

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudce Ondřeje Mrákoty a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobkyně: **CZECH FROST s.r.o.**, se sídlem Dýšina 408, zast. JUDr. Zdeňkem Vlčkem, advokátem se sídlem Na Roudné 443/18, Plzeň, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, o žalobě proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 18. 9. 2015, čj. ÚOHS-R179/2015/HS-28754/2015/310/JZm, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 21. 6. 2017, čj. 31 Af 55/2015-46,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[1] Dne 19. 2. 2015 žalovaný zahájil s žalobkyní správní řízení ve věci možného porušení zákazu jednání soutěžitelů ve vzájemné shodě podle § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže. Žalovaný konkrétně pojal podezření, že žalobkyně společně se společností MRAZÍRNY PLZEŇ - DÝŠINA a.s. koordinovaly postup „*v hospodářské soutěži v oblasti přebírání, skladování a ochraňování zboží, zejména ve výběrovém řízení »máslo stolní, jeho převzetí a ochraňování« zadavatele Česká republika – Správa státních hmotných rezerv*“. Žalovaný následně předal žalobkyni pověření k provedení místního šetření, které obsahovalo totožně formulovaný právní důvod

místního šetření. Ještě týž den žalovaný provedl šetření v obchodních prostorách žalobkyně podle § 21f zákona o ochraně hospodářské soutěže za účelem opatření obchodních záznamů a jiných podkladů k prověření podezření na porušení hospodářské soutěže.

[2] Podstata sporu tkví ve skutečnosti, že jediný jednatel a společník žalobkyně během místního šetření neumožnil pracovníkům žalovaného nahlédnout do obchodních záznamů v pracovním počítači jednatele umístěném v jeho kanceláři.

[3] Jednatel se nejprve s pracovníky žalovaného dohodl na tom, že šetření počítače proběhne až poté, co se dostaví advokátka žalobkyně. Posléze opustil obchodní prostory žalobkyně z důvodu neodkladné obchodní záležitosti a pověřil svou asistentku, aby pracovníkům žalovaného poskytla při místním šetření součinnost. Na místo se následně dostavila advokátka a oznámila, že vzhledem ke konfliktu zájmů nemůže v této věci zastupovat žádného ze soutěžitelů podezřelých z porušení pravidel hospodářské soutěže. Jednatel žalobkyně poté telefonicky požádal o poskytnutí času pro nalezení jiného zástupce. O hodinu později dosavadní advokátka žalobkyně informovala pracovníky žalovaného, že se jednateli nepodařilo jiného advokáta nalézt. Pracovníci žalovaného poté telefonicky kontaktovali jednatele žalobkyně, který i přes opětovné upozornění pracovníků o hrozbě sankce za maření výkonu šetření setrval na svém stanovisku a nadále s provedením šetření v počítači nesouhlasil. Přístupu k počítači namístě zamezila rovněž asistentka jednatele, pověřená poskytováním součinnosti při místním šetření. Pracovníci žalovaného poté na základě daňových dokladů ověřili, že počítač je ve vlastnictví žalobkyně.

[4] Rozhodnutím ze dne 28. 5. 2015 žalovaný rozhodl, že znemožněním nahlédnout do obchodních záznamů v počítači jednatele žalobkyně nesplnila povinnosti stanovené v § 21f odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Jednání žalobkyně podle žalovaného výrazně snížilo možnost zajistit důkazy o potenciálním protisoutěžním jednání. Žalovaný vysvětlil, že by bylo neúčelné a neefektivní opakovat šetření na místě, při kterém by již chyběl prvek překvapení. Lze totiž předpokládat, že by do té doby jednatel potenciální důkazy z počítače odstranil. Za uvedené jednání proto žalovaný uložil žalobkyni pořádkovou pokutu podle § 22c odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže ve výši 1 105 000 Kč.

[5] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného rozklad, který rozhodnutím ze dne 18. 9. 2015 předseda žalovaného zamítl.

[6] Proti tomuto rozhodnutí se žalobkyně bránila žalobou u krajského soudu, který se ztotožnil s posouzením věci správními orgány a žalobu pro nedůvodnost zamítl.

[7] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu včasnou kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Namítá, že jí žalovaný při provádění místního šetření nesdělil rozsah a tematické zaměření požadovaných dokumentů. Není přípustné, aby se žalovaný až při samotném místním šetření rozhodoval, které dokumenty vlastně chce prošetřit. V posuzovaném případě měl žalovaný definovat alespoň v obecné rovině okruh požadovaných dokumentů. Teprve po odmítnutí vydání takových dokumentů či zjištění, že se na místě šetření nenacházejí, byl žalovaný oprávněn domáhat se nahlížení do počítače jednatele. Takto měl žalovaný postupovat tím spíše, že se v počítači podle sdělení jednatele nacházely fotografie osobní povahy. Namísto toho však žalovaný požadoval neuzavřené množiny dokumentů, včetně těch obsažených v počítači

pokračování

jednatele. Bezmyšlenkovitá výzva k nahlédnutí do počítače jednatele je v rozporu se smyslem zákona o ochraně hospodářské soutěže.

