou. Celkovou délku šetření ovlivnil i žalobce, jenž poskytoval informace se zpožděním a navíc nepřesné a neúplné, takže stěžovatel musel žádat o jejich doplnění.

Předběžné šetření je podle stěžovatele legitimním a zákonným nástrojem k prosazování veřejného zájmu na ochraně hospodářské soutěže a k odhalování jednání vykazujících znaky zneužití dominantního postavení. Jeho postup nebyl nepřiměřeným zásahem do práv žalobce, neboť byl v souladu se zákonem. Dále stěžovatel namítal, že žalobce je právnickou osobou a nemůže se tedy dovolávat práva na soukromí, jehož porušení tvrdí. Veřejný zájem na ochraně hospodářské soutěže vyžaduje, aby stěžovatel mohl uplatnit zákonem svěřenou pravomoc a nebyl v tomto směru nedůvodně omezován. Zákazem provádění předběžného šetření v nezbytném rozsahu by bylo uplatnění dozorové pravomoci stěžovatele do budoucna vyloučeno, neboť by se soutěžitelé mohli žalobou takto bránit jakémukoliv šetření a mohlo by tak dojít k omezení zákonné pravomoci stěžovatele.

Podle stěžovatele na daný případ nedopadá nález Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2008, sp. zn. I. ÚS 1835/07, na který krajský soud poukazoval, neboť se týká daňové kontroly, jejíž účel je odlišný od účelu předběžného šetření, kterým je ověření důvodnosti podezření z porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže. Krajský soud se dále odchýlil od závěrů, které vyslovil v obdobném případě v rozsudku ze dne 8. 4. 2010, č. j. 62 Af 3/2010 – 143, podle něhož výzva k předložení podkladů v rámci správního řízení, trvání na jejich poskytnutí, a to i do budoucna pro případ výzev k předložení dalších obdobných podkladů nezpůsobuje přímé zkrácení na právech soutěžitele. Přestože se citované rozhodnutí týká postupu ve správním řízení, lze uvedené závěry vztáhnout i na nyní posuzovanou věc, a proto měl krajský soud vysvětlit, proč se v posuzované věci odchýlil od svého dřívějšího stanoviska.

Z těchto důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil výroky I. a III. napadeného rozsudku krajského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

III.

Vyjádření žalobce ke kasační stížnosti a replika stěžovatele

Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 4. 4. 2011 navrhl zamítnutí kasační stížnosti pro nedůvodnost. Žalobce souhlasil s názorem krajského soudu, že stěžovatel je povinen při provádění šetření respektovat princip přiměřenosti a minimalizace zásahů do sféry jednotlivce. Samotná žádost o poskytnutí informací a podkladů totiž může představovat zásah do osobní sféry žalobce a jeho práva na informační sebeurčení. Žalobce

naopak odmítl názor stěžovatele, podle něhož byla vydáním rozsudku vyloučena možnost uplatnění dozorové pravomoci stěžovatele. Skutečnost, že postup stěžovatele je předmětem soudního přezkumu, mu totiž nebrání v provádění předběžného šetření za předpokladu, že tato pravomoc je uplatňována přiměřeně a v mezích zákona. Pokud jde o námitky týkající se tvrzené nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, uvedl žalobce, že krajský soud své rozhodnutí řádně odůvodnil a dostatečným způsobem se vypořádal se všemi věcnými argumenty stěžovatele. Tvrzení, že na délku předběžného šetření měly vliv údajné průtahy ze strany žalobce, stěžovatel neuplatnil v průběhu řízení před krajským soudem, a tudíž k této skutečnosti nelze přihlížet. Zákon o ochraně hospodářské soutěže navíc dává stěžovateli dostatečné možnosti, jak případným průtahům zabránit.

Stěžovatel v replice ze dne 24. 6. 2011 mj. uvedl, že souhlasí s názorem krajského soudu a žalobce, že je při provádění předběžného šetření limitován zásadou přiměřenosti, v konkrétním případě však postup stěžovatele byl v souladu s touto zásadou. Dále stěžovatel konstatoval, že se krajský soud zabýval postupem stěžovatele v celkovém kontextu, výsledkem takového posouzení mělo ovšem být určení konkrétního úkonu, který lze považovat za nezákonný zásah. Nelze totiž rozumně připustit, aby nezákonným zásahem bylo celé předběžné šetření od jeho zahájení až do jeho ukončení. Podle stěžovatele tvrzené průtahy ze strany žalobce nejsou nově uplatněnou skutečností, neboť na ně poukázal již v průběhu jednání před krajským soudem. Pokud jde o existenci zásahu do práv žalobce, uvedl stěžovatel, že žádost o poskytnutí informací nemůže představovat zásah do osobní sféry žalobce a do jeho práva na informační sebeurčení, neboť se jedná o právnickou osobu, která nemůže takovými právy disponovat.

IV.

Právní hodnocení věci

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu vymezeném v § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

IV. a)

Námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu

Nevyšší správní soud se v prvé řadě zabýval stížními námitkami, které spočívaly v tvrzené nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů a pro nesrozumitelnost.

Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu je rozhodnutí soudu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., pokud např. z jeho odůvodnění není vůbec zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci obsaženou v žalobě a proč soud subsumoval popsaný skutkový stav pod zvolené právní normy (srov. rozsudek ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, dostupný na www.nssoud.cz). Nepřezkoumatelnost je také dána tehdy, opomene-li krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu posoudit důvodnost jedné ze žalobních námitek (srov. rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, publikovaný pod č. 787/2006 Sb. NSS), a rovněž tehdy, není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci v žalobě a proč žalobní námitky považuje za liché, mylné nebo vyvrácené. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá (srov. např. rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publikovaný pod č. 689/2005 Sb. NSS).

Nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost je obecně takové soudní rozhodnutí, jehož výrok je vnitřně rozporný, kdy nelze zjistit, zda soud žalobu zamítl nebo o ní odmítl rozhodnout, případy, kdy nelze seznat, co je výrok a co odůvodnění, dále rozhodnutí, z něhož není patrné, které osoby jsou jeho adresátem, rozhodnutí s nevhodnou formulací výroku, která má za následek, že rozhodnutí nikoho nezavazuje apod. (srov. např. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publikovaný pod č. 133/2004 Sb. NSS).

Uvedeným požadavkům na obsah odůvodnění soudního rozhodnutí krajský soud v daném případě dostál. V prvé řadě je třeba konstatovat, že krajský soud posuzoval důvodnost žaloby z hlediska žalobcem uplatněných tvrzení a dospěl přitom k závěru, že jsou splněny veškeré podmínky pro poskytnutí ochrany před nezákonným zásahem podle § 82 s. ř. s. Důvody, které krajský soud vedly k tomuto závěru, jsou z odůvodnění rozsudku seznatelné. Krajský soud se podrobně zabýval především otázkou splnění podmínky nezákonnosti a existence zásahu správního orgánu do práv žalobce. Z odůvodnění rozsudku je však patrné, proč měl krajský soud za to, že jsou splněny i ostatní podmínky pro přiznání ochrany před nezákonným zásahem. Krajský soud vylíčil rozhodné skutkové okolnosti, uvedl úvahy, kterými se řídil při posouzení důvodnosti žaloby, a popsal závěry, ke kterým na základě těchto úvah dospěl. Vypořádal se přitom i s klíčovými námitkami, kterými stěžovatel vyvracel argumenty žalobce. Nelze přisvědčit názoru stěžovatele, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, neboť se krajský soud nevypořádal s některými dílčími argumenty stěžovatele (např. tvrzené omezení pravomocí stěžovatele). Je totiž třeba odlišovat absenci nosných důvodů, o něž krajský soud opřel své rozhodnutí, a situaci, kdy se krajský soud nevypořádal či nepopřel dílčí argument, kterým stěžovatel vyvracel žalobní tvrzení. Krajský soud dostatečně srozumitelným a přezkoumatelným způsobem vysvětlil důvody, které ho vedly k závěru o důvodnosti žaloby. Z jeho úvah je přitom zřejmé, proč se s argumenty a tvrzeními stěžovatele neztotožnil (srov. např. rozsudek ze dne 30. 11. 2009, č. j. 2 Afs 54/2009 - 88, dostupný na www.nssoud.cz). Rozsudek krajského soudu jako celek tedy splňuje nároky na přezkoumatelnost soudního rozhodnutí.

