30 A 116/2016 - 68

ČESKÁ REPUBLIKA

R O Z S U D E K

J M É N E M R E P U B L I K Y

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců JUDr. Viktora Kučery a Mgr. Ing. Veroniky Baroňové v právní věci žalobce: **Kaufland Česká republika, v. o. s.**, se sídlem Bělohorská 2428/203, Praha 6, zast. JUDr. Milošem Temelem, LL.M., spolupracujícím advokátem Noerr s. r. o., Na Poříčí 1079/3a, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem tř. Kpt. Jaroše 7, Brno, v řízení o žalobě ze dne 13. 7. 2016 na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného,

t a k t o :

I. Žaloba **s e z a m í t á .**

II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

Žalobou ze dne 13. 7. 2016 podanou u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) dne 14. 7. 2016 se žalobce domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného

ve smyslu § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), který spatřoval ve vedení sektorového šetření ze strany žalovaného a požadování podkladů a informací od žalobce týkajících se jeho vztahů s dodavateli dle § 20 odst. 2 a 3 a § 21e zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 7 odst. 1 zákona č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských výrobků a jejím zneužití, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o významné tržní síle“).

Dne 19. 5. 2016 byla žalobci doručena žádost žalovaného ze dne 17. 5. 2016, č. j. ÚOHS-P0803/2016/TS-19386/2016/460/BHa, ve které žalobci oznámil, že zahájil sektorové šetření zaměřené na vztahy mezi odběrateli a dodavateli po novelizaci zákona o významné tržní síle a v této souvislosti žalobce v celkem 12 bodech požádal – souhrnně řečeno – o poskytnutí podkladů v podobě jeho smluv (typových i individuálních) s dodavateli, jakož i dalších souvisejících informací ohledně jejich vzájemných vztahů. K poskytnutí předmětných podkladů a informací poskytl žalovaný žalobci lhůtu do 30. 6. 2016.

Na tuto žádost žalovaného reagoval žalobce sdělením ze dne 8. 6. 2016, kterým konstatoval, že sektorové šetření nelze v rámci zákona o významné tržní síle provádět pro nedostatek pravomoci žalovaného. Pokud by však i přesto žalovaný na své žádosti trval, požádal žalobce o vysvětlení k bodům 7. až 10. žádosti a současně požádal o prodloužení lhůty k poskytnutí informací a podkladů nejméně do 31. 7. 2016. Následně žalovaný svým přípisem ze dne 23. 6. 2016, č. j. ÚOHS-P0803/2016/TS-25347/2016/460/BHa, sdělil, že je oprávněn provádět sektorová šetření v rámci dozoru nad dodržováním zákona o významné tržní síle, podal vysvětlení k bodům ad 7. až 10. žádosti a prodloužil lhůtu k předložení požadovaných informací a podkladů do 31. 7. 2016.

II. Žaloba

Žalobce s poskytnutím požadovaných informací principálně nesouhlasí a představuje to podle jeho názoru nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., k němuž podrobně argumentoval a uplatnil postupně několik žalobních bodů:

Podle žalobce žalovaný nemá ve věcech aplikace zákona o významné tržní síle zákonné zmocnění provádět tzv. sektorová šetření, neboť tato nejsou ani řízením, ani vyšetřovacím oprávněním ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o významné tržní síle. V tomto kontextu přitom žalobce předestřel jednotlivé procesní postupy žalovaného podle zákona o ochraně hospodářské soutěže, které lze rozdělit na: i) předběžná šetření vykonávaná v rámci dozoru dle § 20 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně hospodářské soutěže, ii) správní řízení vedená dle § 21 a násl. zákona o ochraně hospodářské soutěže a iii) tzv. sektorová šetření podle § 20 odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Dále připomněl, že vyšetřovací oprávnění žalovaného a jim korespondující povinnosti soutěžitelů jsou upraveny v § 21e, § 21f a § 21g zákona o ochraně hospodářské soutěže, přičemž se jedná o oprávnění: a) žádat o poskytnutí informací, b) provádět šetření na místě v obchodních prostorách a c) provádět šetření na místě v jiných než obchodních prostorách. A s ohledem na § 20 odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže potom uzavřel, že tato vyšetřovací oprávnění žalovaný může využít

i pro jiné procesní postupy než jen správní řízení, tj. i pro potřeby sektorového šetření, které ovšem není ani řízením, ani vyšetřovacím oprávněním, a proto na něho § 7 zákona o významné tržní síle nedopadá.

Jinými slovy – zákon o významné tržní síle dle názoru žalobce neobsahuje žádné zmocnění žalovaného provádět tzv. sektorová šetření; samotné vedení tohoto šetření, jakož i v rámci něho uplatněný požadavek žalovaného na předložení informací a podkladů, tak považuje žalobce za nezákonný a připomíná, že kompetence orgánů veřejné moci musí být vykládány restriktivně – viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2013, č. j. 9 Aps 5/2012 – 56 **[žalobní bod 1)]**.

I kdyby pravomoc žalovaného vést sektorová šetření v rámci dozoru nad dodržováním zákona o významné tržní síle byla dána, je žalobce toho názoru, že nebyly, resp. nemohly být v daném případě splněny zákonné podmínky pro zahájení sektorového šetření předpokládané v § 20 odst. 2 zákona o významné tržní síle. Podle tohoto ustanovení totiž lze vést sektorové šetření pouze: „[v] *případech, kdy situace na jednotlivých trzích naznačuje, že hospodářská soutěž je narušena*…“ (pozn. podtržení provedeno krajský soudem). V daném případě ovšem nic nenaznačuje, že je hospodářská soutěž narušena, navíc v oblasti upravené zákonem o významné tržní síle je dle žalobce narušení hospodářské soutěže z povahy věci vyloučeno; cílem zákona o významné tržní síle je ochrana vzájemných vztahů mezi dodavateli a odběrateli potravinářských a zemědělských produktů, nikoli ochrana hospodářské soutěže. Nesplnění zákonné podmínky narušení hospodářské soutěže přitom potvrdil i žalovaný ve svém přípise ze dne 23. 6. 2016, v němž s odkazem na přiměřenou aplikovatelnost ustanovení o sektorovém šetření uvedl, že lze vést sektorová šetření též tehdy „*naznačuje-li situace na trhu, že může docházet ke zneužívání významné tržní síly odběratelů vůči dodavatelům, neboť negativní dopad takového zneužívajícího jednání na soutěžní prostředí na dotčených trzích lze předpokládat*“.

S tímto závěrem žalovaného žalobce zásadně nesouhlasí a považuje ho jednak za nepřípustně extenzivní výklad zákonných pravomocí orgánu veřejné moci, jednak za nepodložený ve vztahu k tvrzené presumovatelnosti negativních dopadů na hospodářskou soutěž **[žalobní bod 2)]**.

