

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

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 236/2016 - 91,

takto:

**I.** Kasační stížnost žalobkyně **se zamítá.**

**II.** Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

**III.** Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

## Odůvodnění:

### I. Vymezení případu

[1] Žalovaný zahájil dne 1. listopadu 2016 správní řízení ve věci možného porušení § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů, a čl. 101 Smlouvy o fungování Evropské unie. Jako účastníky správního řízení označil stěžovatelku a další čtyři obchodní společnosti. Možné porušení citovaných právních předpisů spatřoval

*„v jednání ve vzájemné shodě a/nebo dohodě účastníků správního řízení, případě s dalšími soutěžiteli, spočívajícím v rozdělení trhu, zákazníků a zakázek na přepravu zboží, v cenové koordinaci a ve výměně citlivých informací, při poskytování přepravních a zasilatelských služeb ucelenými nákladními vlaky, zejména v rámci projektu uceleného nákladního vlaku ‚Italia Express', včetně poskytování souvisejících přepravních a zasilatelských služeb při přemístění zboží do stanice jeho nakládky na ucelený vlak a při přemístění zboží ze stanice vykládky do místa určení.*"

[2] Téhož dne provedl žalovaný šetření na místě v obchodních prostorách žalobkyně podle § 21f zákona o ochraně hospodářské soutěže (dále jen „místní šetření" či „šetření"). Účel místního šetření žalovaný v pověření ze dne 20. října 2016 č. j. ÚOHS-39752/2016/852 vymezil jako „*prověření obchodních záznamů a zajištění podkladů vztahujících se k vymezenému předmětu správního řízení sp. zn. ÚOHS-S0633/2016/KD, zejména prověření a zajištění kopií obchodních záznamů vztahujících se k jednání výše uvedených společností, případně dalších soutěžitelů, při poskytování přepravních a zasilatelských služeb ucelenými nákladními vlaky, zejména v rámci projektu uceleného nákladního vlaku ‚Italia Express', včetně poskytování souvisejících přepravních a zasilatelských služeb při přemístění zboží do stanice jeho nakládky na ucelený nákladní vlak a při přemístění zboží ze stanice vykládky do místa určení.*" Během šetření pořídili pracovníci žalovaného kopie dokumentů vytištěných z počítačů zaměstnanců žalobkyně. Obchodní záznamy v elektronické podobě zajistil žalovaný po předcházející dohodě se žalobkyní vypálením na CD, které bylo následně vloženo do obálky. Tato obálka byla zapečetěna pro účely pozdějšího došetření záznamů; do té doby měla být uložena v trezoru žalobkyně. Již během šetření namítala žalobkyně nesprávné a nezákonné vymezení předmětu správního řízení a rozsahu pověření k místnímu šetření, které považovala za příliš obecné. Žalobkyně dále namítala, že v pověření nebyl uveden nejzazší den ukončení šetření.

[3] Dne 10. listopadu 2016 provedl žalovaný v obchodních prostorách žalobkyně další místní šetření. Jeho účel vymezil shodně jako v předcházejícím případě, s tím, že je omezil na „*prověření obchodních záznamů a zajištění podkladů, které byly nalezeny v průběhu šetření na místě provedeném dne 1. 11. 2016 v obchodních prostorách šetřeného soutěžitele a které byly po dohodě s šetřeným soutěžitelem pro účely jejich možného pozdějšího prověření zkopírovány na CD nosič, následně umístěny do obálky formátu A5 bílé barvy s logem ČD Cargo, tato obálka byla zapečetěna pečetí Úřadu s pořadovým číslem 11 a uložena v trezoru u šetřeného soutěžitele. Prověřeny budou obchodní záznamy nacházející se na výše zmíněném CD vztahující se k vymezenému předmětu správního řízení sp. zn. ÚOHS-S0633/2016/KD*" (pověření ze dne 9. listopadu 2016, č. j. ÚOHS-44820/2016/852). V rámci tohoto šetření pracovníci žalovaného vytiskli dokumenty zajištěné na CD nosiči a pořídili jejich kopie. Samotné CD zůstalo žalobkyni.