Nesprávný je též názor stěžovatele, podle něhož je napadený rozsudek nepřezkoumatelný, neboť krajský soud neuvedl, zda nezákonným zásahem bylo vedení předběžného šetření, nebo jednotlivé úkony provedené stěžovatelem v rámci šetření. Krajský soud v odůvodnění rozsudku výslovně konstatoval, že nezákonným zásahem je vedení předběžného šetření, nikoliv pouze dílčí úkony provedené v rámci tohoto šetření (viz str. 25 rozsudku krajského soudu). Z tohoto důvodu také krajský soud zakázal stěžovateli pokračovat v provádění celého předběžného šetření (viz výrok I. rozsudku krajského soudu). Krajskému soudu nelze vytýkat ani to, že v odůvodnění rozsudku neoznačil konkrétní úkony stěžovatele, které již přesáhly rámec předběžného šetření a staly se nezákonným zásahem do práv žalobce. Domáhal-li se žalobce v daném případě zákazu pokračování v předběžném šetření, posuzoval krajský soud postup stěžovatele v rámci celého předběžného šetření, a to od jeho zahájení až do rozhodnutí o žalobě (§ 87 odst. 1 s. ř. s.). Krajský soud přitom dospěl k závěru, že v době jeho rozhodování již předběžné šetření svou délkou trvání i rozsahem přesahovalo rámec, který mu zákon o ochraně hospodářské soutěže vyhrazuje. Nebylo tedy nutné a vlastně ani možné exaktně stanovit okamžik či dílčí úkon, kdy již předběžné šetření stěžovatele tento rámec přesáhlo, podstatný pro rozhodnutí krajského soudu byl právě jen závěr, že k tomuto překročení zákonného rámce v průběhu šetření došlo.

Nejvyšší správní soud nesouhlasí ani s námitkou stěžovatele, že rozsudek krajského soudu trpí údajnou vnitřní rozporností. Pokud krajský soud uvedl, že nehodnotil hmotněprávně podklady shromážděné stěžovatelem v průběhu předběžného šetření, vyjádřil tím skutečnost, že se zabýval pouze posouzením zákonnosti předběžného šetření, nikoliv otázkou, zda se žalobce dopustil možného zneužití dominantního postavení. Posouzením jednání žalobce by totiž předjímal další postup ve věci a zasahoval tak do pravomoci, která je v této procesní fázi vyhrazena pouze stěžovateli. Za hmotněprávní posouzení věci nelze považovat úvahu krajského soudu, podle níž se rozsah shromážděných podkladů „*hraničně blíží souhrnu, o který by žalovaný opíral své rozhodnutí, které by v řízení o zneužití dominantního postavení vydával*“. Krajský soud měl za to, že stěžovatel prováděl v rámci předběžného šetření dokazování či shromažďování dalších podkladů pro své rozhodnutí o možném zneužití dominantního postavení žalobcem, což je ovšem proces, který má mít podle názoru krajského soudu těžiště ve správním řízení, a nikoliv v předběžném šetření. O tuto úvahu krajský soud opřel své závěry o nezákonnosti postupu stěžovatele. Nejedná se tedy o závěr, jímž by krajský soud jakkoli předjímal rozhodnutí stěžovatele ve věci, neboť neposuzoval otázku, zda se žalobce dopustil zneužití dominantního postavení, nýbrž pouze hodnotil rozsah shromážděných podkladů. V závěrech krajského soudu tak nelze spatřovat tvrzený rozpor, jenž by jej činil nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval stížní námitkou, podle níž se krajský soud v nyní posuzované věci odchýlil od závěrů, které vyslovil v rozsudku ze dne 8. 4. 2010, č. j. 62 Af 3/2010 – 143. Je pravdou, že podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek ze dne 20. 9. 2007, č. j. 2 As 94/2006 - 51, publikovaný pod č. 1424/2008 Sb. NSS) má krajský soud povinnost, hodlá-li se odchýlit od právního názoru vyjádřeného v jeho předcházejícím rozhodnutí, se s tímto dřívějším odlišným názorem argumentačně vypořádat; pokud tak neučiní, může tím zasáhnout do práva účastníků řízení na spravedlivý proces. Tak tomu ovšem není v nyní posuzovaném případě. Je třeba poukázat v prvé řadě na to, že se v rozsudku ze dne 8. 4. 2010, č. j. 62 Af 3/2010 – 143,

jednalo o případ, kdy již bylo vedeno správní řízení ve věci možného porušení § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Navíc se žalobce v uvedeném případě domáhal ochrany před požadavkem na poskytnutí konkrétních podkladů a informací (a zároveň toho, aby stěžovateli bylo zakázáno využít ve správním řízení podklady a informace, které mu již dříve poskytl). Naproti tomu v nyní posuzované věci se žalobce domáhal zákazu pokračovat v provádění předběžného šetření. Ta část žaloby, kterou se žalobce domáhal, aby bylo stěžovateli zakázáno požadovat konkrétní informace a podklady specifikované ve výzvě ze dne 22. 10. 2010, byla krajským soudem zamítnuta. Okolnosti obou případů se tedy od sebe významným způsobem liší. Nelze proto vytýkat krajskému soudu, že se v nyní přezkoumávaném rozsudku nevypořádal s právním názorem vyjádřeným ve zmiňovaném rozhodnutí.

Z uvedených důvodů shledal Nejvyšší správní soud stížní námitky spočívající v tvrzené nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu nedůvodnými.

IV. b)

Zákonnost předběžného šetření

Podle § 109 odst. 2 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud při posouzení důvodnosti kasační stížnosti vázán, až na stanovené výjimky, rozsahem kasační stížnosti. V daném případě stěžovatel napadl kasační stížností výrok I. rozsudku krajského soudu, kterým mu bylo zakázáno pokračovat v předběžném šetření, a s ním související výrok III. rozsudku krajského soudu o nákladech řízení. Proti výroku II. rozsudku krajského soudu, kterým byla žaloba zamítnuta v té části, v níž se žalobce domáhal toho, aby bylo stěžovateli zakázáno vyžadovat informace a podklady v rozsahu odpovídajícím výzvě ze dne 22. 10. 2010, č. j. ÚOHS-P615/2008/DP-15953/2010/820/JKo, stěžovatel kasační stížností nebrojil. Za daných okolností se tedy Nejvyšší správní soud zabýval v mezích uplatněných stížních námitek pouze posouzením otázky, zda předběžné šetření prováděné stěžovatelem bylo nezákonným zásahem a zda tedy byly splněny veškeré podmínky pro to, aby krajský soud přiznal žalobci ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s.

Při posouzení důvodnosti uplatněných stížních námitek Nejvyšší správní soud vyšel v prvé řadě ze své ustálené judikatury, podle níž je žaloba podle § 82 a násl. s. ř. s. důvodná, byl-li žalobce přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, který není rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), přičemž „zásah“ v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování „zásahu“ (6. podmínka). Není-li byť jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, publikovaný pod č. 603/2005 Sb. NSS). Podle názoru stěžovatele nedošlo v daném případě k naplnění 1., 2., 3. ani 4. podmínky. Pokud jde o zbývající podmínky, stěžovatel žádné konkrétní stížní námitky neuplatnil.