Dále žalobce namítl, že žalovaný nemá kompetenci v oblasti regulace cen, přičemž přinejmenším body 7. až 11. žádosti směřují na detailní informace týkající se cenotvorby v obchodních vztazích mezi žalobcem a jeho dodavateli. Žalovaný má kompetenci vymezenou v zákoně č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 273/1996 Sb.“), podle něhož je ústředním orgánem státní správy pro podporu a ochranu hospodářské soutěže proti jejímu nedovolenému omezování. Regulace cen však představuje do značné míry odlišnou oblast, v níž je vymezena působnost státních orgánů především zákonem č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 265/1991 Sb.“). Skutečnost, že žalovaný není orgánem, kterému by byla svěřena pravomoc v oblasti regulace cen, potvrzuje též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2014, č. j. 8 Afs 81/2013 – 44. Žádost žalovaného ve vztahu

k bodům 7. až 11. je tedy nezákonná též z toho důvodu, že se týká cenotvorby **[žalobní bod 3)]**.

Závěrem žalobce poukázal na rozsah vyžadovaných podkladů a informací, jimiž je zasahováno do ústavních práv žalobce na ochranu soukromí (čl. 10 odst. 2 Listiny) a na informační sebeurčení (čl. 10 odst. 3 Listiny). Dle jeho názoru jsou mu ukládány významné a značně zatěžující povinnosti, a to v rozporu se zásadou přiměřenosti a minimalizace zásahů do soukromé sféry fyzických a právnických osob. Připomněl, že obdobnými vyšetřovacími pravomocemi jako žalovaný disponuje též Evropská komise (dále jen „Komise“) jako orgán ochrany hospodářské soutěže na úrovni EU, přičemž její pravomoc požadovat informace upravuje čl. 18 nařízení Rady (ES) ze dne 16. 12. 2002 č. 1/2003 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v článcích 81 a 82 (nyní článcích 101 a 102, pozn. krajského soudu) Smlouvy (dále jen „nařízení č. 1/2003“). A s odkazem na tuto pravomoc Komise, jakož i související rozhodovací praxi Soudního dvora EU, zejm. rozsudek ze dne 10. 3. 2016 ve věci C-247/14 P, *HeidelbergCement*, shrnul, že žalovaný jako orgán zasahující do soukromé sféry v rámci svých vyšetřovacích oprávnění by měl dotčené osobě sdělit předmět a účel příslušného šetření, jakož i konkrétní podezření, vč. označení dosud shromážděných důkazů. Zároveň by se měl vyvarovat tzv. rybářských výprav (fishing expeditions), tj. namátkových vyšetřovacích úkonů za účelem nějaké podezření teprve zformulovat. Tyto podmínky však v daném případě splněny nebyly a dle žalobce zde sektorové šetření představuje tzv. rybářskou výpravu, jež se snaží prostřednictvím extrémně širokého rozsahu požadovaných informací získat podklady, které by následně mohl použít v rámci eventuálních budoucích správních řízení pro možné porušení zákona o významné tržní síle **[žalobní body 4) a 5)]**.

S ohledem na vše výše uvedené navrhl žalobce, aby krajský soud vydal rozsudek, kterým se žalovanému zakazuje jednak pokračovat v provádění předmětného sektorového šetření vedeného, jednak vyžadovat po žalobci informace a podklady a využívat svých dalších vyšetřovacích oprávnění v rámci sektorového šetření.

Pro případ, že by v době vydání rozsudku již byly žalovanému poskytnuty požadované podklady a informace nebo že by bylo sektorové šetření již ukončeno, žalobce navrhl navíc tomu odpovídající tzv. eventuální žalobní petity, které však v daném případě nepřipadaly v úvahu. Žalobce totiž současně s podanou žalobou učinil – jako její součást – též návrh na předběžné opatření podle § 38 s. ř. s., kterému krajský soud vyhověl a usnesením ze dne 28. 7. 2016, č. j. 30 A 116/2016 - 40, zatímně upravil poměry účastníků tak, že: „[ž]*alovaný je povinen zdržet se požadování poskytnutí informací a podkladů po žalobci v rozsahu žádosti ze dne 17. 5. 2016, č. j. ÚOHS-P0803/2016/TS-19386/2016/460/BHa, jakož i dalšího pokračování v provádění sektorového šetření vedeného vůči žalobci (pod sp. zn. ÚOHS-P0803/2016/TS).*“

III. Vyjádření žalovaného

Žalovaný ve vyjádření k předložené žalobě respektoval žalobcem zvolenou strukturu a posloupnost žalobních bodů, které souhrnně vyhodnotil jako neodůvodněné s tím,

že k žádnému nezákonnému zásahu nedošlo; konkrétně pak ke každému z žalobních bodů konstatoval následující:

[Ad 1] K pravomoci vést sektorové šetření v rámci dozoru nad dodržováním zákona o významné tržní síle žalovaný nejprve připomněl, že úpravu vedení sektorových šetření obsahuje § 20 odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže, a to s účinností od 1. 9. 2009 na základě novely provedené zákonem č. 155/2009 Sb. S odkazem na důvodovou zprávu k tomuto zákonu, jakož i komentářovou literaturu (viz *Jindřiška Munková, Jiří Kindl* Zákon o ochraně hospodářské soutěže, 2. vydání, Praha 2009, s. 310 – 311), přitom dovozuje, že možnost vést sektorové šetření vyplývala již z předchozí právní úpravy na základě jeho obecného dozorového oprávnění. Je tedy dle jeho názoru zřejmé, že žalobce se mýlí, má-li za to, že žalovaný potřebuje k provedení sektorového šetření výslovné zákonné zmocnění nad rámec jeho obecné dozorové pravomoci.

Současně považoval za nesporné, že může na základě § 7 odst. 1 zákona o významné tržní síle použít vyšetřovací oprávnění stanovená v zákoně o ochraně hospodářské soutěže, konkrétně v § 21e a násl. Sektorové šetření si lze představit také jako určité seskupení použití konkrétních vyšetřovacích oprávnění – zde: žádosti o poskytnutí informací ve smyslu § 21e zákona o ochraně hospodářské soutěže. Podmínky pro použití konkrétních vyšetřovacích oprávnění jsou přitom uvedeny právě u těchto oprávnění, nikoli u ustanovení upravujícího sektorové šetření. Úřadu by tak fakticky nic nebránilo, aby i mimo sektorové šetření zaslal jednotlivým subjektům obdobné žádosti o informace dle § 21e zákona o ochraně hospodářské soutěže. Z pohledu adresáta není rozhodné, kterou formu žalovaný použije, tj. zda jednotlivé žádosti seskupí pod hlavičku sektorového šetření nebo zda jednotlivé adresáty kontaktuje samostatně. Nadto namítl, že žalobce se mýlí též v tom, že sektorové šetření není řízením, a sice řízením v širším slova smyslu. S odkazem na § 9 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), jakož i rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 25. 3. 2015 pod sp. zn. 5 Tdo 1406/2014, konstatoval, že pojem správní řízení zahrnuje všechny úkony, bez ohledu na to, zda předcházejí či následují zahájení správního řízení. Správním řízením tedy nesporně bude např. předběžné šetření, ale také šetření sektorové. Podle názoru žalovaného je tedy jeho pravomoc vést sektorové šetření v daném případě dána, a to jednak přímo na základě jeho zákonné dozorové pravomoci, jednak nepřímo na základě § 7 odst. 1 zákona o významné tržní síle.