[4] Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud") byla dne 23. prosince 2016 doručena žaloba, jíž se žalobkyně domáhala ochrany před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v místních šetření provedených ve dnech 1. a 10. listopadu 2016. Žalobkyně navrhovala, aby krajský soud vyslovil nezákonnost zásahu, zakázal žalovanému v rámci správního řízení opakovat místní šetření na základě pověření ze dne 20. října 2016 či ze dne 9. listopadu 2016 či obsahově obdobného pověření a uložil žalovanému povinnost

vydat žalobkyni kopie obchodních záznamů zajištěné v průběhu místních šetření a zdržet se použití jejich obsahu v rámci nyní vedeného i jakéhokoli jiného správního řízení.

[5] Krajský soud žalobu rozsudkem označeným v záhlaví zamítl, neboť dospěl k závěru, že žalovaný měl zřetelné, konkrétní a dostatečné vstupní indicie o narušení hospodářské soutěže, které místnímu šetření daly jasný a legitimní rámec. Šetření lze proto pokládat za přiměřené a odůvodněné konkrétními předchozími zjištěními žalovaného. Krajský soud žalovanému vytkl užití slova „zejména“ ve vymezení předmětu místního šetření, které jej mohlo opravňovat k předem neomezenému šetření ve vztahu k širším oblastem činnosti žalobkyně, než kterou pokrývalo původní podezření žalovaného. Toto pochybení se však v rozsahu samotného šetření nikterak neprojevilo (veškeré zajištěné dokumenty se vztahují k ucelenému nákladnímu vlaku „Italia Express“). Ačkoli tedy rozsah šetření vymezený v pověřeních žalovaného překračoval rozsah jeho podezření, skutečně provedené šetření tento rámec nepřesáhlo. Žalovaný po žalobkyni nepožadoval ani součinnost nad rámec původního podezření. Krajský soud dále konstatoval, že postačí, pokud poznatky žalovaného o protisoutěžním jednání žalobkyně plynou ze správního spisu, nemusí být vyjádřeny v pověření k šetření. Konkrétní způsob, jakým měl být delikt spáchán, nemohlo pověření obsahovat, neboť právě ten je zpravidla předmětem správního řízení a žalovaný jej proto nemůže na počátku řízení specifikovat. Co se délky šetření týče, nelze ji považovat za excesivní, neboť obě šetření proběhla v rámci jednoho dne.

## II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[6] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) včas kasační stížnost spojenou s návrhem na vydání předběžného opatření, který odůvodnila hrozícím zásahem do svého práva na informační sebeurčení a osobnostní újmou spojenou s možnými úniky informací, které mohou poškodit její dobré jméno. Návrh stěžovatelky na vydání předběžného opatření Nejvyšší správní soud zamítl usnesením ze dne 26. dubna 2017, č. j. 6 As 113/2017 - 61.

[7] V samotné kasační stížnosti stěžovatelka namítla, že krajský soud nesprávně vyložil § 21f odst. 5 zákona o ochraně hospodářské soutěže, jenž vymezuje náležitosti písemného pověření k provedení místního šetření. Měl-li žalovaný k dispozici konkrétní poznatky o protisoutěžním jednání stěžovatelky, byl povinen vymezit předmět šetření tak, aby odpovídal rozsahu jeho podezření. Užitím slova „zejména“ však žalovaný z rámce tohoto podezření zcela vybočil, respektive učinil předmět šetření neomezeným. Za nesprávný označila stěžovatelka názor krajského soudu, že příliš široce vymezený předmět šetření nemůže sám o sobě představovat nezákonný zásah do jejích práv. Samotné pověření by v takovém případě ztratilo opodstatnění. Stačilo by totiž až následně posoudit, zda se žalovaný rozsahem šetření neodchýlil od původního podezření (jehož rozsah stěžovatelka v době konání šetření nemůže znát), ale nikoli zda se odchýlil od předmětu šetření, jak byl vymezen v pověření, což je důležité i pro vymezení její povinnosti poskytnout žalovanému potřebnou součinnost. Možnost stěžovatelky případně součinnost odmítnout, překročil-li by žalovaný rámec svého podezření, přitom limituje též poměrně tvrdá sankce, která jí v případě nespolupráce hrozí. Zároveň není vyloučeno, aby si pracovníci žalovaného dokumenty, které však s podezřením žalovaného nesouvisejí, pouze prohlíželi, aniž by

pořídili jejich kopie. To by se však v protokolu o průběhu šetření neodrazilo, čímž by byl soud při přezkumu zákonnosti šetření značně omezen. Na podporu svých závěru odkázala stěžovatelka na rozsudek Tribunálu ze dne 14. listopadu 2012 ve věci T-135/09 *Nexans France SA a Nexans SA proti Komisi* (dále jen „rozsudek *Nexans*“).