[8] Žalovaný se ve vyjádření ztotožňuje s rozsudkem krajského soudu a navrhuje kasační stížnost zamítnout. S odkazem na pověření k provedení místního šetření konstatuje, že stěžovatelku dostatečně obeznámil s předmětem místního šetření. Podotýká, že před zahájením místního šetření nemůže přesně vědět, jaké konkrétní záznamy bude požadovat. Současně zmiňuje, že nelze ponechat na libovůli šetřeného soutěžitele, do jakých dokumentů může žalovaný pro jejich obchodní povahu nahlížet a do jakých již nikoliv. Tímto postupem by žalovaný zcela popřel smysl místního šetření, které má sloužit k odhalení utajovaného protisoutěžního jednání.

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Jádrem sporu v nynější kauze je otázka, zda stěžovatelka porušila § 21f odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže, jestliže žalovanému při místním šetření odepřela nahlédnout do počítače jednatele společnosti.

[11] NSS předně uvádí, že místní šetření se provádí na základě písemného pověření vystaveného předsedou žalovaného nebo jinou oprávněnou osobou. Mezi náležitosti pověření patří mimo jiné vymezení předmětu šetření (§ 21f odst. 5 zákona o ochraně hospodářské soutěže). Současně musí žalovaný před zahájením šetření sdělit dotčenému soutěžiteli právní důvod a účel šetření a poskytnout náležitá poučení (§ 21f odst. 6 zákona o ochraně hospodářské soutěže). Požadavky na sdělení těchto informací šetřenému soutěžiteli nejsou samoúčelné. Žalovaný má totiž sice na jedné straně poměrně širokou diskreci, jakým způsobem bude zajišťovat dohled nad plněním zákona. Diskrece však není bezbřehá a neměla by sklouznout k náhodným tzv. „rybářským expedicím“ („*fishing expeditions*“). Prováděné šetření tedy nesmí vybočovat ze sděleného předmětu a účelu šetření a v něm získané materiály nesmí být bez dalšího využity pro jiný účel. 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.

[12] Povinností žalovaného je co nejpřesněji uvést, co je předmětem šetření, a skutečnosti, kterých se má kontrola týkat. Není však nutné, aby žalovaný předmět šetření vymezoval ve formě např. uzavřeného výčtu. Žalovaný provádí místní šetření na začátku vyšetřování, kdy ještě nemá k dispozici přesné informace. Cílem místního šetření je právě shromáždění důkazů týkajících se údajného protiprávního jednání (srov. rozsudek Soudního dvora EU ze dne 25. 6. 2014, *Nexans a Nexans Francie*, ve věci C-37/13[1], body 36 a 37). Soudní dvůr ostatně 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

[1] ECLI:EU:C:2014:2030

Soudního dvora ze dne 21. 9. 1989, *Hoechst AG*, ve spojených věcech 46/87 a 227/88[2], body 26 a 27). Citovaná unijní judikatura se vztahuje k náležitostem rozhodnutí podle čl. 20 nařízení Rady (ES) č. 1/2003,[3] jímž Komise nařizuje kontrolu obdobnou místnímu šetření podle § 21f zákona o ochraně hospodářské soutěže, resp. k právní úpravě podle čl. 14 odst. 3 nařízení Rady (EHS) č. 17/1962.[4]

[13] Po zvážení výše uvedených závěrů se NSS ztotožnil s vyjádřením žalovaného, že stěžovatelku dostatečně seznámil s tím, proč v jejích prostorách probíhá místní šetření a jaké věci se místní šetření týká. Poukázat lze především na pověření zaměstnanců žalovaného k provedení místního šetření ze dne 18. 2. 2015, ze kterého vyplývá právní důvod a účel místního šetření. Nelze opomenout ani skutečnost, že místnímu šetření předcházelo také oznámení o zahájení správního řízení, které detailně popisuje předmět správního řízení. Podle NSS tedy bylo zřejmé, jaké obchodní záznamy bude žalovaný v rámci místního šetření vyhledávat, a nebylo třeba, aby žalovaný dokumenty dále specifikoval (s ohledem na počáteční fázi šetření by to pravděpodobně nebylo ani dost dobře možné – srov. bod [12]).