[Ad 2] Ke splnění zákonných předpokladů pro vedení sektorového šetření žalovaný odkázal na svoji argumentaci shora s tím, že využití tohoto institutu musí být přiměřené účelu zákona o významné tržní síle. Jakýmsi „spouštěčem“ sektorového šetření zde tedy namísto situací naznačujících narušení hospodářské soutěže budou situace naznačující zneužití významné tržní síly v určitém spektru vztahů dodavatelů potravin určených pro jejich další prodej s jejich odběrateli. Podmínky pro zahájení sektorového šetření ze zákona o ochraně hospodářské soutěže nelze přebírat doslovně, nýbrž přiměřeně, jak ostatně plyne i z textace § 7 odst. 1 zákona o významné tržní síle a z obecných zásad použití analogie; ta zde nespočívá v rozšíření pravomocí žalovaného, ale pouze v přiměřeném přenosu principů provádění sektorového šetření.

[Ad 3] K namítané absenci kompetence v oblasti cenové regulace žalovaný připustil, že ani jedna z dosavadní dvou změn zákona č. 273/1996 Sb. nereagovala na přijetí zákona o významné tržní síle a faktické rozšíření pravomocí úřadu. Nicméně je třeba vyjít přímo ze samotného zákona o významné tržní síle, jež žalovanému svěřil dohled nad jeho dodržováním. Tímto dohledem se žalobcem odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu pod č. j. č. j. 8 Afs 81/2013 – 44 nezabýval a jeho závěry jsou tak pro danou věc nepoužitelné. Navíc žalovaný namítl, že jistá ingerence do cen je mu zákonem přiznána. Jakkoli nemá pravomoc ceny určovat, zcela jistě má pravomoc prošetřit jejich soulad se zákonem o významné tržní síle.

[Ad 4 a 5] Ve vztahu k dvěma závěrečným žalobním bodům žalovaný uvedl, že k provedení sektorového šetření se rozhodl na základě konkrétních zpráv o existenci specifických problémů mezi dodavateli a odběrateli; tyto zprávy či indicie doložil s tím, že souvisí s informacemi požadovanými po žalobci. Současně poznamenal, že právo na ochranu soukromé sféry a na informační sebeurčení může být omezeno zákonem, což se v dané věci stalo. Zásah vůči žalobci nebyl proveden samotným sektorovým šetřením, nýbrž žádostí o informace podle ustanovení § 21e zákona o ochraně hospodářské soutěže, přičemž žalovaný splnil všechny podmínky uvedené v tomto ustanovení; identifikoval právní důvod i účel žádosti. Současně odmítl, že by zákaz tzv. fishing expeditions bylo možno vztáhnout též na sektorové šetření, jež není postaveno na konkrétním podezření, ale na indiciích, které naznačují, že by mohl být porušován zákon ve vztahu k určitému segmentu zákonem chráněných vztahů. V nyní souzené věci měl žalovaný od počátku v úmyslu analyzovat, jak proběhlo přizpůsobení odběratelů novele zákona o významné tržní síle a pomocí prvků soutěžní advokacie zahájit komunikaci s odběrateli. Závěrem pak poukázal na rozdíl, kdy žádost o informace směřuje k prokázání konkrétního podezření vůči konkrétnímu subjektu a kdy je pouze prostředkem sektorového šetření s tím, že žalobcem odkazované závěry Soudního dvora EU lze vztáhnout toliko k prvnímu případu. Rovněž podotknul, že existuje významný rozdíl mezi standardem odůvodnění žádosti o informace dle čl. 18 nařízení č. 1/2003 a dotazu v rámci sektorového šetření dle čl. 17 téhož nařízení.

Ze všech výše uvedených důvodů považoval žalovaný žalobu za nedůvodnou a navrhl, aby byla krajským soudem zamítnuta.

IV. Replika žalobce

V obsáhlé replice k vyjádření žalovaného žalobce v zásadě setrval na svém žalobním návrhu, vč. argumentace, k níž nejprve obecně doplnil, že pravomoc žalovaného k vedení sektorového šetření by bylo možno dovodit pouze použitím značně extenzívního výkladu, což není možné, jak již zmínil v žalobě. Dále poukázal na rozdíl mezi sektorovým šetřením a správním dozorem, jehož podstatou je vyhodnocování možného porušení právních předpisů. Naproti tomu povaha sektorových šetření je jiná a orientovaná spíše na zjištění určitých tržních selhání v určitém odvětví a na posouzení možností nápravy. V daném případě přitom žalovaný nejednal v intencích správního dozoru, nýbrž sektorového šetření, jak vyplývá z podání žalovaného ze dne 23. 6. 2016; k provádění sektorového šetření ovšem nebyl žalovaný dle žalobce oprávněn. Žalobce – rovněž s odkazem na odlišnosti správního dozoru a sektorového šetření – zpochybnil, že by nebylo z pohledu adresáta rozhodné, jakou formu

žalovaný použije, tj. zda je mu žádost zaslána v rámci sektorového šetření nebo v rámci předběžného šetření. V předběžném šetření totiž na rozdíl od sektorového šetření existuje podezřelý z porušení zákona, tedy ze spáchání správního deliktu a tomu musí odpovídat též žádost (obsahující sdělení kdo a z čeho je podezřelý a o co se takové podezření opírá). Žalobce také odmítl, že by sektorové šetření spadalo pod pojem správní řízení a že by se mělo jednat pouze o určitou množinu vyšetřovacích oprávnění. Institut sektorového šetření je dle jeho názoru odlišný nejen od správního řízení, ale také od předběžných šetření, resp. dozoru nad dodržováním zákona, jak bylo naznačeno shora (jeho účelem je přijímání opatření ke zlepšení soutěžních podmínek) **[k žalobnímu bodu 1]**

Ve vztahu ke zbývajícím žalobním bodům, resp. reakci žalovaného na ně, žalobce předně setrval na tom, že podmínky pro zahájení sektorového šetření s ohledem na předmět úpravy zákona o významné tržní síly nebyly a ani nemohly být naplněny (zákon nechrání hospodářskou soutěž jako takovou). Aniž by to nějak konkretizoval, konstatoval dále, že povaha bodů 7. až 11. žádosti dalece přesahuje předmět úpravy zákona o významné tržní síle; navíc účelem sektorového šetření není hodnocení možného porušování zákona o významné tržní síle, tudíž nelze dotazy pod těmito body odůvodňovat možným porušením zákona o významné tržní síle. Závěrem s odkazem na indicie či zprávy, o které žalovaný opírá zahájení sektorového šetření, shrnul, že toto pouze potvrzuje, že žalovaný zneužil institutu sektorového šetření k tomu, aby zakryl, že fakticky šetří důkazně nepodložené podezření z domnělého porušení zákona žalobcem, popř. i jinými subjekty **[k žalobním bodům 2 až 5]**

V. Posouzení věci krajským soudem

Napadený postup žalovaného správního orgánu, který s odkazem v rámci sektorového šetření požádal žalobce o předložení podkladů a informací týkajících se jeho vztahů s dodavateli, přezkoumal krajský soud v řízení podle části třetí, hlavy II, dílu 3, § 82 a násl. s. ř. s., přičemž dospěl k závěru, že **žaloba není důvodná**.