[8] Vymezování předmětu šetření pomocí slova „zejména“ navíc představuje ustálenou praxi žalovaného, hrozí tedy její opakování. Proto je dle názoru stěžovatelky třeba, aby k ní Nejvyšší správní soud zaujal negativní stanovisko. Žalovaný nevysvětlil, proč by měl takový postup být nezbytný v demokratické společnosti ve smyslu čl. 8 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).

[9] Stěžovatelka rovněž označila rozsudek krajského soudu za vnitřně rozporný a nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. S jejími námitkami, že ani jedno pověření k šetření nestanovilo alespoň nejzazší datum ukončení šetření, nespecifikovalo konkrétní poznatky žalovaného o protisoutěžním jednání stěžovatelky a neohraničovalo šetření časově ani geograficky, se krajský soud buď vůbec nevypořádal, nebo je vypořádal pouze povrchně, a tudíž nedostatečně. Krajský soud opominul též povinnost eurokonformního výkladu norem soutěžního práva. Vnitřní rozpornost jeho rozhodnutí spatřuje stěžovatelka v tom, že krajský soud na jednu stranu připustil, že v důsledku užití slova „zejména“ bylo vymezení předmětu šetření příliš široké, na stranu druhou však konstatoval, že absence geografického a časového omezení rozsahu šetření nezpůsobuje jeho nezákonnost, neboť vyplývalo ze zaměření šetření na ucelený nákladní vlak „Italia Express“. Stěžovatelce dále není zřejmé, proč krajský soud nepovažoval jí odkazovanou judikaturu Tribunálu za relevantní. Za absurdní označila stěžovatelka závěr krajského soudu, že mohla předmět místního šetření zjistit zpětně nahlédnutím do správního spisu.

[10] Naříkaná místní šetření tedy podle stěžovatelky představují nezákonný zásah do jejích veřejných subjektivních práv, zejména do práva na ochranu soukromí, včetně práva na informační sebeurčení, ve smyslu čl. 10 Listiny o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Listina“) a čl. 8 Úmluvy a práva na soudní ochranu ve smyslu čl. 36 Listiny. Ze všech uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[11] Žalovaný považuje kasační stížnost za nedůvodnou a navrhl ji zamítnout. Odkázal na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ze dne 2. října 2014 ve věci *Delta pekárny a. s. proti České republice* (stížnost č. 97/11), z něhož dovozuje, že stručně vymezený předmět šetření může vyvážit účinná soudní kontrola – těžiště procesních záruk soutěžitelů tedy leží v řízení před soudem. Z tohoto pohledu vycházel i krajský soud ve svém rozsudku ze dne 14. října 2016, č. j. 62 Af 39/2016 - 115. Stěžovatelčina práva tedy nemohla být neurčitou formulací předmětu místního šetření automaticky porušena, neboť důkaz nespadající do rozsahu místního šetření by správní soudy označily za nepoužitelný. Stěžovatelka dále není v pozici, v níž by mohla přezkoumávat indicie, jež žalovaného k provedení šetření vedly, neboť k takové úvaze nebude mít – na rozdíl od správního soudu – dostatečné informace. Stejně jako stěžovatelka odkázal žalovaný na rozsudek *Nexans*, z něhož dovozuje, že je třeba odlišovat situaci, kdy je vymezení předmětu šetření neurčité a soutěžitel nemá možnost přesně určit, v jakém rozsahu je povinen poskytovat