Pokud jde o povahu úkonů správních orgánů, které jsou způsobilé stát se nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., zastávala dřívější judikatura Nejvyššího správního soudu stanovisko, že nezákonným zásahem mohou být pouze aktivní úkony

správního orgánu, které mají vůči jednotlivci donucující povahu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2008, č. j. 3 Aps 3/2006 - 54, www.nssoud.cz). Avšak tento názor byl překonán usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, publikovaném pod č. 2206/2011 Sb. NSS. Rozšířený senát v citovaném usnesení vyslovil následující právní názor: „(*Z)ásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.*“ Nejedná se tedy pouze o aktivní donucující úkony správních orgánů, které mohou být zásahem podle § 82 s. ř. s., jak uvedl v odůvodnění napadeného rozsudku krajský soud. Citovaným usnesením rozšířeného senátu došlo k rozšíření okruhu aktů či úkonů veřejné správy, proti nimž lze brojit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. Žalobou podle § 82 a násl. s. ř. s. se lze domáhat ochrany proti všem aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností, nelze-li se ochrany soudu domoci žalobou proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.) nebo žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 a násl. s. ř. s.), s výjimkou procesních úkonů, které nemají donucující povahu a je jimi pouze zajišťován průběh řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2011, č. j. 5 Aps 5/2010 – 293, www.nssoud.cz).

V daném případě žalobce spatřoval nezákonný zásah v předběžném šetření ve věci možného zneužití dominantního postavení žalobce. Podle § 20 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně hospodářské soutěže stěžovatel „*vykonává dozor nad tím, zda a jakým způsobem soutěžitelé plní povinnosti vyplývající pro ně z tohoto zákona nebo z rozhodnutí Úřadu* (stěžovatele - pozn. NSS) *vydaných na základě tohoto zákona*“. Podle § 20 odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže, ve znění účinném do 31. 8. 2009, stěžovatel při výkonu dozoru postupoval přiměřeně podle § 21 odst. 5 až 9 téhož zákona. S účinností od 1. 9. 2009 však byla tato ustanovení zrušena zákonem č. 155/2009 Sb., kterým byl zákon o ochraně hospodářské soutěže novelizován, a nahrazena novými ustanoveními. Podle § 20 odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže, ve znění účinném od 1. 9. 2009, stěžovatel při výkonu dozoru postupuje přiměřeně podle ustanovení § 21e, § 21f a § 21g zákona o ochraně hospodářské soutěže upravujících postup stěžovatele ve správním řízení. Samotné ustanovení § 20 odst. 1 písm. a) zákona ochraně hospodářské soutěže ovšem zůstalo novelizací tohoto zákona nedotčeno. Změna relevantních ustanovení upravujících postup stěžovatele ve správním řízení, resp. při výkonu dozoru a provádění šetření, tedy nic nezměnila na oprávnění stěžovatele provádět dozor nad plněním povinností soutěžitelů.

Šetření podle § 20 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně hospodářské soutěže je svou povahou specifickým postupem, jehož účelem je dozor nad dodržováním povinností, které soutěžitelům vyplývají ze zákona o hospodářské soutěži, případně ze soutěžního práva Evropské unie (viz § 20a a § 21h zákona o ochraně hospodářské soutěže, resp. před 1. 1. 2009 § 21a tohoto zákona) nebo z rozhodnutí stěžovatele. Nejedná se o správní řízení, jehož výsledkem by mělo být závazné správní rozhodnutí stěžovatele, ale o kontrolní postup, v rámci něhož jsou stěžovateli svěřeny relativně rozsáhlé pravomoci, které mu umožňují provádění efektivního dozoru. Účelem šetření je kontrola dodržování povinností soutěžitelů, zjištění nebo prověření případných skutečností, které by mohly odůvodňovat

podezření, že se konkrétní soutěžitel mohl dopustit porušení uvedených povinností, a shromáždění prvotních informací a podkladů, o něž se takové podezření opírá. Šetření není zahajováno ani ukončováno správním rozhodnutím ani jiným formálním úkonem. Vyjdou-li v průběhu šetření najevo skutečnosti, které zakládají podezření, že se konkrétní soutěžitel mohl dopustit protisoutěžního deliktu, může stěžovatel z moci úřední zahájit správní řízení ve věci možného porušení soutěžních předpisů (§ 20 odst. 3 ve spojení s § 21 zákona o ochraně hospodářské soutěže). V takovém správním řízení, které již není součástí předběžné kontroly, má pak být vydáno rozhodnutí o tom, zda se soutěžitel dopustil protisoutěžního deliktu či nikoliv. Lze tak konstatovat, že šetření podle § 20 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně hospodářské soutěže není ukončováno rozhodnutím správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší či závazně určují práva nebo povinnosti. Proti postupu stěžovatele v průběhu šetření se proto nelze bránit žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s.

Za účelem výkonu dozoru nad dodržováním povinností soutěžitelů je stěžovatel nadán relativně rozsáhlými vyšetřovacími oprávněními. Soutěžitelé mají povinnost poskytovat stěžovateli nezbytnou součinnost k výkonu dozoru a výkon těchto oprávnění strpět. V případě porušení této povinnosti může stěžovatel uložit soutěžiteli pořádkovou pokutu podle § 22c odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Stěžovatel je dále oprávněn v rámci provádění dozoru vyžadovat od soutěžitelů bezplatné poskytnutí podkladů a informací, včetně obchodních knih, jiných obchodních záznamů nebo jiných záznamů (§ 21e zákona o ochraně hospodářské soutěže). Soutěžitelé jsou naopak povinni podrobit se šetření na pozemcích a ve všech objektech, místnostech a dopravních prostředcích, které užívají při své činnosti v hospodářské soutěži. V rámci šetření jsou osoby pověřené stěžovatelem oprávněny mj. vstupovat do obchodních prostor soutěžitelů, u kterých šetření probíhá, nahlížet do obchodních záznamů, které se v obchodních prostorách nacházejí nebo jsou z nich přístupné, kopírovat nebo získávat v jakékoli formě kopie nebo výpisy z obchodních záznamů, pečetit obchodní prostory, popřípadě skříně, schránky nebo obchodní záznamy v nich se nacházející. Zaměstnanci stěžovatele jsou dále oprávněni zjednat si do obchodních prostor soutěžitele přístup, otevřít uzavřené skříně nebo schránky, popřípadě si jiným způsobem zjednat přístup k obchodním záznamům (§ 21f zákona o ochraně hospodářské soutěže). Existuje-li důvodné podezření, že se obchodní záznamy nacházejí v jiných než obchodních prostorách, včetně bytů fyzických osob, které jsou statutárními orgány soutěžitele nebo jejich členy nebo jsou k soutěžiteli v pracovněprávním nebo obdobném vztahu, může šetření s předchozím souhlasem soudu probíhat i v takových prostorách (§ 21g zákona o ochraně hospodářské soutěže, srov. obdobně § 21 odst. 5 až 8 zákona o ochraně hospodářské soutěže, ve znění účinném do 31. 8. 2009).

S ohledem na takto široká oprávnění, jež může stěžovatel uplatnit v rámci výkonu své dozorové pravomoci při provádění předběžného šetření, lze konstatovat, že nezákonně prováděné šetření může porušovat řadu ústavně zaručených práv soutěžitele. V případě výzev k poskytnutí podkladů a informací dochází přinejmenším k omezení veřejného subjektivního práva jednotlivce (tj. nejen fyzické, ale i právnické osoby) na všeobecnou ochranu jeho svobodné sféry (*status negativus*), vyplývajícího mj. z článku 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Ústavní soud např. v nálezu ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. I. ÚS 512/02, konstatoval, že zásadě, podle níž lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví *„…odpovídá subjektivní právo jednotlivce na všeobecnou ochranu svobodné sféry osoby. Jedná se*

o „sběrnou" či generální klauzuli, která logicky reaguje na nemožnost předvídat při formulování základních práv všechny v budoucnu se vyskytující zásahy do svobodného prostoru osoby. Do této oblasti spadá i právo jednotlivce na takzvané informační sebeurčení. Jen osoba sama je oprávněna rozhodnout o tom, jaké údaje o sobě poskytne včetně údajů o své pracovní či ekonomické aktivitě, pokud zákon neukládá v tomto směru osobě povinnost tak, jak to předvídá čl. 4 odst. 1 Listiny". Provádění šetření stěžovatelem může rovněž vyústit v možné porušení práva na ochranu vlastnictví (majetku) zakotveného v článku 11 Listiny základních práv a svobod a v článku 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, pokud by byl soutěžitel při provádění šetření neoprávněně omezen v právu pokojně užívat svůj majetek. Byť v daném případě stěžovatel neprováděl místní šetření, lze konstatovat, že v určitých případech by provedení nezákonného šetření v obchodních prostorách soutěžitele nebo dokonce v jiných než obchodních prostorách soutěžitele, mohlo představovat neoprávněný zásah do práva na ochranu obydlí (srov. nález Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 3/09, publikovaný pod č. 219/2010 Sb.).