Podle § 51 s. ř. s. rozhodl krajský soud bez nařízení jednání, když účastníci řízení k výzvě krajského soudu nevyjádřili s takovým postupem výslovný nesouhlas, má se tedy za to, že s rozhodnutím bez nařízení jednání souhlasí. Ostatně podstatou věci zde nejsou primárně otázky skutkové, k nimž by bylo nutno provádět dokazování v rámci jednání, ale otázky právní, a sice:

- otázka možnosti žalovaného vést v rámci dozoru nad dodržováním zákona o významné tržní síle sektorové šetření a požadovat po žalobci poskytnutí informací a
- otázka konkrétního způsobu a rozsahu požadovaných informací a podkladů.

Ještě před zodpovězením těchto otázek se ovšem krajský soud zabýval splněním specifických podmínek řízení pro daný žalobní typ, vč. aktivní i pasivní legitimace a lhůty pro podání žaloby, přičemž dospěl k závěru, že tyto jsou splněny. A neměl pochyb ani o tom, že postup žalovaného je pojmově způsobilý být „zásahem“, kterým by žalobce mohl být na svých právech nezákonně zkrácen ve smyslu § 82 s. ř. s; k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2011, č. j. 5 Aps 4/2011 – 326, publ. pod č. 2458/2012 Sb. NSS, jehož závěry jsou mutatis mutandis použitelné též ve vztahu k sektorovému šetření podle § 20 odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže, neboť toto

má podobnou povahu jako předběžné šetření podle § 20 odst. 1 písm. a) téhož zákona, kterým se citovaný rozsudek zabýval a na který lze v podrobnostech odkázat.

Jednoduše řečeno – sektorové šetření stejně jako předběžné šetření není správním řízením, jež by vyústilo v rozhodnutí napadnutelné dle § 65 s. ř. s., ale jedná se o postup v rámci dozorové pravomoci žalovaného, u něhož je jediným možným prostředkem ochrany tzv. zásahová žaloba podle § 82 a násl. s. ř. s., před jejímž podáním nemá žalobce žádný jiný prostředek ochrany, který by bylo možno využít tak, aby byl naplněn obecný princip subsidiarity správního soudnictví zakotvený v § 5 s. ř. s. a rozvinutý posléze v § 85, větě před středníkem, s. ř. s. Krajský soud proto analogicky vyšel z toho, že též vedení sektorového šetření, resp. jednotlivé úkony donucujícího charakteru – zde: žádost o poskytnutí informací, je pojmově „zásahem“ ve smyslu § 82 s. ř. s., přičemž podstatné z hlediska důvodnosti podané žaloby bylo to, zda se v tomto konkrétním případě jedná o zásah, který je nezákonný či nikoli.

Žalobce nezákonnost zásahu žalovaného – spočívajícího ve vedení sektorového šetření a požadování podkladů a informací od žalobce týkajících se jeho vztahů s dodavateli – dovozoval na základě několika žalobních bodů, které krajský soud s odkazem na shora vymezenou podstatu věci rozdělil do dvou základních okruhů:

V.a) Pravomoc (a příp. podmínky) pro vedení sektorového šetření žalovaného a jeho žádost o poskytnutí informací v rámci dozoru nad dodržováním zákona o významné tržní síle
[ad žalobní bod 1) a 2)]

Žalobce primárně vycházel z toho, že sektorové šetření není řízením ani vyšetřovacím oprávněním, tudíž jeho aplikace nemůže mít oporu v § 7 odst. 1 zákona o významné tržní síle a není tak dáno potřebné zákonné zmocnění pro žalovaného vést v případě dozoru nad dodržováním zákona o významné tržní síle sektorové šetření a požadovat po žalobci informace podle § 21e zákona o ochraně hospodářské soutěže. S tímto závěrem krajský soud nesouhlasí, jakkoli je dle jeho názoru možné dát žalobci částečně za pravdu v tom, že sektorové šetření skutečně, striktně vzato nepředstavuje ani řízení, ani vyšetřovací oprávnění explicitně uvedené v § 7 odst. 1 zákona o významné tržní síle.

Zákon o významné tržní síle vznikl na základě poslanecké iniciativy, přičemž jeho legislativně technická úroveň vykazovala značné nedostatky, které vedly mj. k jeho novelizaci provedené zákonem č. 50/2016 Sb.; viz sněmovní tisk č. 444/0, důvodová zpráva, A. obecná část (bod 1.2), 7. volební období od roku 2013, digitální repozitář, www.psp.cz, kde se k definici problému podává, že stávající úprava je nepřehledná, obsahuje některé nejasné pojmy atd. Ve vztahu k samotné problematice dozoru nad dodržováním zákona o významné tržní síle toho ovšem předmětná novela příliš nezměnila, zachovala žalovanému jeho základní kompetenci v § 5, dle jehož nového odst. 1 stále platí, že: „[d]*ozor nad dodržováním zákona provádí Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „Úřad“). Působnost úřadu je stanovena jiným právním předpisem*.“

Obdobně zůstala zachována základní koncepce § 7 zákona o významné tržní síle s tím, že došlo pouze ke zpřesnění textu, vč. odkazu na jiný právní předpis, a doplnění odst. 2 následujícím způsobem:

„*(1) Na řízení vedené Úřadem ve věcech zneužití významné tržní síly, jakož i na jeho vyšetřovací oprávnění, se přiměřeně použijí ustanovení zákona o ochraně hospodářské soutěže.*

(2) Na postup Úřadu podle tohoto zákona se právní předpisy o kontrole nepoužijí“ (pozn. podtržení doplněno krajským soudem).

Z citovaného ustanovení § 7 zákona o významné tržní síle je zřejmé, že vylučuje použití předpisů o kontrole, zejména zákon č. 255/2012 Sb., kontrolní řád, podle něhož je obvykle postupováno při výkonu administrativního dozoru, jakožto zvláštního druhu kontrolní činnosti. Současně zákon o významné tržní síle odkazuje na přiměřené použití zákona o ochraně hospodářské soutěže. Nicméně tento odkaz je výslovně vázán na řízení a na vyšetřovací oprávnění.