[14] NSS nepřehlédl, že samotná formulace právního důvodu místního šetření v pověření ze dne 18. 2. 2015 není zcela jednoznačná, jelikož obsahuje výraz „zejména" (srov. citaci v bodě [1]). Tato formulace může vyvolávat obavy, že žalovaný překročí podezření, které ho vedlo k zahájení správního řízení. NSS již dříve uzavřel, že vymezení předmětu šetření v pověření pomocí výrazů jako „zejména", „mimo jiné" a podobně je třeba považovat za krajně nevhodné. Tato vada však sama o sobě nezakládá nezákonnost místního šetření jako celku, pokud žalovaný provedeným šetřením vskutku nepřekročil rámec vstupního podezření, jež ho k nařízení šetření vedlo (srov. rozsudek ze dne 24. 5. 2017, čj. 6 As 113/2017-83, který v dané věci neshledal místní šetření provedené na základě pověření s obdobně formulovaným předmětem šetření za nezákonné). Stěžovatelka netvrdí, že by žalovaný z přípustného rámce šetření vybočil, resp. Že konkrétní dokumenty, které v rámci místního šetření požadoval, nesouvisely se vzneseným podezřením. Pouze obecně namítá, že žalovaný „[ne]*definoval alespoň v obecné rovině penzum dokumentů, které požaduje vydat*". Tento argument však s ohledem na vše výše uvedené nemůže obstát.

[15] Vymezený předmět místního šetření nepochybně žalovaného opravňoval také k nahlédnutí do pracovního počítače jednatele stěžovatelky. Pokud se v obchodních prostorách nachází počítač jednatele, je důvodný předpoklad, že se v něm nachází také obchodní záznamy vztahující se k právnímu důvodu šetření. Tato domněnka může být vyvrácena, orgánu provádějícímu šetření však musí být umožněno, aby mohl posoudit předmět a obsah takových dokumentů. Jak správně uzavřel již krajský soud v napadeném rozsudku, ponechat na libovůli šetřeného soutěžitele, aby sám určil, do kterých dokumentů lze pro jejich obchodní povahu nahlížet a do kterých již nikoli, by popřelo samotný smysl místního šetření. Tento právní názor krajský soud opřel o judikaturu

[2] ECLI:EU:C:1989:337

[3] Nařízení Rady (ES) č. 1/2003, ze dne 16. 12. 2002, o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v článcích 81 a 82 Smlouvy. Úř. věst. L 1/1, 4. 1. 2003, s. 1-25.

[4] Nařízení Rady č. 17/1962, ze dne 6. 2. 1962, první nařízení, kterým se provádějí články 85 a 86 Smlouvy. Úř. věst. 13, 21. 2. 1962, s. 204-211.

pokračování

Soudního dvora (viz např. rozsudek ze dne 18. 5. 1982, *AM & S Europe*, 155/79[5]; a další judikaturu citovanou na s. 4 v napadeném rozsudku).

[16] Stejný právní názor zaujal již Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 27. 9. 2007, čj. 62 Ca 1/2007-153, č. 2077/2010 Sb. NSS, ve skutkově podobné kauze týkající se rovněž odepření nahlédnutí do počítače výkonného ředitele: *„Argumentuje-li vyšetřovaný soutěžitel v rámci neohlášeného místního šetření v jeho obchodních prostorách podle § 21 odst. 4 a 5 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže,* [pozn. podle znění rozhodného pro posouzení nynější kauzy se jedná o § 21f téhož zákona] *tím, že část podkladů, k jejichž předložení byl vyzván, má soukromou či jinak důvěrnou povahu, pak musí úředníkům provádějícím šetření umožnit, aby toto tvrzení ověřili a povahu podkladů sami alespoň prima facie posoudili.“*

[17] Tento právní názor následně potvrdil také NSS rozsudkem ze dne 29. 5. 2009, čj. 5 Afs 18/2008-310. Usnesením ze dne 26. 8. 2010, sp. zn. III. ÚS 2309/09, Ústavní soud odmítl ústavní stížnost pro zjevnou neopodstatněnost. Soutěžitel se obrátil na Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“), který ve věci *Delta Pekárny, a. s., proti České republice*, stížnost č. 97/11 rozhodl rozsudkem ze dne 2. 10. 2014, v němž konstatoval porušení práva soutěžitele zakotveného v čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. V návaznosti na uvedený rozsudek podal soutěžitel dne 28. 1. 2015 návrh na obnovu řízení proti usnesení III. ÚS 2309/09. Usnesením ze dne 31. 1. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 4/15, však Ústavní soud návrh na obnovu řízení zamítl. Sám ESLP totiž nespatřil příčinnou souvislost mezi zjištěným porušením čl. 8 Úmluvy a tvrzenou majetkovou škodou odpovídající výši pokuty, která byla navrhovatelce uložena z důvodu její nedostatečné spolupráce s pracovníky Úřadu. Dalším důvodem pro zamítnutí obnovy řízení byla skutečnost, že zákonnost místního šetření byla opětovně přezkoumávána v rámci jiného řízení - o porušení hospodářské soutěže. Citované judikaturní závěry z rozsudku Krajského soudu v Brně 62 Ca 1/2007 jsou tedy nadále plně aplikovatelné.

[18] S ohledem na vše výše uvedené proto NSS zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.). O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch; žalovanému náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 20. prosince 2018

Zdeněk Kühn
předseda senátu

[5] ECLI:EU:C:1982:157