V posuzovaném případě se žalobce cítil být dotčen na svých právech výzvami stěžovatele k předložení požadovaných informací a podkladů. Z obsahu jednotlivých výzev, které k důkazu provedl krajský soud, plyne, že stěžovatel opakovaně vyzýval žalobce k předkládání značného množství podkladů a informací, které se týkaly možného zneužití dominantního postavení žalobcem. Postupem stěžovatele byl žalobce omezen na svém právu svobodně se rozhodnout, zda a komu poskytne informace o své činnosti. Došlo tak přinejmenším k zásahu do práva na všeobecnou ochranu svobodné sféry osoby (*status negativus*), která zahrnuje i právo na informační sebeurčení. Jednalo se přitom o přímé dotčení na právech, neboť k omezení práv žalobce došlo již tím, že mu byla stěžovatelem uložena povinnost předložit specifikované informace a podklady. Nelze proto souhlasit s názorem, že by žalobce mohl být na svých právech dotčen až uložením pořádkové pokuty v případě, že by výzev stěžovatele neuposlechl. Nelze přisvědčit ani námitce stěžovatele, že žalobci jako právnické osobě nelze přiznat právo na ochranu této jeho autonomní sféry. Ústavně zaručená základní práva a svobody zakotvené zejména v Listině základních práv a svobod a v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod se vztahují nejen na osoby fyzické, ale i na osoby právnické, a to za předpokladu, že to povaha těchto práv umožňuje (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 10. 10. 2001, sp. zn. I. ÚS 201/01). Osobní sféru jednotlivce nelze zužovat pouze na povinnost správních orgánů respektovat soukromí fyzické osoby. Jak již bylo řečeno, v daném případě byl žalobce dotčen na právu na všeobecnou ochranu jeho svobodné sféry a právu na informační sebeurčení. Sféra osobní svobody je odvozena z principu, že státní moc lze uplatňovat jen na základě zákona, za podmínek zákonem stanovených a v mezích zákona. Proto je z povahy věci zaručena všem jednotlivcům, neboť platí, že státní moc nelze uplatňovat bez zákonného podkladu (svévolně) vůči fyzickým ani právnickým osobám (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2008, č. j. 2 Aps 3/2007 – 91, www.nssoud.cz, jehož právní věta byla publikována pod č. 2199/2011 Sb. NSS).

Nejvyšší správní soud se z uvedených důvodů ztotožnil s názorem krajského soudu, že předběžné šetření podle § 20 odst. 1 písm. a) zákona ochraně hospodářské soutěže je zásahem správního orgánu, kterým mohou být přímo dotčena práva soutěžitele. Na ochranu proti vedení předběžného šetření soutěžiteli nepřísluší žaloba proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.) ani žaloba na ochranu proti nečinnosti správního

orgánu (§ 79 a násl. s. ř. s.). Nejedná se přitom ani o úkon, jímž by byl pouze zajišťován průběh správního řízení. Jak již bylo řečeno, v posuzovaném případě byl žalobce postupem stěžovatele v rámci předběžného šetření vedeného za účelem prověření podezření z možného zneužití dominantního postavení přímo dotčen na svých právech. Nejvyšší správní soud z tohoto důvodu dospěl k závěru, že byla splněna 1., 2. a 4. podmínka pro přiznání ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu stanovená citovanou judikaturou Nejvyššího správního soudu.

Nejvyšší správní soud se proto dále zabýval posouzením klíčové otázky, zda došlo také k naplnění 3. podmínky, tj. zda se v posuzované věci jednalo o nezákonný postup stěžovatele. Konstatování, že zásahem správního orgánu došlo k omezení práv jednotlivce, totiž ještě neznamená, že jde o zásah nepřípustný. Takový zásah je ústavním pořádkem aprobován, děje-li se na základě zákona, v souladu se zákonem a v jeho mezích, a dále, sleduje-li legitimní cíl, je pro dosažení tohoto cíle nezbytný a tomuto cíli také přiměřený. Jestliže však správní orgán vybočí z takto stanovených mezí, jedná se již o nezákonný zásah do práv, proti němuž přísluší žalobci ochrana podle § 82 a násl. s. ř. s.

Nejvyšší správní soud se nejprve musel vypořádat s otázkou, zda předmětné šetření bylo zahájeno v souladu se zákonem. V této souvislosti lze konstatovat, že zákon o ochraně hospodářské soutěže nestanoví žádné konkrétní podmínky pro výkon dozoru podle § 20 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně hospodářské soutěže. Výkon dozorčího oprávnění může zahrnovat kontroly zahájené na základě konkrétního podezření, že se soutěžitel mohl dopustit svým jednáním soutěžního deliktu, zjištěného vlastní činností stěžovatele nebo na základě podnětu třetí osoby. V takovém případě bude dozor zpravidla zaměřen na prošetření toho, zda zjištěné skutečnosti odůvodňují zahájení správního řízení. Stejně tak se ale může jednat i o namátkovou kontrolu zahájenou, aniž by stěžovatel *a priori* disponoval konkrétním podezřením, že soutěžitel neplní řádně své povinnosti. V této souvislosti lze poukázat na § 20 odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže upravující tzv. sektorové šetření. V případě sektorového šetření zákon výslovně stanoví, že se provádí v případech, kdy situace na jednotlivých trzích naznačuje, že hospodářská soutěž je, ať již z jakýchkoli důvodů, narušena. Pro výkon dozorčího oprávnění podle § 20 odst. 1 písm. a) zákona ochraně hospodářské soutěže ovšem žádná obdobná či jiná podmínka stanovena není. Lze tak dovodit, že stěžovatel může zahájit šetření, aniž by mu přitom byly známy skutečnosti nasvědčující tomu, že došlo k porušení předpisů na ochranu hospodářské soutěže, např. zneužitím dominantního postavení soutěžitele.

V tomto rozsahu je třeba korigovat závěry krajského soudu, jenž v odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, že předběžné šetření nemůže sloužit k tomu, aby v jeho průběhu byla možná podezření na porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže teprve vyhledávána (viz str. 18 a 20 rozsudku krajského soudu). Krajský soud měl za to, že při zahájení šetření podle § 20 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně hospodářské soutěže musí existovat konkrétní podezření z porušení povinnosti soutěžitelem. Opřel se přitom o právní stanovisko vyslovené v nálezu Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2008, sp. zn. I. ÚS 1835/07, podle něhož „*každý zásah do osobní sféry jednotlivce, ať už je činěn v rámci jakéhokoliv postupu státu vůči jednotlivci, musí být ospravedlněn konkrétní skutečností, resp. důvodem takového omezení, a nikoliv proveden pouze proto, že orgán státu je takovou pravomocí formálně nadán*“. Od uvedeného stanoviska Ústavního soudu se však následná judikatura Nejvyššího správního soudu odchýlila.