Jak však již bylo naznačeno shora – sektorové šetření není správním řízením, a pokud by bylo, byla by namístě primárně nikoli zásahová žaloba (dle § 82 s. ř. s.), nýbrž žaloba proti rozhodnutí (dle § 65 s. ř. s.), které by bylo výsledkem takového správního řízení. Legální definice obsažená v § 9 správního řádu totiž stanoví, že správní řízení je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí. Správní řízení je tak jasně definováno a ostatní činnost – prováděnou mimo toto řízení – lze zjednodušeně shrnout pod pojem postup. A právě tam podle přesvědčení krajského soudu spadá též tzv. sektorové šetření, jež je bez bližší definice zakotveno jako zvláštní dozorová pravomoc v § 20 odst 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže, podle něhož: „[v] *případech, kdy situace na jednotlivých trzích naznačuje, že hospodářská soutěž je narušena, provádí Úřad na takových trzích šetření soutěžních podmínek (dále jen „sektorová šetření“) a navrhuje opatření k jejich zlepšení, zejména vydává zprávy, jejichž obsahem jsou doporučení ke zlepšení soutěžních podmínek*.“

Výsledkem tzv. sektorového šetření je tedy návrh nějakého systémového opatření ke zlepšení soutěžních podmínek, nikoli vydání rozhodnutí, jakkoli jistě nelze v praxi vyloučit situace, kdy v návaznosti na závěry sektorového šetření může být z moci úřední zahájeno správní (sankční) řízení. To je však věcí jinou, v posuzovaném kontextu nepodstatnou. Podstatné je, že v případě sektorového šetření se nejedná o řízení a nic na tom nemění ani žalovaným odkazované usnesení Nejvyššího soudu pod sp. zn. 5 Tdo 1406/2014; toto rozhodnutí se zabývalo případem přečinu neoprávněného podnikání v podobě opakovaného zastupování ve správních řízeních, přičemž k jedné z námitek dovolatele Nejvyšší soud v podstatě potvrdil výše uvedené, pokud v souladu s § 9 správního řádu konstatoval, že se správním řízením rozumí celý postup, jehož účelem je vydání rozhodnutí.

Naproti tomu účelem sektorového šetření není vydání rozhodnutí, nejedná se tedy o řízení, nýbrž o postup představující specifickou formu administrativního dozoru zakotvenou na základě novely zákona o ochraně hospodářské soutěže provedené zákonem č. 150/2009 Sb., a to s cílem monitorovat určité trhy, tj. provádět obecná šetření, jejichž výstupem by byla zpráva o stavu soutěže na daném trhu obsahující doporučení, jak na něm hospodářskou soutěž

zlepšit; v podrobnostech viz sněmovní tisk č. 591/0, důvodová zpráva, II. zvláštní část (k bodu 28), 5. volební období 2006 – 2010, digitální repozitář, www.psp.cz.

Při provádění sektorových šetření podobně jako při výkonu dozoru dle § 20 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně hospodářské soutěže lze přitom přiměřeně použít a postupovat podle § 21e, §21f a § 21g zákona o ochraně hospodářské soutěže; to znamená, že lze použít jednotlivá vyšetřovací oprávnění: (i) žádost o poskytnutí informací (§ 21e), (ii) šetření na místě v obchodních prostorách (§ 21f) a (iii) šetření na místě v jiných než obchodních prostorách (§ 21g), a to na základě výslovného odkazu v § 20 odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Z toho je zřejmé, že samotné sektorové šetření nejen, že není (správním) řízením, ale není ani vyšetřovacím oprávněním, i když v praxi je prováděno skrze konkrétní vyšetřovací oprávnění – zde: žádost o poskytnutí informací ve smyslu § 21e zákona o ochraně hospodářské soutěže, jak poukázal žalovaný ve svém vyjádření. A právě tuto skutečnost považuje krajský soud za stěžejní pro posouzení důvodnosti žalobního bodu, který rozporuje pravomoc žalovaného.

Je třeba si totiž uvědomit, že – z hlediska případného zásahu do práv žalobce – se v souzené věci jedná především a hlavně o žádost o poskytnutí informací ve smyslu § 21e zákona o ochraně hospodářské soutěže, tj. jedno z výše uvedených vyšetřovacích oprávnění, u něhož je zákonná pravomoc žalovaného nepochybně dána. Ustanovení § 7 odst. 1 zákona o významné tržní síle aplikaci vyšetřovacích oprávnění nijak nelimituje, neomezuje ji jen na řízení, přičemž i z výše uvedeného je jasné, že jednotlivá vyšetřovací oprávnění mohou být použita též v rámci dozoru dle zákona o ochraně hospodářské soutěže – viz § 20 odst. 3 tohoto zákona. A není právní ani jiný důvod, pro který by vyšetřovací oprávnění nebylo možno použít též při výkonu dozoru podle zákona o významné tržní síle. Základní pravomoc žalovaného k výkonu dozoru je zde jednoznačně dána v § 5 odst. 1 zákona o významné tržní síle, a ačkoli tento zákon zapovídá použití kontrolních předpisů, aniž by současně stanovil, jak jinak při výkonu dozoru postupovat, je nasnadě, že se tak děje za pomoci vyšetřovacích oprávnění v zákoně o ochraně hospodářské soutěže, na jehož přiměřené použití zákon o významné tržní síle výslovně odkazuje.

Jinými slovy, lze mít důvodné pochybnosti o výslovné zákonné pravomoci žalovaného vést sektorové šetření, a to zejména z důvodu velmi nevhodného legislativního řešení, které bylo zákonodárcem zvoleno a které pro případ kompetenčního katalogu konkrétních oprávnění žalovaného jako dozorčího orgánu odkazuje na přiměřené použití zákona o ochraně hospodářské soutěže, aniž by však respektovalo jeho vnitřní systematiku, vč. institutu tzv. sektorového šetření a podmínek pro jeho provádění, které zákon o významné tržní síle zcela opomíjí. A bylo by nepřípustné tuto mezeru v zákoně dotvářet v případě, kdy se jedná o vymezení pravomoci orgánu veřejné moci, u níž je nutno trvat na spíše restriktivním výkladu vycházejícím z ústavního požadavku, aby každá pravomoc byla dostatečně určitě a jasně stanovena zákonem (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Na druhou stranu ovšem nelze nevidět, že zákon o významné tržní síle v § 7 odst. 1 výslovně žalovanému přiznává možnost přiměřeného použití jednotlivých vyšetřovacích oprávnění. Je-li tedy v souzené věci sektorové šetření vedeno pouze a jenom skrze jedno z těchto vyšetřovacích oprávnění – žádost o poskytnutí informací, nejedná se ze strany žalovaného o vykročení mimo zákonem danou dozorovou pravomoc.

Tato pravomoc je stanovena maximálně obecně a z právně teoretického hlediska ji lze nepochybně nahlížet jako administrativní dozor zaměřený na subjekty stojící vně veřejné správy – konkrétně: odběratele, dodavatele a jejich vzájemné vztahy. Základem každého dozoru je přitom určité „zjišťovací“ a „nápravné“ zaměření v tom nejobecnějším slova smyslu, jemuž podle názoru krajského soudu svědčí i zaměření sektorového šetření, jež je nutno vnímat jako jakousi specifickou formu dozoru, jak již bylo zmíněno shora. Se žalobcem proto nelze souhlasit v tom, že by žalovaný ve výsledku nejednal v intencích dozoru a vykročil mimo své obecné zákonné zmocnění. V replice žalobcem naznačený rozdíl mezi správním dozorem a sektorovým šetřením se jeví jako umělý a do značné míry účelový, který navíc neodpovídá skutečnosti. Žalovaný jasně sdělil – ve svém vyjádření k žalobě a vyplývá to i z jeho žádosti ze dne 17. 5. 2016 ve spojení s přípisem ze dne 23. 6. 2016 –, že se v daném případě jedná o využití vyšetřovacího oprávnění v rámci dozoru, jehož účelem je zjištění a analýza vzájemných vztahů mezi dodavateli a odběrateli a k tomu je žalobce z pozice dozorovaného subjektu povinen poskytnou veškeré informace a podklady; v opačném případě by byla zákonem zakotvená dozorová pravomoc žalovaného v praxi nevykonatelná a pouze iluzorní, což nelze akceptovat.