součinnost, od situace, kdy je toto vymezení chybné, což však určí až následný soudní přezkum. V této věci postupoval žalovaný v souladu se zákonem a přiměřeně ve vztahu ke sledovanému cíli, neboť předmět šetření vymezil, jak mu zákon ukládá, a při samotném šetření z rámce svých podezření nevybočil, přičemž práva stěžovatelky jsou dostatečně chráněna následným soudním přezkumem. Žalovaný dále upozorňuje, že jeho zaměstnanci mají obecně právo nahlížet do veškerých dokumentů stěžovatelky, neboť jinak nemohou rozpoznat, které z nich se vztahují k předmětu správního řízení, přičemž výtky stěžovatelky vůči takovému postupu mohou být zaznamenány v protokolu o průběhu šetření. Žalovaný nesouhlasí ani s tím, že by mohl šetření zopakovat „kdykoli v budoucnu“, jak namítá stěžovatelka, neboť o předpokládané délce šetření s ní celou dobu komunikoval a obě šetření (z nichž každé provedl na základě samostatného pověření), ukončil téhož dne, jako je zahájil. Povinnost uvést konkrétní poznatky, které má k dispozici, žalovaný nemá, což opět vyplývá i z rozsudku *Nexans*. Při jeho interpretaci je však třeba zohlednit nezanedbatelné odlišnosti unijní úpravy místního šetření od té české.

[12] Vyjádření žalovaného bylo stěžovatelce prostřednictvím jejího právního zástupce zasláno na vědomí. Stěžovatelka následně podala k tomuto vyjádření repliku, v níž zopakovala své přesvědčení o nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, jež žalovaný nijak nevyvracel. Dále namítla, že samotná možnost bránit se proti místnímu šetření zásahovou žalobou nemůže být bez dalšího zárukou zákonnosti šetření, neboť tato zákonnost je v řízení o žalobě teprve zjišťována. Samotná možnost soudního přezkumu šetření tedy neznamená, že neurčitě formulovaný rozsah šetření je v souladu s právem. Žalovaný dle názoru stěžovatelky dezinterpretuje unijní judikaturu. Sice formálně splnil povinnost vymezit rozsah místního šetření, toto vymezení však bylo ve vztahu k jeho skutečnému podezření formulované neúměrně široce, což je stejné pochybení, jaké vytýkal Tribunál Komisi v rozsudku *Nexans*. Pověření žalovaného opravňovalo k provedení šetření ve vztahu k prakticky veškeré činnosti stěžovatelky, což však představuje zásah do jejích veřejných subjektivních práv. Skutečný rozsah šetření nelze ověřit ani z protokolu o jeho průběhu, neboť ten neobsahuje klíčová slova, která žalovaný použil při prohledávání počítačů zaměstnanců stěžovatelky. Stěžovatelka také zdůraznila, že žalovaný ji měl seznámit alespoň se základními indiciemi a domněnkami, jež hodlá šetřením ověřit, a se skutečnostmi zakládajícími jeho podezření o možném protisoutěžním jednání stěžovatelky, neboť jde o garanci jejího práva na obhajobu, uznanou též unijní judikaturou. Kontroly prováděné Komisí považuje stěžovatelka na rozdíl od žalovaného za podobné těm, jež provádí žalovaný. Ve spojení s povinností eurokonformní interpretace norem soutěžního práva z toho vyplývá povinnost žalovaného dostát minimálním standardům vyplývajících právě z judikatury unijních soudů. Na závěr stěžovatelka uvedla, že možnost žalovaného nahlédnout do jakéhokoli dokumentu za účelem zjištění, zda neobsahuje relevantní informace, by měla být vyvážena vymezením rozsahu místnímu šetření způsobem přiměřeným k podezření žalovaného.

## III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[14] Předně nelze stěžovatelce přisvědčit v tom, že by byl rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný. S námitkami, které dle tvrzení stěžovatelky opomněl, se krajský soud – byť stručně – vypořádal způsobem, z něhož je zřejmé, proč tyto námitky nepovažoval za důvodné (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. července 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS, *a contrario*). Nejvyšší správní soud dále nesouhlasí se stěžovatelkou, že tvrzení, že žalovaný vymezil předmět šetření příliš široce, ale na druhou stranu geografické a časové omezení šetření vyplývá právě z předmětu šetření, jak byl vymezen v pověření, jsou rozporná. Krajský soud totiž výslovně uvedl, že šetření bylo v tomto směru omezeno právě projektem uceleného nákladního vlaku „Italia Express", jehož se týkal veškerý postup žalovaného při šetření. Tento závěr je třeba vnímat v kontextu předcházejících pasáží odůvodnění, z nichž vyplývá důraz na skutečný průběh šetření (nikoli formulaci pověření), které se skutečně týkalo pouze vlaku „Italia Express". Stěžovatelka může namítat, že jde o nesprávný závěr, nejde však o vnitřní rozpornost rozsudku krajského soudu. Důvodná není ani námitka, že krajský soud nesplnil svou povinnost vykládat národní právo eurokonformním způsobem, neboť ačkoli krajský soud na unijní judikaturu výslovně neodkazoval, jeho rozhodnutí je s ní v souladu.