Nejvyšší správní soud opakovaně konstatoval, že jsou v tomto případě splněny podmínky definované judikaturou Ústavního soudu pro to, aby se mohl od právního názoru vyjádřeného v citovaném nálezu odchýlit (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2009, č. j. 8 Afs 46/2009 - 46, publikovaný pod č. 1983/2010 Sb. NSS, rozsudek ze dne 3. 12. 2009, č. j. 2 Aps 2/2009 - 52, publikovaný pod č. 2000/2010 Sb. NSS, rozsudky ze dne 19. 3. 2010, č. j. 5 Aps 2/2010 – 54, ze dne 15. 4. 2010, č. j. 7 Afs 15/2010 – 89 a č. j. 7 Afs 16/2010 - 84, ze dne 13. 5. 2010, č. j. 1 Afs 28/2010 – 107, ze dne 31. 1. 2011, č. j. 8 Afs 63/2010 - 106, ze dne 3. 3. 2011, č. j. 9 Afs 54/2010 - 84, ze dne 8. 4. 2011, č. j. 5 Afs 13/2010 - 58 a ze dne 22. 7. 2011, č. j. 5 Afs 61/2010 – 61, všechny dostupné na www.nssoud.cz; srov. též usnesení ze dne 3. 11. 2010, sp.zn. I. ÚS 378/10, jímž Ústavní soud odmítl ústavní stížnost proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2009, č. j. 2 Aps 2/2009 – 52, jako zjevně neopodstatněnou). Podle právního názoru zastávaného Nejvyšším správním soudem nejsou konkrétní pochybnosti o porušení předpisů nezbytnou podmínkou pro výkon kontroly, pokud příslušný zákon takovou podmínku výslovně nestanoví nebo z jeho účelu tato podmínka nevyplývá. V ostatních případech tedy může mít kontrola namátkový charakter bez ohledu na to, zda se jedná o daňovou kontrolu, kontrolní postup podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole nebo o jinou formu správního dozoru. Jak uvedl Nejvyšší správní soud ve zmiňovaném rozsudku ze dne 3. 12. 2009, č. j. 2 Aps 2/2009 - 52, kontrolou je „*... postup orgánu veřejné moci, který zjišťuje a eventuelně posuzuje plnění povinností adresáty veřejné správy. Pojmovými znaky takových kontrol bývá možnost zahájení na základě podnětu či ex officio, zákonem upravený postup zahájení, regulace práv a povinností kontrolujících pracovníků i kontrolovaných subjektů, stanovení sankcí pro porušení takových povinností, oprávnění kontrolovaného subjektu podat námitky proti kontrole apod. Takový charakter vykazuje celá řada institutů, jež zvláštní předpisy správního práva označují jako kontrolu, např. kontrola prováděná Českou obchodní inspekcí, Státní zemědělskou a potravinářskou inspekcí aj. Podstatným znakem takové kontroly je mj. možnost jejího namátkového provedení, tedy provedení za situace, kdy kontrolující osoba a priori nedisponuje (konkrétním) podezřením, že kontrolovaný subjekt neplní řádně své povinnosti (podobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2009, sp. zn. 8 Afs 46/2009, www.nssoud.cz)*“. Přestože se předmět kontroly (dozoru) podle § 20 odst. 1 písm. a) zákona ochraně hospodářské soutěže odlišuje od předmětu daňové kontroly, o níž se jednalo ve věcech posuzovaných Ústavním soudem a Nejvyšším správním soudem, jedná se v obou případech o institut, jehož účelem je kontrola dodržování právních předpisů jejich adresáty. Stanovisko zastávané Nejvyšším správním soudem se proto uplatní i v nyní posuzované věci. Lze tak uzavřít, že podmínkou pro zahájení předběžného šetření podle § 20 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně hospodářské soutěže není existence konkrétního podezření, že soutěžitel neplní řádně své povinnosti vyplývající ze zákona o ochraně hospodářské soutěže, z unijního soutěžního práva nebo z rozhodnutí stěžovatele.

Nejvyšší správní soud proto nesouhlasí s názorem krajského soudu, jenž stěžovateli vytýkal, že v průběhu šetření teprve vyhledával skutečnosti odůvodňující podezření z porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže. V posuzované věci se navíc zjevně nejedná o případ namátkové kontroly, neboť podle vyjádření stěžovatele bylo předběžné šetření zahájeno na základě podnětu třetí osoby (viz protokol o jednání ze dne 13. 1. 2011, s. 11), z čehož vyplývá, že stěžovatel již při zahájení šetření disponoval určitým podezřením, že se žalobce svým jednáním mohl dopustit zneužití dominantního postavení. Nicméně ani tato dílčí nesprávnost v odůvodnění přezkoumávaného rozsudku nemohla

mít vliv na správnost navazujících úvah a závěrů krajského soudu, které se týkaly zákonnosti předběžného šetření.

Skutečnost, že stěžovatel nemusí před zahájením šetření podle § 20 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně hospodářské soutěže disponovat žádným konkrétním podezřením ohledně možného protiprávního jednání soutěžitele, totiž neznamená, že by postup stěžovatele při výkonu správního dozoru mohl záviset zcela na jeho libovůli. Jak již bylo řečeno, postup stěžovatele při provádění předběžného šetření se musí pohybovat v mezích daných ústavním pořádkem ČR, včetně mezinárodních smluv o lidských právech, jimiž je Česká republika vázána, a vzhledem k tomu, že v daném případě prováděl stěžovatel šetření i z hlediska možného porušení soutěžního práva EU, konkrétně zákazu zneužití dominantního postavení podle čl. 102 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU"), rovněž v mezích daných Listinou základních práv EU a ochranou základních práv podle obecných právních zásad Unie. Z toho lze dovodit požadavek, který vyplývá pro každé omezení základních práv z judikatury Ústavního soudu, Evropského soudu pro lidská práva i obou unijních soudů (tj. Soudního dvora a Tribunálu, resp. dříve Soudu prvního stupně), aby takové omezení mělo nejen zákonný základ, ale aby též sledovalo právem aprobovaný legitimní cíl, bylo pro dosažení tohoto cíle nezbytné a tomuto cíli přiměřené (zásada proporcionality).

Tyto požadavky se promítají rovněž do základních zásad činnosti správních orgánů, které jsou upraveny v úvodních ustanoveních zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád"). Podle § 2 odst. 2 správního řádu správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena. Jedná se o obecně platný zákaz zneužití pravomoci. Podle § 2 odst. 3 správního řádu správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká, a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu. Uvedené ustanovení vyjadřuje vedle obecného principu ochrany dobré víry také právě zásadu proporcionality, podle níž lze při výkonu pravomoci zasahovat do práv jednotlivců pouze v míře nezbytně nutné.

Vzhledem k tomu, že, jak již bylo řečeno, stěžovatel prováděl předmětné šetření rovněž za účelem kontroly dodržování povinností vyplývajících pro žalobce z článku 102 SFEU (dříve čl. 82 Smlouvy o založení ES), je vhodné připomenout, že tuto pravomoc (stejně jako pravomoc ke správnímu řízení o porušení povinností vyplývajících pro soutěžitele z čl. 101 nebo čl. 102 SFEU) mu svěřuje zákon o ochraně hospodářské soutěže v návaznosti na nařízení Rady (ES) č. 1/2003, o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v článcích 81 a 82 Smlouvy (dále jen „nařízení č. 1/2003"). Tímto nařízením došlo k decentralizaci systému ochrany hospodářské soutěže v rámci Evropské unie, tedy k tomu, že ode dne účinnosti tohoto nařízení (1. 5. 2004) Evropská komise sdílí svou pravomoc k uplatňování soutěžní politiky a práva EU s jednotlivými úřady pro ochranu hospodářské soutěže členských zemí. Je pravdou, že se nařízení č. 1/2003 omezuje v daném ohledu v podstatě pouze na kompetenční ustanovení a dále podrobněji upravuje toliko postup Evropské komise při provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v článcích 101 a 102 SFEU, přičemž podrobnější procesní úpravu pro výkon obdobných oprávnění jednotlivých úřadů pro ochranu hospodářské soutěže členských států přenechává jejich vnitrostátním právním řádům. Nicméně právě z toho důvodu, že se jedná

v podstatě o paralelní kompetenci Evropské komise a úřadů pro ochranu hospodářské soutěže členských zemí (tj. v daném případě stěžovatele) kontrolovat dodržování pravidel unijního soutěžního práva a následně postihovat jejich porušování, je nanejvýš vhodné připomenout právní úpravu, která definuje obdobné vyšetřovací pravomoci Evropské komise, kterých lze použít před zahájením formálního řízení, a rovněž k tomu se vztahující judikaturu unijních soudů. Ostatně tato právní úprava a judikatura by byla relevantní i v případech, kdy by bylo již při provádění předběžného šetření (např. vzhledem k pravidlu *de minimis*) zřejmé, že mohlo dojít nanejvýš k porušení vnitrostátního soutěžního práva, tj. zákona o ochraně hospodářské soutěže, neboť tento zákon byl zákonodárcem od počátku koncipován i pro tyto výlučně vnitrostátní případy tak, že vychází v řadě svých hmotněprávních i procesních institutů právě z unijního soutěžního práva.

Krajský soud v souvislosti se zmiňovanými paralelními kompetencemi Evropské komise poukázal na čl. 17 nařízení č. 1/2003 upravující postup Komise při šetření hospodářských odvětví a druhů dohod. Toto ustanovení umožňuje Komisi provést šetření určitého hospodářského odvětví nebo určitého druhu dohod v různých odvětvích, pokud vývoj obchodu mezi členskými státy, stabilita cen nebo jiné okolnosti naznačují, že hospodářská soutěž na společném trhu může být omezena nebo narušena. Jedná se tedy o sektorové šetření, které v zásadě odpovídá oprávnění stěžovatele podle § 20 odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Přiléhavější se však jeví odkaz na nařízení Komise (ES) č. 773/2004, o vedení řízení Komise podle článků 81 a 82 Smlouvy o ES, v němž jsou mj. stanovena pravidla pro zahájení řízení Komisí. Podle čl. 2 odst. 1 a 2 tohoto nařízení může Komise kdykoli rozhodnout o zahájení řízení s cílem přijmout rozhodnutí podle hlavy III nařízení č. 1/2003. Komise může zahájení řízení zveřejnit jakýmkoli vhodným způsobem. Nejdříve o tom vyrozumí dotčené strany. Důležité je především ustanovení čl. 2 odst. 3 uvedeného nařízení, podle něhož Komise může využít svých vyšetřovacích pravomocí podle hlavy V nařízení č. 1/2003 ještě před zahájením řízení. Jinými slovy, Komise je oprávněna provádět šetření ještě před zahájením řízení ve věci možného porušení čl. 101 a čl. 102 SFEU. Tato pravomoc v podstatě odpovídá oprávnění stěžovatele provádět šetření podle § 20 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně hospodářské soutěže, které ovšem navíc může být zaměřeno nejen na kontrolu dodržování unijního, ale i vnitrostátního soutěžního práva.

Lze proto poukázat i na judikaturu Soudního dvora a Tribunálu (dříve Soudu prvního stupně) týkající se vyšetřování prováděného Komisí a povinnosti respektovat zákaz svévole a zásadu proporcionality při výkonu pravomocí Komise. V prvé řadě je třeba připomenout rozsudek Soudního dvora ze dne 21. září 1989, *Hoechst v. Komise*, 46/87 a 227/88, Recueil, s. 2859, bod 19, v němž Soudní dvůr uznal, že požadavek ochrany proti svévolným a nepřiměřeným zásahům veřejné moci do sféry soukromé činnosti fyzické nebo právnické osoby představuje obecnou zásadu práva Společenství. Jakýkoliv zásah správních orgánů do soukromé sféry fyzické či právnické osoby musí být podle Soudního dvora proveden na základě práva a z právem stanovených důvodů. Na toto stanovisko později navázal např. rozsudek Soudního dvora ze dne 22. října 2002, *Roquette Frères*, C-94/00, Recueil, s. I-9011, bod 27, a rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 11. prosince 2003, *Minoan Lines SA v. Komise*, T-66/99, Recueil., s. II-5515, bod 91. Tyto rozsudky se přitom týkaly postupu Komise podle nařízení č. 17, kterým se provádějí články 85 a 86 Smlouvy (Úř. věst. P 13 , 21. 2. 1962, s. 204). Toto nařízení bylo sice s účinností

od 1. 5. 2004 nahrazeno nařízením č. 1/2003, nicméně unijní soudy převzaly uvedené závěry i ve vztahu k nové právní úpravě. Tak například Soud prvního stupně v rozsudku ze dne 8. března 2007, *France Télécom SA v. Komise*, T-340/04, Sb. rozh., s. II-573, body 146 a 147, uvedl: „*Pokud jde o zásadu proporcionality, jež je jednou z obecných právních zásad Společenství, tato zásada vyžaduje, aby akty orgánů Společenství nepřekročily meze toho, co je přiměřené a nezbytné k dosažení sledovaného cíle, přičemž se rozumí, že pokud se nabízí volba mezi několika přiměřenými opatřeními, je třeba zvolit nejméně omezující opatření a způsobené nepříznivé následky nesmí být nepřiměřené vzhledem ke sledovaným cílům (rozsudky Soudního dvora ze dne 13. listopadu 1990, Fedesa a další, C-331/88, Recueil, s. I-4023, bod 13, a ze dne 14. července 2005, Nizozemsko v. Komise, C-180/00, Sb. rozh. s. I-6603, bod 103). (...) Dodržení zásady proporcionality v oblasti dotčené projednávaným případem předpokládá, že zamýšlená kontrola nezpůsobí nepřiměřené a nepřijatelné následky vzhledem k cílům sledovaným dotyčnou kontrolou.*“ Lze tak uzavřít, že také judikatura unijních soudů zdůrazňuje nutnost ochrany jednotlivců, a to jak fyzických, tak i právnických osob, před takovými zásahy Komise při výkonu jejích vyšetřovacích oprávnění, které by byly *ultra vires* či odporovaly zásadě proporcionality.

Nejvyšší správní soud se tedy plně ztotožňuje s názorem krajského soudu, že prostor, který § 20 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně hospodářské soutěže, pokud má být interpretován souladně s ústavním pořádkem, mezinárodními závazky ČR i unijním právem, poskytuje stěžovateli k provádění předběžného šetření, není neomezený. Jak již bylo řečeno, tímto zákonem předvídaný legitimní účel daného institutu spočívá v kontrole dodržování vnitrostátního a unijního soutěžního práva konkrétním soutěžitelem či soutěžiteli a v případě zjištění skutečností, jež by mohly nasvědčovat protiprávnímu omezování hospodářské soutěže, ve shromáždění prvotních podkladů pro to, aby se mohl stěžovatel rozhodnout, zda zahájí správní řízení o příslušném soutěžním deliktu či deliktech, nebo nikoliv. V tomto ohledu lze přisvědčit stěžovateli, že účelem tohoto institutu je rovněž ochrana soutěžitelů před tím, aby proti nim nebyla zcela zbytečně zahajována řízení o porušení soutěžního práva, která by byla založena na zjevně nepodložených či nepravdivých informacích. Tím ovšem zákonný účel daného institutu také končí. Jak již přesvědčivě argumentoval krajský soud, předběžné šetření rozhodně není určeno k tomu, aby v něm byly shromaždovány veškeré podklady již pro konečné rozhodnutí ve správním řízení a tedy odstraňovány jakékoliv pochybnosti o tom, zda byl spáchán soutěžní delikt. Předběžné šetření tedy rozhodně nemá a nemůže nahrazovat samotné správní řízení a nemělo by se v něm (nejde-li o skutkově triviální věc) nacházet těžiště dokazování či shromažďování dalších podkladů pro konečné rozhodnutí o vině a sankci za správní delikt. Podmínkou pro zahájení správního řízení o takovém deliktu rozhodně není jistota správního orgánu o tom, že byl tento delikt spáchán, ale pouze důvodné podezření. Předběžné šetření, v němž, jak již bylo řečeno, soutěžitel nemůže vykonávat práva účastníka řízení, tedy nesmí suplovat funkci správního řízení a činit z něho pouze formální procesní stádium, kde už je o tom, zda a kým byl delikt spáchán, vlastně předem rozhodnuto. Takový postup by byl popřením základního práva soutěžitele na spravedlivý proces.