I přes shora uvedenou slabou legislativně-technickou úroveň zákona o významné tržní síle, kterou neodstranila ani novela provedená zákonem č. 50/2016 Sb., jež zachovala odkaz na přiměřené použití zákona o ochraně hospodářské soutěže bez toho, že by současně zohlednila logiku a systematiku tohoto zákona, totiž nelze odhlédnout od interpretační maximy, že zákonodárce je v zásadě regulativně racionální a tedy teleologicky konzistentní. To znamená, že žalovaného pověřil výkonem dozoru nad dodržováním zákona o významné tržní síle a vybavil ho k tomu jednotlivými vyšetřovacími oprávněními ve smyslu zákona o ochraně hospodářské soutěže, s nimiž korespondují povinnosti dozorovaných subjektů – žalobce, který je povinen poskytnout relevantní informace a podklady potřebné pro výkon dozoru žalovaného.

Lze proto učinit první dílčí závěr, dle kterého je žalobní bod ad 1) nedůvodný a nedůvodný je též žalobní bod 2), neboť z logiky shora použité argumentace plyne, že zkoumání splnění zákonných podmínek pro provádění sektorového šetření není na místě. Žalovaný jako dozorčí orgán zasáhl vůči žalobci žádostí o poskytnutí informací, nikoli vedením sektorového šetření jako takového a není proto podstatné ani účelné další zkoumání a rozbor sektorového šetření a splnění zákonných podmínek pro jeho vedení ve smyslu § 20 odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže, jež navíc spočívají v tom, že jsou dány indicie naznačující narušení hospodářské soutěže, nikoli narušení, resp. zneužití významné tržní síly.

Z toho titulu se také krajský soud blíže nezabýval žalovaným dokládanými indiciemi či zprávami naznačujícími problémy mezi dodavateli a odběrateli, resp. možné zneužití významné tržní síly a vyšel z toho, že k použití základní dozorové pravomoci nebylo žádného konkrétního podezření potřeba. Fakticky se ze strany žalovaného jednalo, resp. jedná o tzv. namátkovou kontrolu dodržování povinností podle zákona o významné tržní síle, kterou judikatura v tomto kontextu dosud neřešila; nicméně připustila ji např. ve vztahu k výkonu dozoru dle § 20 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně hospodářské soutěže,

když ve výše citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Aps 4/2011 – 326, bylo konstatováno: *„[v]ýkon 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*“.

Ostatně v mnoha případech (a tento není výjimkou) administrativního dozoru, který představuje určitou formu kontroly, se jedná o kontrolu předběžnou či průběžnou, kdy dozorový orgán má k dispozici zpravidla spíše obecné informace či indicie bez bližší konkretizace, nikoli konkrétní podezření – pak by bylo na místě zaměřit dozor právě na prověření tohoto podezření, příp. rovnou zahájit správní (sankční) řízení a splnit všechny požadavky, které s tím souvisí (a na které žalobce ve své replice upozorňuje, tj. zejm. specifikaci subjektu a skutku, který je předmětem řízení). Je totiž třeba, aby obviněný věděl, co je mu kladeno za vinu a aby se tak mohl dostatečně bránit, což ovšem není tento případ. Proti žalobci žádné konkrétní podezření potažmo obvinění vzneseno nebylo a nebylo ho ani třeba, neboť výkon dozoru není ničím takovým podmíněn ani limitován. Limitován je z povahy věci pouze svojí kontrolní funkcí, která je v tomto případě zaměřena na dodržování zákona o významné tržní síle, jehož rámec nelze překročit; k tomu dále viz žalobní bod ad 3).

V.b) Způsob a rozsah požadovaných informací a podkladů týkajících se obchodních vztahů žalobce – odběratele a jeho dodavatelů
[ad žalobní bod 3), 4) a 5)]

Ve vztahu k dalším žalobním bodům, které směřují již vůči konkrétním skutečnostem, je potřeba předeslat, že žalovaný požádal žalobce o poskytnutí podkladů a informací, které strukturoval do 12 bodů; v bodech 7. až 11. požadoval informace o cenách, a sice informace týkající se:

- výsledných fakturačních cen (bod 7.);
- akčních kupních cen pro slevové akce (bod 8.);
- obvyklého snížení kupní ceny pro slevovou akci oproti běžné kupní ceně (bod 9.);
- uplatnění množstevních slev/bonusů a vztahu jejich limitní hranice k obratu (bod 10);
- stanovení cen za služby/plnění poskytovaná dodavatelům (otázka č. 11).

Podle žalobce jde o informace týkající se cenotvorby, k jejichž zjišťování není žalovaný oprávněn, neboť není orgánem, kterému by byla svěřena pravomoc v oblasti regulace cen, jak ostatně plyne ze zákona č. 265/1991 Sb. i z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. j. 8 Afs 81/2013 – 44.

V tomto ohledu lze se žalobcem opět částečně souhlasit. Žalovaný skutečně není orgánem, který by byl primárně pověřen cenovou regulací, tou jsou pověřeny jiné orgány vyjmenované v zákoně č. 265/1991 Sb. Naproti tomu žalovaný je v souladu s ustanovením § 2 zákona č. 273/1996 Sb. povolán k:

a) vytváření podmínek pro podporu a ochranu hospodářské soutěže,

b) dohledu při zadávání veřejných zakázek a
c) výkonu další působnosti stanovené zvláštními zákony – a právě takovým zvláštním zákonem je i zákon o významné tržní síle, na základě kterého je žalovaný povolán k dozoru nad dodržováním uvedeného zákona.

Úkolem žalovaného je tedy mj. dohlížet, zda nedochází k porušování zákazu zneužití významné tržní síly (při prodeji zemědělských a potravinářských produktů) a za tím účelem je oprávněn provádět dozor, příp. vést správní (sankční) řízení a uložit pokutu za správní delikt dle § 8 zákona o významné tržní síle, což je pro výsledné posouzení předmětného žalobního bodu určující. Jakkoli totiž žalovanému není dána výslovná působnost při uplatňování, regulaci či kontrole cen, nelze současně nerespektovat jeho působnost založenou zákonem č. 273/1996 Sb. a v rámci ní jasnou dozorovou a sankční pravomoc podle zákona o významné tržní síle s tím, že tato je poměrně široká a postihuje i příp. jednání odběratele – žalobce související velmi úzce i s cenou.