[15] Stěžovatelka spatřuje nezákonný zásah do svých práv zejména v nejednoznačném pověření k místnímu šetření. Náležitosti takového pověření stanoví § 21f odst. 5 zákona o ochraně hospodářské soutěže, který požaduje, aby obsahovalo *zejména jméno, popřípadě jména, příjmení, funkci a podpis osoby oprávněné k jeho vystavení, datum vyhotovení a otisk úředního razítka, dále právní ustanovení, podle kterého má být šetření provedeno, označení obchodních prostor soutěžitele, v nichž má být šetření provedeno, předmět šetření a datum jeho zahájení, jakož i jméno, popřípadě jména a příjmení zaměstnanců Úřadu, případně dalších Úřadem pověřených osob, které mají šetření provést.* Stěžovatelka rozporuje jednak vymezení předmětu šetření, jednak skutečnost, že pověření nevymezovalo den ukončení šetření. Ke druhé ze stěžovatelkou namítaných vad pověření Nejvyšší správní soud uvádí, že citovaný výčet náležitostí pověření k šetření je demonstrativní, již proto nelze absenci určitého údaje, který zákon výslovně nestanoví, považovat za vadu pověření. Požadavek na uvedení data ukončení kontroly nezakotvuje (vůči Komisi) ani nařízení Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 16. prosince 2002, o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v článcích 81 a 82 Smlouvy (dále jen „nařízení 1/2003"); srov. čl. 20 nařízení o kontrolních pravomocech Komise a o náležitostech obdobného zmocnění k místnímu šetření a čl. 21 nařízení o pravomoci Komise nařídit provedení kontroly v jiných prostorách. Žalovaný navíc délkou provádění šetření nevybočil z obvyklých mezí, neboť obě šetření byla ukončena týž den, kdy byla zahájena.

[16] Nejvyšší správní soud dále souhlasí s krajským soudem v tom, že vymezení předmětu šetření, jak je provedl žalovaný, není zcela bezvadné, tato skutečnost však nevyvolává nezákonnost celého místního šetření. Vymezení předmětu a účelu místního šetření v pověření jednak demonstruje, že je toto šetření oprávněné, ale zejména umožňuje šetřenému soutěžiteli vymezit rozsah jeho povinnosti spolupráce se žalovaným a chrání jeho právo na obhajobu (rozsudek Soudního dvora ze dne 17. října 1989 ve spojených věcech 97/87 a 99/87 *Dow Chemical Ibérica SA a další proti Komisi Evropských společenství*, bod 26). Unijní judikatura požaduje, aby rozhodnutí podle čl. 20 nařízení 1/2003, jímž Komise nařizuje kontrolu obdobnou místnímu šetření podle § 21f zákona o ochraně

hospodářské soutěže, vymezovalo „*předpoklady a domněnky, které chce Komise ověřit*“ (rozsudek Tribunálu ze dne 6. září 2013 ve spojených věcech T-289/11, T-290/11 a T-521/11 *Deutsche Bahn AG a další proti Komisi*, bod 75). Komise musí popsat „*charakteristické rysy předpokládaného protiprávního jednání tak, že uvede domnělý relevantní trh a povahu předpokládaných omezení hospodářské soutěže, jakož i odvětví, kterých se týká údajné protiprávní jednání, které je vyšetřováno, vysvětlí způsob, jak se podnik údajně účastnil protiprávního jednání, a uvede předmět vyšetřování a skutečnosti, které mají být ověřeny*“ (tamtéž, bod 77), dále je povinna v rozhodnutí podrobně uvést, že má „*k dispozici poznatky a závažné indicie hmotného charakteru, na jejichž základě má podezření, že se podnik, na který se vztahuje kontrola, dopustil protiprávního* jednání“ (tamtéž, bod 172). Na druhou stranu, „*Komise nemá povinnost sdělovat adresátovi takového rozhodnutí všechny informace, které má k dispozici o domnělých protiprávních jednáních, ani přesně vymezit relevantní trh, ani provést přesnou právní kvalifikaci těchto protiprávních jednání, ani uvést dobu, během níž k těmto protiprávním jednáním docházelo*“ (rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 8. března 2007 ve věci T-339/04 *France Télécom SA proti Komisi Evropských společenství*, bod 58). Odůvodnění pověření přitom ohraničuje pravomoci svěřené pracovníkům žalovaného, a proto mohou pořizovat pouze kopie dokumentů, které se týkají předmětu šetření (rozsudek Soudního dvora ze dne 18. června 2015 ve věci C-583/15 P *Deutsche Bahn AG a další proti Komisi*, bod 60).