Tomuto zákonnému účelu musí rozsah předběžného šetření odpovídat. Předběžné šetření tedy musí, vzhledem k tomu, že jeho jednotlivé úkony představují zásah do zmiňovaných základních práv soutěžitele, být omezeno jen na to, co je nezbytné pro dosažení jeho účelu a tomuto účelu přiměřené.

Právě v posuzované věci ovšem předběžné šetření vybočilo z mezí, které jsou dány jeho zákonným účelem. Svědčí o tom postup stěžovatele při provádění šetření a obsah jednotlivých výzev k poskytnutí podkladů a informací, které byly k důkazu provedeny v řízení před krajským soudem.

Z vyjádření stěžovatele v průběhu jednání před krajským soudem vyplynulo, že předběžné šetření bylo vedeno od roku 2008 a stěžovatel v něm pokračoval až do doby rozhodnutí krajského soudu, tj. do 13. 1. 2011. Celková délka trvání předběžného šetření tedy přesáhla dva roky. V jeho průběhu stěžovatel opakovaně vyzýval žalobce k poskytnutí podkladů a informací týkajících se možného zneužití dominantního postavení žalobcem. Jednalo se o výzvy ze dne 19. 11. 2008, ze dne 5. 12. 2008, ze dne 29. 1. 2009, ze dne 16. 9. 2009, ze dne 12. 11. 2009, ze dne 22. 12. 2009, ze dne 15. 1. 2010, ze dne 29. 1. 2010, ze dne 10. 2. 2010, ze dne 9. 4. 2010, ze dne 22. 10. 2010 a ze dne 7. 12. 2010. Jak již konstatoval v odůvodnění napadeného rozsudku krajský soud, stěžovatel požadoval poskytnutí značného množství informací a podkladů, které se týkaly struktury relevantního trhu, popisu fungování technických zařízení provozovaných žalobcem a využití jeho kapacit, dále požadoval hospodářské informace týkající se žalobce a jeho obchodní činnosti, struktury zákazníků, poskytovaných služeb a obchodních plánů, stejně jako informace týkající se činnosti ostatních soutěžitelů. Stěžovatel vyzval žalobce mj. k tomu, aby popsal fungování celého systému připojování k síti, v jakém bodě a za jakých podmínek do tohoto bodu vstupují a využívají jej ostatní operátoři, aby uvedl aktuální výši velkoobchodní ceny za přístup a jakým způsobem je stanovena, aby specifikoval výši jednotlivých nákladů, které jsou z ní hrazeny, a výši marže, která zbude po uhrazení nákladů, aby sdělil aktuální výši všech dalších poplatků, které ostatní operátoři hradí žalobci za přístup a používání sítě, a aby objasnil, jakým způsobem jsou tyto poplatky stanoveny a hrazeny, dále aby uvedl aktuální výši nákladů spojených s využíváním přístupu a používáním sítě žalobce, aby oznámil aktuální výši jednotlivých položek celkových nákladů spojených s prodejem a podporou, aby uvedl aktuální výši nákladů rozpočítaných na zákazníka, aby objasnil a doložil důvody poskytování slev a uvedl aktuální počet zákazníků, kteří využívají produkt za zvýhodněných podmínek, a počet zákazníků, kteří využívají zmíněné produkty za standardních podmínek, a dále, aby uvedl, na jakou dobu jsou uzavírány smlouvy se zákazníky. Žalobce byl dále vyzván k tomu, aby předložil studie o trhu, marketingové studie a obchodní plány a případné jiné informace o vývoji trhu, kterými disponoval, a to za období 7 let. Měl specifikovat, jaké soutěžitele, technologické platformy a nabízené služby, resp. produkty k nim na trhu vnímá jako konkurenci a zda a jakým způsobem přihlíží k cenám konkurenčních služeb/produktů při určování cen, a to za období 7 let. Dále měl žalobce specifikovat volné kapacity sítě pro služby připojení k internetu a plány na rozšíření těchto kapacit, včetně finanční náročnosti, a to podle jednotlivých lokalit, uvést, na základě jakých parametrů se obecně rozhodoval, zda rozšiřovat či nerozšiřovat své kapacity, dále měl sdělit počet tzv. neaktivních přípojek ve své síti; ke všem produktům měl žalobce poskytnout smluvní podmínky, za kterých byly tyto produkty nabízeny, a jejich ceníky platné v době poskytování produktu a dále poskytnout přehled veškerých marketingových a tzv. promo akcí vztahujících se k produktům včetně jejich podrobného popisu. Žalobce byl dále vyzván k tomu, aby vytvořil a předložil stěžovateli tabulky zahrnující mj. údaje o tržbách, počtech zákazníků a přípojek, kapacitě sítě, cenících. Stěžovatel požadoval také, aby žalobce předložil veškeré obchodní plány, strategické plány, interní strategie, reporty a analýzy, veškeré dostupné analýzy a průzkumy trhu, analýzy externích poradců,

spotřebitelské průzkumy, plány a kalkulace spojené se zavedením a realizací nabídky ADSL služeb.

Již z tohoto neúplného výčtu je zřejmé, že rozsah požadovaných podkladů byl značný a že přesahoval zákonný rámec předběžného šetření. V této souvislosti lze znovu poukázat na vyjádření stěžovatele, podle něhož obsahoval „vyšetřovací" spis týkající se předběžného šetření ve věci sp. zn. P 615/08/DP celkem asi *„8 šanonů spisu"*. Tento spis vedle podkladů poskytnutých žalobcem obsahoval také podklady a informace od dalších soutěžitelů, jimž stěžovatel adresoval výzvu (viz Protokol o jednání ze dne 13. 1. 2011, str. 10 a 23). Za daných okolností nelze považovat rozsah vyžadovaných informací a podkladů za nezbytný a přiměřený účelu předběžného šetření, kterým je kontrola povinností žalobce jakožto soutěžitele a prvotní prověření možných porušení těchto povinností. Požadované podklady ve svém souhrnu totiž v daném případě nemohly sloužit jen pouhé prvotní kontrole či ověření podnětu, podle něhož se žalobce mohl dopustit zneužití dominantního postavení. Podrobnost, komplexní povaha a rozsah vyžadovaných informací svědčí o tom, že předběžné šetření již zjevně přesáhlo svůj zákonný účel, neboť směřovalo ke konečnému posouzení otázky, zda se žalobce dopustil zneužití dominantního postavení. Jak však již bylo uvedeno, objasňování skutkového stavu v míře nezbytné pro posouzení této otázky má být součástí správního řízení, během něhož může soutěžitel plně využít svých procesních práv.