Konkrétně zákon o významné tržní síle stanoví – nad rámec úpravy soukromoprávní – další povinné náležitosti smluv mezi dodavatelem a odběratelem, a sice s výrazným postihem v případě jejich nedodržení. Ustanovení § 8 odst. 1 písm. d) zákona o významné tržní síle stanoví skutkovou podstatu správního deliktu spočívající v tom, že odběratel, který má významnou tržní sílu nesjedná povinnou náležitost smlouvy podle § 3a písm. a) až e) téhož zákona. Jednou z povinných náležitostí smlouvy je přitom způsob a doba úhrady kupní ceny, výše slevy z kupní ceny nebo způsob jejího určení, bude-li poskytována, dále doba splatnosti kupní ceny (nikoli delší než 30 dní ode dne doručení faktury) a výše veškerých peněžních plnění dodavatele, jejichž celková suma nesmí překročit 3 % z ročních tržeb dodavatele za poslední ukončené účetní období v délce 12 měsíců za potraviny dodané jednotlivému odběrateli v roce, ve kterém došlo k finančnímu plnění [§ 3 písm. a) zákona o významné tržní síle]. Další povinnou náležitostí smlouvy je také: výše ceny (vč. způsobu jejího určení) za služby související s nákupem a prodejem potravin, jsou-li přijímány a poskytovány [§ 3 písm. c) zákona o významné tržní síle] či a doba garantované platnosti kupní ceny [§ 3 písm. d) zákona o významné tržní síle].

V ustanovení § 8 odst. 1 písm. a) zákona o významné tržní síle je další skutková podstata správního deliktu spočívající v tom, že odběratel, který má významnou tržní sílu ji zneužije v rozporu s § 4, přičemž zneužitím je mj.: (i) sjednávání nebo uplatňování takových cenových podmínek, v jejichž důsledku nebude daňový doklad na úhradu kupní ceny za dodávku potravin obsahovat konečnou výši kupní ceny po veškerých sjednaných slevách z kupní ceny s výjimkou předem sjednaných množstevních slev, a (ii) sjednávání nebo uplatňování doby splatnosti kupní ceny potravin delší (než 30 dní ode dne doručení faktury) [§ 4 odst. 2 písm. d) a f) zákona o významné tržní síle].

Z uvedeného je zřejmá poměrně silná regulace zákona o významné tržní síle ve vztahu k cenám, a to z mnoha úhlů pohledu, z nichž v zásadě vychází i dotazy žalovaného formulované pod body 7. až 11. jeho žádosti. Krajský soud je proto přesvědčen, že nelze přistoupit na poněkud zjednodušenou a zavádějící argumentaci žalobce vycházející z toho, že žalovaný není cenovým orgánem a tudíž nemá kompetenci zjišťovat jakékoli skutečnosti týkající se cen. Je tomu právě naopak, žalovaný se jako dozorčí orgán nepochybně musí

zabývat také otázkami ceny, což je jednoznačně dovoditelné ze zákona o významné tržní síle (viz výše) a není nijak rozporné ani s žalobcem citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu pod č. j. 8 Afs 81/2013 – 44, který se nezabýval aplikací zákona o významné tržní síle, ale problematikou odlišnou: cenovou regulací u sběru, přepravy, třídění a odstraňování komunálního odpadu.

Žalobní bod ad 3) je proto nedůvodný, stejně jako zbývající dva žalobní body ad 4) a 5), které spolu úzce souvisí a týkají se dodržení zásady přiměřenosti a minimalizace zásahů do sféry žalobce.

K tomu je nutno nejprve zopakovat, že žalobci byla adresována žádost o celkem 12 bodech, přičemž rozsah požadovaných informací byl dosti široký, nicméně nijak nevybočoval ze základního referenčního rámce daného zákonem o významné tržní síle, jež je nutno respektovat. Ostatně žalobce ani nijak konkrétně nenamítal, že by žalovaný z tohoto rámce vykročil – s výjimkou, bodů 7. až 11. žádosti, jimiž se krajský soud zabýval výše. Všechny body uvedené v žádosti žalovaného ze dne 17. 5. 2016 vycházejí ze zaměření zákona o významné tržní síle, tj. ze vzájemných vztahů mezi dodavateli a odběrateli, jež jsou určovány zejména smluvně a také smluv, vč. cenových ujednání a praxe, se týkaly dotazy žalovaného strukturované do jednotlivých bodů. Jejich záběr není nijak nepřiměřený, a ačkoli tím žalovaný nepochybně zasáhl do práv žalobce – práva na ochranu soukromí a informační sebeurčení, učinil tak na základě zákona a v jeho mezích.

Žalovaný využil jedno ze standardních vyšetřovacích oprávnění – žádost o poskytnutí informací podle § 21e zákona o ochraně hospodářské soutěže, přičemž uvedl její právní důvod a účel takovým způsobem, jež lze akceptovat, byť v žádosti ze dne 17. 5. 2016 žalobci sdělil jako právní důvod zahájení sektorového šetření. Vzhledem k tomu, že se jedná o specifickou formu dozoru, přičemž k dozoru jako takovému má žalovaný jednoznačně danou obecnou kompetenci, lze nepochybně brát jako právní důvod právě tento dozor daný § 5 ve spojení s § 7 odst. 1 zákona o významné tržní síle, i když v samotné žádosti takto výslovně zmíněn nebyl. Nicméně důležité je, že přípisem ze dne 23. 6. 2016 žalovaný v návaznosti na sdělení žalobce ze dne 8. 6. 2016 doplnil či vysvětlil, že při výkonu dozoru může i před zahájením správního řízení požadovat po soutěžitelích a dalších vyjmenovaných subjektech informace a provádět šetření na místě, tj. využívat vyšetřovacích oprávnění. Dle názoru krajského soudu tudíž nebylo pochyb, že právním důvodem je výkon dozorové pravomoci žalovaného, jehož účelem je prověření a analýza zaměřená na vztahy mezi odběrateli a dodavateli po novelizaci zákona o významné tržní síle, jak je výslovně uvedeno v žádosti žalovaného ze dne 17. 5. 2016.

Žalovaný tak dostál své povinnosti podle § 21e odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže, tj. uvést právní důvod i účel svého postupu, přičemž na závěr nelze nezdůraznit právě to, že se jednalo o postup v rámci dozoru nikoli o správní řízení. V případě správního (sankčního) správního řízení by muselo být jasně formulováno již konkrétní podezření; naproti tomu v případě dozoru postačí podstatně obecnější zacílení a formulace právního důvodu a účelu, jako tomu bylo i v tomto případě, kdy nelze důvodně namítat porušení zákazu tzv. vyšetřovacích výprav neboli fishing expeditions.

Tímto termínem bývá v praxi soutěžních orgánů označován fenomén spočívající buďto v cíleném vyhledávání dokumentů, které nesouvisejí s předmětem a účelem šetření, nebo v neodůvodněně širokém vymezení předmětu kontroly. Vznik zákazu tzv. vyšetřovacích (rybářských) výprav vychází zejm. z práva na účinnou obhajobu a na respektování soukromí a vyvinul se především na poli evropského práva v souvislosti s Komisí využívaného místního šetření, tj. jednoho z vyšetřovacích oprávnění, o které v nyní souzené věci nejde. Jde o žádost o informace, nicméně i ve vztahu k tomuto vyšetřovacímu oprávnění je nutno zachovat podobné principy. To znamená, že žádost o informace musí být odůvodněna a její předmět nesmí být nepřiměřeně široký.