[17] Judikatura Soudního dvora zároveň poskytuje určitá vodítka, jak uvedená obecná východiska aplikovat na konkrétní případy. Stěžovatelka i žalovaný se ve svých podáních opakovaně odvolávali na rozsudek *Nexans*, který i Nejvyšší správní soud považuje v mnoha ohledech za blízký projednávané věci, neboť Tribunál v něm posuzoval rozhodnutí o nařízení kontroly, jež vymezovalo předmět šetření za pomocí výrazů „včetně mimo jiné“ a „v některých případech“. Konkrétně Tribunál konstatoval, že ačkoli Komise použila neurčité formulace, splnila povinnost vyplývající jí z čl. 20 odst. 4 nařízení 1/2003 (tedy vymezit předmět kontroly) a soutěžitelé, u nichž kontrola proběhla, mohli seznat rozsah své povinnosti spolupráce (rozsudek *Nexans*, body 53 a 54). Otázku, zda se ze strany Komise nejednalo o „vyšetřovací výpravu“ („*fishing expedition*“), vztáhl Tribunál k posouzení toho, „*zda nepřímé důkazy, které měla Komise k dispozici při přijetí rozhodnutí o kontrole, stačí k odůvodnění zásahu do sféry soukromé činnosti*“ soutěžitelů (tamtéž, bod 58). K částečnému zrušení rozhodnutí Komise Tribunál následně přistoupil právě proto, že Komise pro určitý segment činnosti žalobkyně, jenž rozhodnutí o kontrole z důvodu své nejednoznačnosti pokrývalo, neměla dostatečně závažné nepřímé důkazy, které by provedení kontroly v tomto rozsahu odůvodňovaly. K obdobnému závěru – totiž že předmět šetření vymezený v pověření přesahoval rozsah původního podezření žalovaného – ostatně dospěl ve svém rozhodnutí i krajský soud. Podpůrně lze odkázat také na rozsudek ze dne 14. listopadu 2012 ve věci T-140/09 *Prysmian SpA a Prysmian Cavi e Sistemi energia Srl proti Komisi*, v němž Tribunál posuzoval vymezení předmětu šetření za užití obratu „mimo jiné“ („*entre autres*“) a dospěl k obdobným závěrům jako ve věci *Nexans* (bod 47).

[18] Na tomto místě je však třeba zdůraznit, že, jak správně poukázal žalovaný, vyšetřovací pravomoci žalovaného jsou zakotveny poněkud odlišně od těch, jež jsou svěřena Komisi, a také předmět následné soudní kontroly je jiný. Komise totiž nařizuje