Stěžovatel je bezpochyby oprávněn v mezích daných zákonem uvážit, které úkony v rámci předběžného šetření provede, aby byl co nejsnáze a nejrychleji naplněn jeho cíl. Za tímto účelem je stěžovatel mj. oprávněn vyžadovat od soutěžitelů bezplatné poskytnutí relevantních podkladů a informací (§ 21e zákona o ochraně hospodářské soutěže). V této souvislosti je třeba zdůraznit, že lze požadovat pouze takové informace a podklady, které má soutěžitel k dispozici. Nesmí se jednat o informace nebo podklady, kterými soutěžitel objektivně nemůže disponovat nebo které by byl teprve nucen na základě žádosti stěžovatele vytvořit. Při volbě použitých prostředků je stěžovatel vždy povinen přihlédnout k okolnostem konkrétního případu a zvážit, zda je poskytnutí žádaných podkladů a informací skutečně nezbytné k dosažení účelu předběžného šetření a tomuto účelu přiměřené. Vyžadování informací a podkladů, které zcela zjevně přesahují rámec předběžného šetření, je překročením pravomoci stěžovatele, a to navíc za situace, kdy stěžovatel v průběhu předběžného šetření, které trvalo déle než dva roky, požadoval opakovanými výzvami poskytnutí stále širšího okruhu informací a podkladů. Z tohoto důvodu nelze aprobovat postup stěžovatele, jenž se v daném případě prostřednictvím opakovaných výzev určených žalobci snažil získat informace a podklady, které zjevně přesahují okruh skutečností, jejichž zjištění je nezbytné pro prvotní prověření zmíněného podnětu. Vyžadování podkladů v uvedeném rozsahu tedy nebylo nezbytné pro dosažení účelu předběžného šetření ani tomuto účelu přiměřené, a to ani přes obecná specifika trhů informačních a komunikačních technologií, které se podle stěžovatele vyznačují zvláštní složitostí a vysokou dynamičností. Nejvyšší správní soud na základě těchto úvah dospěl k závěru, že předběžné šetření ve věci možného zneužití dominantního postavení žalobcem bylo ke dni rozhodování krajského soudu nezákonným zásahem správního orgánu, neboť svým rozsahem přesahovalo rámec, který je pro použití tohoto institutu vymezen v § 20 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně hospodářské soutěže.

Na tomto závěru nemůže nic změnit ani námitka stěžovatele, podle níž stěžovatel svým postupem chránil práva žalobce, neboť v průběhu šetření nemohly získat přístup k podkladům a informacím předloženým žalobcem třetí osoby, které by se jinak mohly dovolat přístupu do správního spisu po zahájení správního řízení. Ochranu informací, které mohou být obchodním tajemstvím žalobce, lze totiž zajistit i ve správním řízení. Podle § 21c odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže jsou z nahlížení do spisu vyloučeny ty jeho části, které obsahují obchodní, bankovní nebo obdobné zákonem chráněné tajemství; spis musí pouze zahrnovat vedle listin obsahujících takové tajemství i listiny, ze kterých bylo toto tajemství odstraněno, případně dostatečně podrobný výpis, který tajemství neobsahuje.

Uspět nemůže ani námitka, že svým postupem stěžovatel šetřil práva žalobce, neboť údajně hrozilo, že v důsledku zahájení správního řízení by mohlo dojít k zásahu do dobré pověsti žalobce. Byť lze připustit, že, jak již bylo řečeno, účelem předběžného šetření je rovněž ochrana soutěžitelů před tím, aby proti nim nebyla zcela bezdůvodně vedena řízení o porušení soutěžního práva, nemůže toto předběžné řízení pokračovat i dlouho po té, kdy již má stěžovatel k dispozici dostatečné množství podkladů pro to, aby se rozhodl, zda správní řízení zahájí či nikoliv. Tak tomu bylo právě v daném případě. Navíc za situace, kdy je Nejvyššímu správnímu soudu z vlastní činnosti známo, že stěžovatel vede nebo dříve vedl s žalobcem řadu správních řízení ve věcech týkajících se porušení zákona o hospodářské soutěže, působí jeho námitka dovolávající se dobré pověsti žalobce účelově.

Za daných okolností nelze postup stěžovatele ospravedlnit ani tím, že podle jeho názoru žalobce neposkytoval požadované informace vždy včas a v úplnosti. Z dokazování před krajským soudem vyplývá, že tyto skutečnosti nebyly v daném případě rozhodujícím faktorem, který by zásadním způsobem ovlivnil rozsah a délku daného předběžného šetření.

Důvodnou neshledal Nejvyšší správní soud ani stížní námitku, podle níž by zákazem předběžného šetření v posuzovaném případě bylo do budoucna vyloučeno uplatnění dozorové pravomoci stěžovatele. Tento názor stěžovatele není správný. Krajský soud rozhodoval v posuzované věci pouze o zákonnosti předběžného šetření ve věci možného zneužití dominantního postavení žalobce vedeného pod sp. zn. P615/2008/DP. Dospěl přitom k závěru, že v tomto konkrétním případě předběžné šetření vybočilo z rámce, který je pro tento účel vymezen zákonem. Zákazem pokračovat v provádění šetření v tomto konkrétním případě není nikterak dotčena pravomoc stěžovatele podle § 20 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně hospodářské soutěže, kterou je ovšem stěžovatel povinen vykonávat v souladu se zákonem. Ostatně i krajský soud uvedl v odůvodnění napadeného rozsudku, že v žádném směru nezpochybňuje obecnou potřebu předběžného šetření coby legitimního nástroje, který stěžovatel může důvodně využívat v rámci zajišťování dostatečně efektivního soutěžního prostředí, ani nezpochybňuje fakt, že předběžná šetření trvající po delší časový úsek jsou soutěžními úřady využívána. Stěžovatel je tak i nadále oprávněn provádět dozor nad plněním povinností soutěžitelů v jiných věcech, samozřejmě pokud při tom bude respektovat jeho zákonný účel. V opačném případě mohou dotčení soutěžitelé využít svého ústavně garantovaného práva na soudní ochranu prostřednictvím žaloby proti nezákonnému zásahu správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s. V takovém postupu však nelze shledávat znemožnění výkonu dozorčí pravomoci stěžovatele.

Na základě těchto skutečností shledal Nejvyšší správní soud kasační námitky, kterými stěžovatel brojil proti závěru krajského soudu o nezákonném zásahu stěžovatele, nedůvodnými.

V.

Shrnutí a celkové hodnocení důvodnosti kasační stížnosti

Nejvyšší správní soud dospěl k následujícím závěrům. Předběžné šetření stěžovatele podle § 20 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně hospodářské soutěže je přípustným zásahem do autonomní sféry soutěžitelů, jichž se týká, jen v rozsahu, který je nezbytný pro dosažení zákonem vymezeného účelu předběžného šetření a tomuto účelu přiměřený. Tímto účelem je kontrola dodržování povinností, které soutěžitelům vyplývají ze zákona o ochraně hospodářské soutěže, ze soutěžního práva Evropské unie nebo z rozhodnutí stěžovatele, včetně případného prvotního ověření podnětů či zjištění nasvědčujících možnému porušení těchto povinností. Účelem předběžného šetření naopak není shromažďování veškerých podkladů pro konečné posouzení otázky, zda došlo ke spáchání soutěžního deliktu a kdo ho spáchal, předběžné šetření tedy nemá nahrazovat správní řízení o tomto deliktu a zbavovat tak soutěžitele práv, která by jim v tomto řízení příslušela. Pokud předběžné šetření svým rozsahem a zaměřením překročí tento zákonem vymezený rámec, mohou se dotčení soutěžitelé úspěšně domáhat soudní ochrany žalobou proti nezákonnému zásahu správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s. Tak učinil i žalobce v nyní posuzované věci.

S ohledem na uvedené Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

VI.

Náklady řízení

O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, žalobce byl naopak v řízení o kasační stížnosti úspěšný, má tedy právo na náhradu nákladů, které v tomto řízení důvodně vynaložil. Výše náhrady se sestává z odměny advokáta za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) ve výši 2100 Kč podle § 7, § 9 odst. 3 písm. f) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) a z paušální náhrady hotových výdajů advokáta ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu, to vše zvýšeno o DPH ve výši 20 % (tj. 480 Kč), celkem tedy 2 880 Kč.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 22. září 2011

JUDr. Lenka Matyášová, Ph.D
předsedkyně senátu