Jak již krajský soud uvedl, žádost žalovaného ze dne 17. 5. 2016 ve spojení s přípisem ze dne 23. 6. 2016 odůvodněna byla v tom smyslu, že je z ní jasný jak právní důvod, tak účel. Navíc – a to je velmi podstatné – nejednalo se o žádost o informace v rámci správního řízení, nýbrž o žádost o informace v rámci výkonu obecné dozorové pravomoci bez toho, že by žalovaný měl k dispozici informace, které by mu umožnily dostatečně přesně formulovat domněnky protiprávního jednání vůči žalobci, podobně jako ve věci *HeidelbergCement*. V této věci posuzované nejprve Tribunálem (T-302/11), posléze Soudním dvorem EU (C-247/14 P) se jednalo o jednu ze společností působící na trhu s cementem (vč. příbuzných výrobků) a její údajné protisoutěžní praktiky, přičemž žádost o informace podle čl. 18 nařízení č. 1/2003 zde byla zaslána (i) více než dva roky poté, co Komise již zaslala několik dalších žádostí o informace těm, o nichž se domnívala, že se dopustili protiprávního jednání, a (ii) několik měsíců po zahájení řízení.

Naproti tomu v případě žalobce se jednalo o první žádost, v níž žalovaný uvedl, že je zaměřena na fungování vztahů mezi odběrateli a dodavateli po novele zákona o významné tržní síle, a jakkoli nelze vyloučit následné zahájení správního řízení, je třeba respektovat, že v tuto chvíli žádné řízení neprobíhá a ani k němu není dán žádný konkrétní důvod. Z toho je nutno vycházet a připomenout, že i Soudní dvůr EU ve věci *HeidelbergCement* (C-247/14 P) pod bodem 37. přitakal Komisi v tom, že: „*…žádost o informace představuje vyšetřovací opatření obecně používané v rámci fáze předběžného šetření, jež předchází oznámení námitek a jehož jediným účelem je umožnit Komisi shromáždit informace a dokumenty nezbytné k ověření reálnosti a rozsahu určité skutkové a právní situace (v tomto smyslu viz rozsudek Orkem v. Komise, 374/87, EU:C:1989:387, bod 21).*“

Lze tedy uzavřít, že žalovaný sice svoji žádost o informace vymezil velmi široce, avšak nikoli nepřiměřeně a excesivně ve vztahu k zákonu o významné tržní síle, nad jehož dodržováním má dánu obecnou dozorovou pravomoc. Nelze proto dovozovat porušení zákazu tzv. vyšetřovacích výprav (fishing expeditions), pokud se v souzené věci jedná o využití vyšetřovacího oprávnění – žádosti o informace v rámci obecného dozoru, nikoli v rámci konkrétního podezření a řízení či šetření na něho navazující, k čemuž se vztahuje judikatura Soudního dvora EU reprezentovaná citovaným rozhodnutím ze dne 10. 3. 2016, C-247/14 P, *HeidelbergCement* (povinnost odůvodnit rozhodnutí o vyžádání si informací dle čl. 18 nařízení č. 1/2003), jakož i dalšími rozhodnutími Soudního dvora EU ze dne 18. 6. 2015, C-583/13 P, *Deutsche Bahn AG*, a ze dne 25. 6. 2014, C-37/13 P, *Nexans SA a Nexans Francie SAS* (povinnost odůvodnit rozhodnutí nařizující kontrolu dle čl. 20 nařízení č. 1/2003).

Zcela závěrem – ve shodě s žalovaným, jakož i žalobní argumentací vznesenou ve věci *HeidelbergCement* – nelze nepřipomenout, že za účelem obecných šetření na trhu má Komise k dispozici nástroje podle čl. 17 nařízení č. 1/2003, tj. i žádosti o informace; citovaná judikatura se sice tímto článkem blíže nezabývala, avšak z jejich závěrů je zřejmé, že i taková žádost musí být odůvodněna. Nicméně její odůvodnění musí být přizpůsobeno povaze věci – tedy jde-li o obecné šetření, resp. dozor v oblasti významné tržní síly (při prodeji zemědělských a potravinářských produktů), je dostatečné obecné odůvodnění, vč. elementární indikace právního důvodu a účelu prováděného dozoru. Jinak řečeno – nelze souhlasit se žalobcem a považovat za porušení principu proporcionality a minimalizace zásahů takový postup, kterým žalovaný z pozice dozorového orgánu dle § 5 odst. 1 zákona o významné tržní síle požaduje po žalobci informace a podklady (podle § 7 odst. 1 citovaného zákona ve spojení s § 21e zákona o ochraně hospodářské soutěže) bez toho, že by měl konkrétními skutečnostmi podložené podezření, že žalobce nedodržuje zákon o významné tržní síle.

Jak již bylo uvedeno výše, administrativní dozor je jistou formou kontroly veřejné správy a taková kontrola může být pojata různě, tj. i jako kontrola průběžná či namátková, tedy taková, kdy kontrolující osoba a priori nedisponuje (konkrétním) podezřením, že kontrolovaný subjekt neplní řádně své povinnosti; k tomu srov. mutatis mutandis rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2009, č. j. 2 Aps 2/2009 – 52, publ. pod č. 2000/2010 Sb. NSS, potažmo stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2011, sp. zn. Pl. ÚS-st. 33/11, publ. pod č. 368/2011 Sb., jež se zabývaly otázkou ochrany před nezákonným zásahem v podobě daňové kontroly, resp. jejím zahájením bez konkrétními skutečnostmi podloženého podezření.

VI. Shrnutí a závěr

S ohledem na vše výše uvedené lze učinit stručné shrnutí, dle kterého se výkon dozoru děje v praxi zpravidla skrze konkrétní dozorová či vyšetřovací oprávnění a k jejich použití v rámci dozoru nad dodržováním zákona o významné tržní síle má žalovaný zákonem založenou pravomoc, kterou v daném případě využil a požádal žalobce o poskytnutí informací a podkladů. K žádosti samotné je pak nutno poznamenat, že její rozsah je limitován především předmětem zákona o významné tržní síle, který v tomto případě žalovaný nepřekročil a současně dostatečným způsobem žalobci sdělil právní důvod i účel prováděného dozoru (dle § 5 odst. 1 a § 7 odst. 1 zákona o významné tržní síle ve spojení s § 21e zákona o ochraně hospodářské soutěže).

Krajský soud proto podle § 87 odst. 3 s. ř. s. podanou žalobu na ochranu před nezákonným zásahem zamítl jako nedůvodnou.

VII. Náklady řízení

O nákladech řízení krajský soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nebyl ve věci úspěšným, a proto mu právo na náhradu nákladů řízení proti žalovanému nenáleží; to náleží žalovanému proti žalobci, krajský soud má však za to, že mu žádné náklady přesahující jeho

běžné náklady úřední činnosti nevznikly, a proto rozhodl tak, že žalovanému, byť procesně úspěšnému, se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Brně dne 7. 10. 2016

Mgr. Milan Procházka, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Jaroslava Předešlá

Jaroslava Předešlá
Digitálně podepsal Jaroslava Předešlá
Datum: 2016.10.07 12:38:15 +02'00'