kontrolu rozhodnutím podle čl. 20 odst. 4 nařízení 1/2003, zatímco žalovaný provádí šetření pouze na základě písemného pověření vystaveného předsedou žalovaného (§ 21f odst. 5 věta prvá zákona o ochraně hospodářské soutěže). Tribunál následně v řízení podle čl. 263 Smlouvy o fungování Evropské unie přezkoumává legalitu rozhodnutí Komise, nemůže však zohledňovat skutečnosti nastalé po jeho vydání (rozsudek Soudního dvora ze dne 8. listopadu 1983 ve spojených věcech 96-102/82, 104/82, 105/82, 108/82 a 110/82 *NV IAZ International Belgium a další proti Komisi Evropských společenství*, bod 16). V řízení o žalobě proti rozhodnutí o kontrole nelze napadat způsob, jakým Komise své vyšetřovací pravomoci provádí, neboť ten spadá až do řízení o žalobě proti případnému konečnému rozhodnutí o deliktu (rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 20. dubna 1999 ve spojených věcech T-305-307/94, T-313-316/94, T-318/94, T-325/94, T-328/94, T-329/94 a T-335/94 *Limburgse Vinyl Maatschappij NV a další proti Komisi Evropských společenství*). Tribunál nemá pravomoc vydávat deklaratorní rozsudky či účastníkům řízení svým rozhodnutím něco přikazovat (rozsudek Tribunálu ve věci *Deutsche Bahn*, bod 227). Oproti tomu české správní soudy na základě § 21f odst. 7 zákona o ochraně hospodářské soutěže ve spojení s § 82 a násl. s. ř. s. přezkoumávají místní šetření *en bloc*, tedy nejen samotné pověření k šetření, ale též (a zejména) jeho vlastní průběh, přičemž mohou vyslovit jeho nezákonnost, zakázat žalovanému v porušování práv soutěžitelů a, je-li to možné, přikázat mu obnovit stav před zásahem (§ 87 odst. 2 s. ř. s.). Judikaturu Soudního dvora, vztahující se k rozhodování Komise na základě citovaného nařízení, tedy nelze v českých podmínkách aplikovat zcela mechanicky na pověřování zaměstnanců žalovaného k místnímu šetření dle zákona o ochraně hospodářské soutěže.

[19] Z rozsudku ESLP ve věci *Delta pekárny* navíc jednoznačně vyplývá, že nedostatky v náležitostech pověření k šetření lze zhojit „*soudní kontrolou zákonnosti a nezbytnosti šetření provedenou* ex post facto“, v jejímž rámci bude posouzena vhodnost, délka a rozsah šetření, respektive skutkové okolnosti, které žalovaného k provedení šetření vedly (body 87 a 91). Krajský soud přitom ve svém rozsudku uvedl, že posuzoval „*přiměřenost místních šetření vzhledem ke skutkovému stavu zjištěnému na základě podkladů žurnalizovaných ke dni uskutečnění místních šetření ve spisu*“, jeho rozsah (strana 6 a následující napadeného rozsudku), i délku (strana 9). Nejvyššímu správnímu soudu z toho vyplývá, že krajský soud přezkoumal postup žalovaného v rozsahu, k němuž ho zavazuje judikatura ESLP.

[20] Krajský soud dospěl k závěru, že rozsah místního šetření, jež žalovaný skutečně provedl, odpovídal rozsahu jeho původního podezření. To lze připodobnit situaci, kdy by unijní soud dospěl k závěru, že vymezení předmětu šetření v rozhodnutí Komise odpovídá jejímu podezření (tedy situaci opačné, než nastala ve výše citovaných rozsudcích *Nexans* a *Prysmian*). Samotná nejednoznačná formulace předmětu šetření v pověření tedy nezákonnost celého místního šetření způsobit nemohla, jelikož žalovaný zajistil pouze dokumenty, které se vztahovaly k jeho původnímu podezření. Tento závěr plně odpovídá povaze zásahů ve smyslu § 82 s. ř. s. jako faktických úkonů. Způsobilé zasáhnout do práv stěžovatelky je totiž především samotné šetření, při němž se žalovaný seznamuje s informacemi spadajícími pod ochranu čl. 8 Úmluvy. Stěžovatelka však netvrdila, že by žalovaný samotným nahlížením do jejích obchodních záznamů a pořizováním kopií těchto dokumentů konkrétně vybočil z rámce nezbytného v demokratické společnosti ve smyslu čl. 8 odst. 2 Úmluvy – svou argumentaci vede toliko v akademické rovině, když nesplnění

podmínky nezbytnosti opatření v demokratické společnosti vztahuje k použití slůvka „zejména“ v textaci pověření, s čímž se v podstatě ztotožnil (tedy kriticky zhodnotil) jak krajský soud, tak i Nejvyšší správní soud, byť to nevedlo k vyslovení nezákonnosti naříkaného místního šetření.

[21] Nejvyšší správní soud zcela nesouhlasí se stěžovatelkou ani v tom, že by měla mít možnost posoudit, zda žalovaný svou činností nevybočuje z přípustných mezí. Za prvé, žádný právní předpis žalovanému neukládá v počátečních fázích správního řízení stěžovatelce zpřístupnit indicie, jež ho k nařízení šetření vedly (srov. rozsudek Soudního dvora ve věci *Dow Chemical Ibérica*, body 45 a 51). Za druhé, jak uvedl Ústavní soud v nálezu 18. února 2010 sp. zn. I. ÚS 1849/08 (N 30/56 SbNU 339), „*svobodný jednotlivec, jako součást občanské společnosti, nemůže být v právním státě partnerem správního orgánu vykonávajícího vrchnostenská oprávnění. Má naopak povinnost se takovým opatřením podrobit, jsou-li vykonávána řádně, tj. nejde-li o exces.*“ Dle Ústavního soudu jsou to přitom právě soudy, od nichž se očekává, že případný exces či jeho následky neprodleně odstraní. Tuto záruku ve vztahu k místnímu šetření skýtá právě žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, respektive pravomoc soudu buď deklarovat nezákonnost šetření (s případným důsledkem v podobě nemožnosti zcela nebo zčásti použít ve správním řízení takto získané důkazy, ve smyslu odstavce 67 nálezu IV. ÚS 4397/12 z 9. února 2016), nebo zakázat žalovanému pokračovat v porušování práv stěžovatelky, případně přikázat mu obnovit stav před zásahem. Stěžovatelka sice musí být schopna posoudit, zda po ní žalovaný nepožaduje součinnost nad přípustný rámec šetření, nicméně k přezkumu, zda žalovaný při šetření nevybočil z rámce svého podezření, jsou následně povolány správní soudy. Stěžovatelka však během šetření, v rámci dalšího průběhu správního řízení ani v řízení před krajským soudem netvrdila, že by žalovaný z přípustného rámce šetření vybočil. Argumentace, že by se tak stát mohlo, stěžovatelce úspěch v řízení přinést nemůže, neboť prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správní soudy neposkytují ochranu před potenciálními zásahy ze strany orgánů veřejné moci.

[22] Na závěr Nejvyšší správní soud upozorňuje, že výše uvedená kritika pověření k místnímu šetření neznamená, že by žalovaný měl předmět šetření vymezovat ve formě uzavřeného výčtu a podobně. Soudní dvůr ostatně také opakovaně judikuje, že vyšetřovací pravomoci soutěžních orgánů mají široký dosah a ztratily by účelnost, kdyby se tyto orgány musely „*omezit pouze na to, že budou požadovat předložení dokumentů nebo spisů, jejichž existence by jim byla již předem známa. Takové právo naopak znamená možnost vyhledávat různé poznatky a informace, které ještě nejsou známé nebo plně identifikované. Bez takové možnosti by Komise nemohla shromažďovat poznatky a informace nezbytné pro šetření v případě, že by narazila na odmítnutí spolupráce nebo na obstrukční postoj ze strany dotyčných podniků*“ (rozsudek Soudního dvora ze dne 21. září 1989 ve spojených věcech 46/87 a 227/88 *Hoechst AG proti Komisi Evropských společenství*, body 26 a 27). Na druhou stranu, formulace pověření k šetření by neměla zbytečně vyvolávat obavy, že žalovaný překročí podezření, které jej vedlo k zahájení správního řízení. Především výrazy jako „zejména“, „mimo jiné“ a podobně je třeba považovat za krajně nevhodné. Platí, že pokud žalovaný rámec podezření šetřením skutečně nepřekročí, budou žaloby na ochranu před nezákonným zásahem opírající se pouze o nejednoznačně formulované pověření správními soudy jako nedůvodné zamítány. Na žalovaného však lze apelovat v tom směru, aby tím,

že vymezení předmětu šetření věnuje zvýšenou pozornost, snížil pravděpodobnost, že k zahájení řízení před soudem vůbec dojde. Tím sníží náklady jak soutěžitelům – účastníkům řízení, tak své vlastní.

## IV. Závěr a náklady řízení

[23] Nejvyšší správní soud tedy neshledal kasační stížnost důvodnou, pročež ji ve smyslu poslední věty § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. Rozhodl tak bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[24] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně neměla úspěch ve věci, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, nevznikly mu však žádné náklady nad rámec obvyklé úřední činnosti, a náhrada nákladů řízení se mu tudíž nepřiznává.

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 24. května 2017

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu