



ČESKÁ REPUBLIKA

USNESENÍ

Ústavního soudu

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Vladimíra Sládečka, soudce Davida Uhlíře a soudkyně zpravodajky Milady Tomkové o ústavní stížnosti 1) **DELTA PEKÁRNY a. s.**, sídlem Bohunická 519/24, Brno, 2) **OK REST a. s.**, sídlem Bohunická 519/24, Brno, zastoupených JUDr. Martinem Nedelkou, Ph.D., advokátem, AK Nedelka Kubáč advokáti s. r. o., Olivova 4, Praha 1, a ústavní stížnosti 3) **PENAM, a. s.**, sídlem Cejl 504/38, Brno, zastoupené JUDr. Sylvii Sobolovou, Ph.D., advokátkou, Kocián Šolc Balaščík, advokátní kancelář, s. r. o., sídlem Jungmannova 24, Praha 1, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 256/2016-231 ze dne 21. 12. 2017, rozsudku Krajského soudu v Brně č. j. 62 Af 39/2016-115 ze dne 14. 10. 2016, rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Afs 7/2011-799 ze dne 25. 2. 2016 a rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže č. j. UOHS-R 20,21,22/2004-1249/2009/310/ADr ze dne 2. 2. 2009, spojených s návrhem na odklad vykonatelnosti rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 256/2016-231, takto:

Ústavní stížnosti a návrh s nimi spojený se odmítá.

O d ů v o d n ě n í :

I. Průběh řízení před správními orgány a správními soudy

1. Z napadených rozhodnutí se podává, že Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „Úřad“) vydal dne 19. 3. 2004 rozhodnutí č. j. S 233/03-2050/04-ORP, v němž rozhodl o vině stěžovatelek za protisoutěžní jednání, konkrétně o porušení § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže. Stěžovatelky měly dle napadených rozhodnutí jednat ve vzájemné shodě při určování prodejních cen pekárenských výrobků, čímž narušily hospodářskou soutěž na trhu čerstvého běžného pečiva a na trhu cukrářského pečiva. Za protisoutěžní jednání byla stěžovatelce 1) uložena pokuta ve výši 55 000 000 Kč, stěžovatelce 2) pokuta ve výši 35 000 000 Kč a stěžovatelce 3) pokuta ve výši 30 000 000 Kč.

2. Na základě rozkladu stěžovatelek potvrdil předseda Úřadu rozhodnutím č. j. R 20, 21, 22/2004 ze dne 11. 5. 2005 výroky o vině, výroky o trestu (výši pokuty) byly zrušeny a věc byla vrácena k dalšímu řízení v prvním stupni.

3. Po dvou derogačních zásazích Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), konkrétně rozsudku ze dne 24. 8. 2006 č. j. 31 Ca 58/2005-105 a rozsudku ze dne 3. 1. 2007 č. j. 62 Ca 36/2006-180, bylo rozhodnutím předsedy Úřadu č. j. UOHS-R 20,21,22/2004-1249/2009/310/ADr ze dne 2. 2. 2009, rozhodnuto o vině stěžovatelek za protisoutěžní jednání výše vymezené, a uložena pokuta stěžovatelce 1) ve výši 24 800 000 Kč, stěžovatelce 2) ve výši 14 800 000 Kč a stěžovatelce 3) ve výši 13 200 000 Kč. Správní žaloby stěžovatelek spojil krajský soud ke společnému projednání a o těchto žalobách rozhodl rozsudkem č. j. 62 Ca 16/2009 – 375 ze dne 21. 10. 2010 tak, že žaloby jako nedůvodné zamítl.

4. Nejvyšší správní soud rozsudkem č. j. 5 Afs 7/2011-619 ze dne 29. 3. 2012, zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Důvodem zrušení rozsudku krajského soudu bylo nesprávné posouzení rozhodného období dle § 22 odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže relevantní pro posouzení výše uložené sankce.

5. Krajský soud poté vázán názorem Nejvyššího správního soudu rozhodl rozsudkem č. j. 62 Af 71/2012 - 831 ze dne 20. 9. 2012 tak, že zrušil rozhodnutí předsedy Úřadu č. j. UOHS-R 20,21, 22/2004-1249/2009/310/ADr ze dne 2. 2. 2009 ve výroku o trestu (tj. v části ukládající pokuty) a v tomto rozsahu věc vrátil k dalšímu řízení.

6. Proti rozsudku krajského soudu podaly stěžovatelky i Úřad kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud rozsudkem č. j. 5 Afs 69/2012-240 ze dne 16. 12. 2013 kasační stížnost Úřadu zamítl a kasační stížnosti stěžovatelek odmítl.

7. Opětovným rozhodnutím předsedy Úřadu č. j. ÚOHS-R20,21,22/2004-22410/2014/311/JZm ze dne 22. 10. 2014 byly stěžovatelkám uloženy pokuty za zjištěné protisoutěžní jednání ve stejné výši jako v rozhodnutí z roku 2009 (viz výše).

8. V mezidobí se stěžovatelka 1) domáhala před správními soudy zrušení pokuty uložené ze strany Úřadu za porušení povinnosti podrobit se místnímu šetření, které proběhlo v rámci shora označeného správního řízení, tím, že nezpřístupnila některé dokumenty či e-mailovou komunikaci, resp. některé zajištěné dokumenty svémocně pracovníkům Úřadu odňala. Před správními soudy, ani před Ústavním soudem stěžovatelka 1) neuspěla (srov. usnesení sp. zn. III. ÚS 2309/09 ze dne 26. 8. 2010). Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) však na základě stížnosti stěžovatelky 1) podané dne 22. 10. 2010 v rozsudku Delta Pekárny, a. s. proti České republice ze dne 2. 10. 2014, stížnost č. 97/11 (dále jen „rozsudek ESLP Delta Pekárny“), shledal, že Česká republika porušila čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále „Úmluva“) absencí účinné dodatečné soudní kontroly místního šetření provedeného u stěžovatelky 1).

9. V reakci na rozsudek ESLP Delta Pekárny rozhodl Ústavní soud nálezem sp. zn. IV. ÚS 4397/12 ze dne 9. 2. 2016 (N 27/80 SbNU 345) tak, že zrušil shora zmíněné rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Afs 7/2011-619 ze dne 29. 3. 2012 a č. j. 5 Afs 69/2012-240 ze dne 16. 12. 2013, jakož i shora zmíněný rozsudek krajského soudu č. j. 62 Af 71/2012-831 ze dne 20. 9. 2012.

10. Nejvyšší správní soud poté v reakci na nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 4397/12 rozsudkem č. j. 5 Afs 7/2011-799 ze dne 25. 2. 2016 zrušil rozsudek krajského soudu č. j. 62 Ca 16/2009-375 ze dne 21. 10. 2010 s tím, že by měl krajský soud dále postupovat v intencích shora uvedeného rozsudku ESLP Delta Pekárny a nálezů Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 4397/12.

11. Krajský soud o žalobách stěžovatelek rozhodl znovu rozsudkem sp. zn. 62 Af 39/2016-115 ze dne 14. 10. 2016, přičemž jejich žaloby proti rozhodnutí předsedy Úřadu č. j. UOHS-R 20, 21, 22/2004-1249/2009/310/ADr ze dne 2. 2. 2009 zamítl.

12. Stěžovatelky napadly rozhodnutí krajského soudu kasační stížností. Nejvyšší správní soud rozsudkem č. j. 5 As 256/2016-231 ze dne 21. 12. 2017 kasační stížnost zamítl.

13. Na základě rozsudku ESLP Delta Pekárny podala stěžovatelka 1) dne 28. 1. 2015 návrh na obnovu řízení vedeného před Ústavním soudem pod sp. zn. III. ÚS 2309/09. Ústavní soud návrh na obnovu řízení usnesením sp. zn. Pl. ÚS 4/15 ze dne 31. 1. 2017 odmítl.

14. Stěžovatelky 1) a 2) napadly v záhlaví označená rozhodnutí (vyjma rozhodnutí předsedy Úřadu) ústavní stížností vedenou pod sp. zn. I. ÚS 317/18. Navrhly též odklad vykonatelnosti napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 256/2016-231.

15. Stěžovatelka 3) pak napadla ústavní stížností původně vedenou pod sp. zn. III. ÚS 767/18 výrok II. rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 256/2016-231, výroky I. a III. rozsudku Krajského soudu v Brně č. j. 62 Af 39/2016-115, rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Afs 7/2011-799 a rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže č. j. UOHS-R 20,21,22/2004-1249/2009/310/ADr.

16. Ústavní soud spojil ústavní stížnost stěžovatelek 1) a 2) a ústavní stížnost stěžovatelky 3) ke společnému řízení vedenému nadále pod sp. zn. I. ÚS 317/18.

17. Vedle napadených rozhodnutí soudů jsou k ústavním stížnostem přiložena též rozhodnutí předsedy Úřadu č. j. UOHS-R 20,21,22/2004-1249/2009/310/ADr ze dne 2. 2. 2009 a č. j. ÚOHS-R20,21,22/2004-22410/2014/311/JZm ze dne 22. 10. 2014.

II. Tvrzení stěžovatelek

18. Stěžovatelky shodně tvrdí, že napadenými rozhodnutími došlo k porušení jejich ústavně zaručených práv. Konkrétně dle stěžovatelek dochází k pokračování v porušení jejich základního práva na respektování soukromí, obydlí a korespondence dle čl. 8 Úmluvy, přičemž k porušení mělo dojít provedením místního šetření, které shledal ESLP v rozsudku Delta Pekárny jako rozporné s čl. 8 Úmluvy. Tím, že krajský soud v souladu s pokynem Nejvyššího správního soudu provedl „dodatečný“ soudní přezkum sporného místního šetření, přičemž neshledal místní šetření jako protiprávní, dochází k pokračování porušení ústavních práv stěžovatelek.

19. Stěžovatelky tvrdí, že postup krajského soudu i Nejvyššího správního soudu je v rozporu s rozsudkem ESLP ve věci Delta Pekárny, jakož i s nálezem Ústavního soudu

sp. zn. IV. ÚS 4397/12. Dle ESLP bylo místní šetření rozporné s čl. 8 Úmluvy, neboť absentoval předběžný souhlasu soudu, nebo alespoň účinná a efektivní soudní kontrola po proběhnuvším místním šetření.

20.. Stěžovatelky shodně tvrdí, že správní soudy postupují v rozporu s judikaturou ESLP, když se snaží dovodit, že soudní kontrolu provedenou po mnoha letech v rámci řízení o věci samé lze považovat za řádnou a účinnou kontrolu ex post facto, kterou jedinou ESLP připouští jako ekvivalent předchozí soudní kontroly.

21. Stěžovatelky 1) a 2) pak konkrétně připomínají, že Ústavní soud v nálezu sp. zn. IV. ÚS 4397/12 v reakci na rozhodnutí ESLP ve věci Delta Pekárny uvedl, že důkazy získané v rozporu s procesními předpisy musí být soudem vyloučeny z předmětu úvah směřujících ke zjištění skutkového základu věci, tudíž rozhodnutí ve věci samé nemůže z toho pohledu obstát. Stěžovatelky tvrdí, že Ústavní soud nikterak nevyzval správní soudy, aby dodatečně zákonnost místního šetření prověřily, pouze je vyzval, aby posoudily, zda lze vůbec dodatečně otázku zákonnosti místního šetření ve správním řízení posuzovat a zhojit tak danou procesní vadu. Nejvyšší správní soud však danou otázku vyřešil špatně, když zavázal krajský soud k tomu, aby dodatečně šetření provedl, resp. aby posoudil, zda bylo místní šetření nepřiměřené, resp. zda se nejednalo o nezákonný zásah.

22. Stěžovatelky 1) a 2) dále namítají, že i takto provedený dodatečný přezkum byl ze strany krajského soudu nedostatečný. Stěžovatelky připomínají, že ESLP zpochybnil i dostatečnou určitost oznámení o zahájení místní kontroly, přičemž uvedl, že samo místní šetření představovalo nepřiměřený zásah. Stěžovatelky taktéž zpochybňují závěry soudů, že by hrála jakoukoli roli skutečnost, že ESLP nepřiznal stěžovatelce 1) ve věci Delta Pekárny finanční zadostiučinění, stejně tak zpochybňují, že by měla jakoukoli relevanci skutečnost, že Ústavní soud v nálezu sp. zn. IV. ÚS 4397/12 nezrušil i rozhodnutí Úřadu (resp. předsedy Úřadu), nýbrž pouze rozhodnutí správních soudů.

23. Stěžovatelky 1) a 2) dále tvrdí, že provedení dodatečného soudního přezkumu místního šetření je v rozporu se závazkem České republiky plynoucím z Úmluvy obnovit do maximální možné míry stav, který existoval před porušením základního práva. Připomínají, že k porušení čl. 8 Úmluvy došlo i v důsledku neexistence právní úpravy týkající se případného zničení získaných kopií. Bezprostřední a účinný opravný prostředek v době provedení místního šetření neměly stěžovatelky k dispozici a o účinnou soudní kontrolu jít nemůže, je-li provedena po více než 13 letech. Stěžovatelky dále tvrdí, že dodatečný soudní přezkum místního šetření by byl možný pouze na základě další nezákonnosti spočívající v provedení přezkumu dle § 82 s. ř. s. v rámci řízení dle § 65 s. ř. s. Dle stěžovatelek je nezákonné, aby správní soudy v rámci řízení zahájeného dle § 65 s. ř. s. umožnily dodatečný soudní přezkum místního šetření odpovídající přezkumu dle § 82 s. ř. s., tedy aby umožnily soudní přezkum, který právní řád nezná.

24. Stěžovatelka 3) shodně jako stěžovatelky 1) a 2) zpochybňuje jakoukoli možnost dodatečný soudní přezkum provést, má za to, že ESLP jednoznačně konstatoval porušení čl. 8 Úmluvy z důvodu, že v době provedení místního šetření možnost soudní kontroly neexistovala. Podle stěžovatelky nelze absenci soudní kontroly v době zásahu zhojit dodatečným soudním přezkumem, stěžovatelka zpochybňuje účinnost soudní

kontroly po mnoha letech, připomíná, že dle judikatury ESLP má jít o rozumnou lhůtu. Cituje z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/10 ze dne 22. 3. 2011 (N 52/60 SbNU 625; 94/2011 Sb.) pasáž, podle níž „úkony představující očividný zásah do základního práva na soukromý život se nesmí ocitnout mimo jakoukoli bezprostřední (preventivní či následnou) soudní kontrolu“. Stejně tak by měla v době zásahu existovat jistota ohledně možnosti soudní kontroly a tedy předvídatelnost této kontroly. Připomíná, že sám Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku uznal, že požadavek bezprostřednosti soudní kontroly již není možné zcela naplnit.

25. Stěžovatelka 3) dále tvrdí porušení s. ř. s. s tím, že možnost rozšíření žaloby po lhůtě pro její podání je v rozporu se s. ř. s. Soudní přezkum byl proveden v rozporu se zásadami, kterými je soudní řízení správní ovládáno. Ačkoli stěžovatelka předložila krajskému soudu rozsáhlou argumentaci ve vztahu k nesprávnosti a protiprávnosti postupu Úřadu v rámci místního šetření, krajský soud se jí nezabýval a nijak ji nevypořádal, obešel se i bez vyjádření Úřadu. Krajský soud provedl závěr o zákonnosti místních šetření, aniž by provedl důkazní řízení, aniž by poskytl stěžovatelkám prostor vyjádřit se ke konkrétním podkladům, které sám vybral jako relevantní, aniž by se jakkoli zabýval argumenty stěžovatelek. Podle stěžovatelky 3) se pak ani Nejvyšší správní soud s jejími argumenty vůči místnímu šetření nevypořádal, přičemž se nezabýval ani námitkami vůči přezkumu provedenému krajským soudem. Stěžovatelkám ani nebylo ze strany Nejvyššího správního soudu doručeno vyjádření Úřadu ke kasační stížnosti.

26. Stěžovatelka 3) tak opětovně argumentuje nezákonností místního šetření, na základě kterého byly získány důkazy o protisoutěžním jednání: nebyl předem dostatečně upřesněn okruh konkrétních listin, které mají být v místním šetření získány, oznámení o zahájení místního šetření bylo nekonkrétní, tedy zásah do základních práv stěžovatelky tak nebyl předem jasně odůvodněn. Pro místní šetření nebyly dle stěžovatelky splněny podmínky, tj. existence relevantních poznatků nasvědčujících podezření z protisoutěžního jednání.

27. Zároveň má stěžovatelka 3) za to, že ani ze zabavených listin nelze protisoutěžní jednání dovodit a postupně rozporuje jednotlivé skutkové a právní závěry Úřadu, resp. správních soudů, na základě kterých dospěly k závěru, že ke kartelovému jednání došlo. Stejně tak stěžovatelka rozporuje závěr soudů o tom, že místní šetření nevybočilo z rámce a účelu šetření.

28. Porušení práva na spravedlivý proces pak stěžovatelka 3) dokladuje ještě tvrzením, že rozkladová komise Úřadu rozhodla na základě neúplných podkladů. Dále je pak spatřuje v tom, že došlo k porušení dvojinstančnosti řízení, když až v rozhodnutí předsedy Úřadu došlo k rozšíření posuzovaného jednání (kterým mělo být jednání stěžovatelky po 26. 9. 2003) též o další jednání, k němuž mělo dojít v době od 18. 9. 2003 do 26. 9. 2003. Tj. skutek nebyl jasně vymezen a stěžovatelka se k němu nemohla ve správním řízení řádně vyjádřit. Došlo též ke změně právní kvalifikace správního deliktu na závažnější protisoutěžní delikt. Předseda Úřadu měl prvostupňové rozhodnutí zrušit a věc vrátit správnímu orgánu prvního stupně.

29. Stěžovatelka 3) dále namítá porušení práva na spravedlivý proces a porušení rovnosti stran tím, že neměla dostatečnou možnost se vyjádřit, když jí byla ze strany Úřadu poskytnuta lhůta pro vyjádření 5 dní, zatímco stěžovatelkám 1) a 2) lhůta 10 dní.

Zároveň si stěžovatelka vyhradila právo se vyjádřit k dalším jí zaslaným listinám, což jí však předseda Úřadu odepřel tím, že nečekal na toto vyjádření a rozhodl bez něj.

30. Stěžovatelka 3) dále tvrdí, že došlo též k nesprávnému hmotněprávnímu posouzení věci a tedy k porušení principu presumpce nevinny, resp. principu *in dubio pro reo*, neboť nebyly prokázány znaky skutkové podstaty protisoutěžního deliktu (tj. kvalifikovaný kontakt mezi soutěžiteli, následný projev koordinace na trhu a kauzální nexus mezi těmito prvky), což podrobně dokládá. Závěr o vině byl vytvořen pouze na základě nepřímých důkazů, přičemž důkazní nouze je zjevná též z odůvodnění napadených soudních rozhodnutí, jakož i z rozhodnutí předsedy Úřadu, kde výrok i odůvodnění je v tomto ohledu nekonkrétní. Stěžovatelka 3) dále namítá, že Nejvyšší správní soud „dotvořil“ skutková zjištění a manipuluje s fakty, když hovoří o „schůzkách“. Byla též nesprávně zjištěna povaha údajného zakázaného jednání, když její jednání bylo kvalifikováno jako jeden z nejzávažnějších deliktů spočívající v dohodě o cenách (tzv. *hard-core kartel*), což se projevilo ve výši pokuty.

31. Stěžovatelka 3) dále namítá porušení práva na rovné zacházení dle čl. 1 Listiny a tvrdí, že v jejím případě bylo postupováno odlišně než v případech obdobných, a to přísněji než se soutěžiteli v jiných skutkově obdobných věcech.

32. Dále stěžovatelka 3) uvádí, že došlo k porušení jejího práva na zohlednění pozdější příznivější právní úpravy ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny, podle něhož je vždy třeba při posouzení trestnosti činu a při ukládání trestu zohlednit, zda není pozdější úprava příznivější. Podle stěžovatelky soudy nezohlednily čl. 3 nařízení Rady (ES) č. 1/2003, jehož aplikace by dle stěžovatelky vedla k závěru, že její jednání nebylo protisoutěžním deliktem, resp. se námitkou stěžovatelky dostatečně nezabývaly, čímž porušily též právo na spravedlivý proces.

33. Další námitka stěžovatelky 3) spočívá v tom, že uložená pokuta byla nezákonná a nepřiměřená, čímž došlo k porušení práva stěžovatelky na spravedlivý proces, na rovné zacházení a práva vlastnit majetek. Výhrady plynou jednak z tvrzeného nesprávně zjištěného skutkového stavu, nesprávného zohlednění kritéria doby tvrzeného protisoutěžního jednání, nezohlednění dopadu na spotřebitele či nezohlednění absence opakování protisoutěžního jednání. Došlo též k chybnému posouzení zavinění ve formě přímého úmyslu i k nesprávnosti výpočtu údajného profitu z tvrzeného jednání. Pokuta je též v rozporu se zásadou předvídatelnosti rozhodnutí a je diskriminační. Konečně stěžovatelka tvrdí, že pokuta byla uložena po lhůtě pro její uložení. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu platí, že lhůta k uložení pokuty se po dobu soudního řízení, v němž je přezkoumáván výlučně výrok o vině, nestaví. Dle stěžovatelky však rozhodl v nyní napadených rozhodnutích Nejvyšší správní soud v rozporu s tímto právním názorem, a měl v případě snahy o odchýlení se věc předložit rozšířenému senátu. Pokud tak neučinil, došlo k porušení práva na zákonného soudce. Stěžovatelka taktéž rozporuje výši uložené pokuty s ohledem tvrzený nesprávný výklad pojmu „poslední ukončené účetní období“. Krajský soud sice vyšel z právního názoru, který v mezidobí zaujal rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozhodnutí ze dne 24. 6. 2014, č. j. 7 Afs 57/2011-1234, stěžovatelka však považuje uvedený závěr rozšířeného senátu, za nesprávný. Poslední ukončené účetní období má být vztahováno k okamžiku vydání rozhodnutí správního orgánu druhého stupně, nikoli orgánu prvostupňového, jak dovodily soudy. Krajský soud se dostatečně nevypořádal ani s argumentem, že předseda Úřadu při ukládání pokuty vyšel z nesprávného účetního období, když zohledňoval

účetní období za rok 2002, ačkoli mělo jít o rok 2004. Krajský soud se pak pokusil nesprávnost úvahy předsedy Úřadu zhojit vlastní úvahou založenou na důkazech, které nebyly ve správním řízení provedeny a neprovedl je ani soud sám. Tím došlo opět k porušení práva na spravedlivý proces.

III. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

34. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnosti byly podány včas oprávněnými stěžovateli, jež byly účastnicemi řízení, v němž byla vydána napadená rozhodnutí, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelky jsou právně zastoupeny v souladu s požadavky § 29 až § 31 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) a ústavní stížnosti jsou přípustné (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu a contrario).

35. K přípustnosti Ústavní soud dodává, že je-li ústavní stížností napaden též rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Afs 7/2011-799 ze dne 25. 2. 2016, kterým došlo ke zrušení předchozího rozhodnutí krajského soudu a nejde tak o konečné rozhodnutí ve věci, nic to na závěru o přípustnosti stížnosti nemění. Ústavní soud sice není oprávněn přezkoumávat kasační rozhodnutí soudů v rámci probíhajících řízení, ovšem jiná situace nastává, jde-li o řízení již skončené [srov. nález sp. zn. sp. zn. II. ÚS 2429/12 ze dne 6. 6. 2013 (N 101/69 SbNU 675)]. Jak bylo zmíněno např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/11 ze dne 21. 2. 2012 (N 34/64 SbNU 361; 147/2012 Sb.), Ústavní soud „zásadně nepřipouští ústavní stížnost proti kasačnímu rozhodnutí Nejvyššího soudu [...] Z toho však neplyne, že se nemohou vyskytnout případy, kdy bude třeba vedle opakovaného rozhodnutí soudu, jehož původní rozhodnutí bylo kasačním zásahem zrušeno, a dalšího rozhodnutí Nejvyššího soudu [...] napadnout právě i samotné kasační rozhodnutí Nejvyššího soudu [...] Pokud by tak Ústavní soud setrval na kategorickém závěru o nepřipustnosti ústavní stížnosti proti kasačním rozhodnutím nejvyšších soudních instancí, ocitla by se část soudního řízení zcela mimo rámec jakékoliv kontroly, neboť by de facto byla těmto soudům dána téměř neomezená kasační pravomoc, kdy případné vybočení z mezí spravedlivého procesu by soud nižší instance nebyl oprávněn korigovat a ústavněprávní ochrana práv účastníka řízení by byla rovněž, skrze nepřipustnost ústavní stížnosti, vyloučena“. Uvedené závěry se plně uplatní též na řízení před Nejvyšším správním soudem (srov. nález sp. zn. IV. ÚS 4397/12).

IV. Posouzení Ústavním soudem

36. Ústavní stížnost je zjevně neopodstatněná.

a) K námitce nemožnosti dodatečně provést soudní přezkum místního šetření, resp. k tvrzenému nedostatečnému soudnímu přezkumu místního šetření

37. Ústavní soud se musel nejprve vypořádat s klíčovou ústavní námitkou všech tří stěžovatelek spočívající v tom, že po rozhodnutí ESLP ve věci Delta Pekárny již nebylo možné provést dodatečný soudní přezkum místního šetření, tudíž již nebylo možno důkazy získané v místním šetření použít a stěžovatelky tak shledat vinnými ze spáchání protisoutěžního deliktu.

38. Ústavní soud za účelem vypořádání této námitky připomíná klíčové právní závěry z rozhodnutí ESLP Delta Pekárny, jakož i zavazujícího nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 4397/12, resp. též usnesení Ústavního soudu Pl. ÚS 4/15 ve věci obnovy řízení po rozsudku ESLP Delta Pekárny.

39. ESLP v rozsudku Delta Pekárny dospěl k závěru, že není sporu o tom, že šetření provedené v obchodních prostorách stěžovatelky 1) představuje zásah do jejího práva na respektování „obydlí“ ve smyslu článku 8 Úmluvy, které může zahrnovat i obchodní prostory. ESLP sice shledal zásah jako zákonný a sledující legitimní cíl, ovšem nikoli jako nezbytný, tedy přiměřený sledovanému cíli. ESLP uvedl, že při prohlídkách či zabavení majetku k zajištění důkazu protiprávního jednání, je třeba, aby právní řád a praxe v dané oblasti poskytovaly přiměřené a dostatečné záruky proti zneužití, přičemž především tam, kde vnitrostátní právo opravňuje správní orgány k provedení prohlídky bez soudního příkazu, je třeba klást zvýšené nároky na jejich realizaci i s ohledem na případné záruky soudního přezkumu. Jestliže v oblasti, jakou je ochrana hospodářské soutěže, mohou správní orgány považovat za nezbytné použít určitá opatření, jako jsou prohlídky nebo šetření, aby předešly ztrátě nebo zatajení důkazů, opatřily si důkaz protisoutěžního jednání a případně stíhaly jeho původce, je zároveň třeba, aby právní řád a praxe v této oblasti stanovily dostatečné záruky zamezující možnosti, aby správní orgány přijímaly svévolná opatření zasahující do práva na respektování obydlí. Nedostatek příkazu k prohlídce je možno vyvážit soudní kontrolou zákonnosti a nezbytnosti šetření provedenou ex post facto. Nicméně i zde musejí existovat záruky toho, že tato kontrola bude účinná, zejména že se dotčené osoby mohou domoci po skutkové i právní stránce účinné soudní kontroly předmětného opatření a jeho průběhu s tím, že pokud již došlo k postupu, který byl posléze soudem kvalifikován jako nesprávný, musí opravný prostředek či opravné prostředky, které jsou k dispozici, dotčené osobě umožnit dosáhnout odpovídající nápravy.

40. ESLP pak na základě zhodnocení právních nástrojů, jejich povahy, efektivity a použitelnosti, které by připadaly v úvahu a které stěžovatelka 1) mohla využít za účelem podrobení místního šetření kontrole nezávislého soudního orgánu, jakož i na základě zhodnocení řízení ve věcech, v nichž stěžovatelka 1) na svoji obranu podala správní žalobu (tj. řízení o pokutě za nesoučinnost při místním šetření a řízení ve věci protisoutěžního deliktu), dospěl k závěru, že se jednak žádné z těchto dvou řízení přímo netýkalo řádného průběhu samotného šetření, jednak neexistoval jiný (samostatný) opravný prostředek, kterým by bylo možno průběh šetření napadnout, v důsledku čehož nebyl výkon pravomoci Úřadu posoudit vhodnost, délku a rozsah šetření předmětem řádného soudního přezkumu. V projednávané věci byla účinná kontrola zákonnosti a nezbytnosti dotčeného šetření o to potřebnější, že před tímto šetřením nebylo v žádném okamžiku upřesněno, jaké konkrétní dokumenty týkající se správního řízení měl Úřad podle svých předpokladů v obchodních prostorách stěžovatelky nalézt. ESLP neakceptoval argument Nejvyššího správního soudu o možnosti přímo podat proti samotnému místnímu šetření žalobu proti nezákonnému zásahu dle § 82 soudního řádu správního, neboť v té době by nebyla splněna podmínka, že žaloba musí směřovat proti zásahu, který trvá nebo u něhož hrozí jeho opakování. Tato podmínka byla zrušena až novelizací s. ř. s. k 1. 1. 2012. ESLP tak uzavřel, že soudní kontrola ex post facto, tak jak byla provedena v projednávané věci, neposkytovala stěžovateli dostatek záruk proti svévoli, a zásah do jejích práv tedy nelze považovat za přiměřený sledovanému legitimnímu cíli.

41. V navazujícím nálezu sp. zn. IV. ÚS 4397/12 Ústavní soud zrušil rozhodnutí Nejvyššího správního soudu týkající se rozhodnutí vůči všem stěžovatelkám ve věci tvrzeného protisoutěžního jednání a mj. uvedl, že „dosavadní nemožnost první stěžovatelky efektivně brojit proti postupu Úřadu v rámci místního šetření provedeného v jejích obchodních prostorách ve světle judikatury Ústavního soudu týkající se procesní použitelnosti důkazů získaných v rozporu se zákonem, a tím spíše v rozporu s ústavním pořádkem, ve svém důsledku nutně vede ke zpochybnění rozhodnutí ve věci samé, tedy závěru o tom, zda se první stěžovatelka (a potažmo i zbývající dvě stěžovatelky - viz níže) dopustila vytýkaného protisoutěžního jednání nebo nikoli“. Pokud neměla stěžovatelka možnost účinné procesní obrany přímo proti místnímu šetření, stěžní lze dle Ústavního soudu „pokládat realizované místní šetření bez dalšího za (lato sensu) spravedlivé. Rozhodně přitom není možné vycházet z presumpce správnosti, resp. ústavní konformity daného zásahu [...], za situace, kdy subjekt, vůči němuž zásah směřoval, namítá porušení řady svých práv, ale nemůže se žádným účinným prostředkem domoci autoritativního přezkumu, tj. kdy existuje střet mezi oběma stranami o povaze sporného zásahu, avšak tento střet dosud nebyl efektivně řešen nezávislým orgánem soudního typu“. Ústavní soud konečně též uvedl, že „sama skutečnost, že Evropský soud pro lidská práva se k otázce průběhu a postupu Úřadu při provádění místního šetření v obchodních prostorách první stěžovatelky nevyjádřil, tedy nekonstatoval svévolný či naopak správný postup Úřadu, ještě neznamená, že ke svévoli nemohlo dojít. To však z podstaty věci tehdy nebylo lze zjistit, neboť žádnými ve smyslu judikatury ESLP odpovídajícími právními instrumenty stěžovatelky nedisponovaly. Nemožnost tohoto zjištění se ovšem z výše vyložených důvodů nemůže projevit jinak než nutností celou věc znovu přehodnotit. Tento závěr je třeba v plném rozsahu vztáhnout též na místní šetření prováděná u zbývajících dvou stěžovatelek, neboť absence účinné soudní kontroly se samozřejmě dotkla i jich“.

42. Ústavní soud tak v nálezu sp. zn. IV. ÚS 4397/12 uzavřel, že „kasací rozsudku Nejvyššího správního soudu [...] se věc vrací do stadia řízení o kasačních stížnostech stěžovatelek před tímto soudem. Ve světle nosných závěrů daného rozsudku Evropského soudu pro lidská práva bude úkolem Nejvyššího správního soudu zhodnotit, zda lze, byť i dodatečně, v rámci stěžovatelkami zahájeného řízení před správními soudy, napravit původní nedostatek soudního příkazu k prohlídce soudním přezkumem zákonnosti a nezbytnosti šetření provedeným ex post facto, tj. zda je možné dodatečně posoudit výkon pravomoci Úřadu co do vhodnosti, délky a rozsahu provedených místních šetření, a tím popřípadě i zhojit dosud vážnou vadu procesní nepoužitelnosti důkazů na jejich základě opatřených“.

43. V usnesení Pl. ÚS 4/15 pak Ústavní soud odmítl obnovu řízení vedeného pod sp. zn. III. ÚS 2309/09 (uložení pokuty první stěžovatelce za neposkytnutí součinnosti při provádění místního šetření) pro nepřipustnost, neboť návrh byl dle § 119a odst. 1 zákona o Ústavním soudu nepřipustný z důvodu, že nápravy bylo dosaženo jinak. Ústavní soud uvedl, že na základě svého nálezu sp. zn. IV. ÚS 4397/12 otevřel prostor pro to, aby krajský soud v novém rozsudku posoudil výkon pravomoci Úřadu co do vhodnosti, délky a rozsahu provedených místních šetření. Ústavní soud konstatoval, že potřebný přezkum krajský soud v rozsudku sp. zn. 62 Af 39/2016 učinil. Ústavní soud tedy v usnesení Pl. ÚS 4/15 akceptoval závěr krajského soudu, že místní šetření bylo zákonné, nezbytné, a z hlediska jeho vhodnosti, délky a rozsahu též přiměřené legitimnímu cíli. Ústavní soud tak uzavřel, že k náležitému soudnímu přezkumu již došlo, „přičemž tyto procesní záruky považuje za dostatečné a soudní kontrola ex post

facto poskytla navrhovatelce dostatek záruk, čímž splnila požadavek na dostatečné procesní záruky požadované ze strany ESLP, a to i z hlediska případného soudního přezkumu“. Podle názoru Ústavního soudu vysloveného v usnesení Pl. ÚS 4/15 tak „Evropským soudem pro lidská práva uváděné nedostatečné procesní záruky soudního přezkumu výkonu pravomoci Úřadu z hlediska posouzení vhodnosti, délky a rozsahu místního šetření ve vztahu k navrhovatelce již netrvaly a byly zhojeny (výše popsáním) postupem [...]. Zákonem o Ústavním soudu předpokládané nápravy tedy bylo dosaženo jinak (v jiném řízení)“. Obnova řízení ve věci sp. zn. III. ÚS 2309/09 tak byla shledána jako nepřípustná.

44. Z výše uvedených rozhodnutí Ústavního soudu poměrně jasně vyplývá, že Ústavní soud možnost dodatečného soudního přezkumu ve věci stěžovatelek po rozhodnutí ESLP ve věci Delta Pekárny nevyločil, právě naopak. V nálezu IV. ÚS 4397/12 uložil Nejvyššímu správnímu soudu, aby se touto možností zabýval. Nejvyšší správní soud tuto možnost zjevně připustil, když věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení s pokynem, aby místní šetření přezkoumal. Ústavní soud neshledává v postupu krajského soudu, ani Nejvyššího správního soudu jakýkoli rozpor s nálezem IV. ÚS 4397/12, jak dovozují stěžovatelky. V usnesení Pl. ÚS 4/15 pak Ústavní soud jednoznačně konstatoval, že dosud proběhnuvší opětovné řízení před krajským soudem (ještě před konečným rozhodnutím Nejvyššího správního soudu) považuje za naplnění požadavků ESLP na účinný dodatečný soudní přezkum. Z hlediska dosavadní rozhodovací praxe Ústavního soudu tak nelze přisvědčit stěžovatelkám, že by dodatečný soudní přezkum místního šetření nebyl po rozsudku ESLP ve věci Delta Pekárny možný.

45. Ani ze samotného rozsudku ESLP ve věci Delta Pekárny neplyne, že by tento postup možný nebyl, resp. že jedinou možnou reakcí České republiky bylo považovat jednu provždy proběhnuvší místní šetření za protiprávní, resp. porušující čl. 8 Úmluvy, a jakkoli se nepokoušet o nápravu. Namítané nedostatky místního šetření (konkrétně nedostatky v pověření k místnímu šetření) totiž nebyly samy o sobě důvodem pro konstatování porušení čl. 8 Úmluvy, nýbrž pouze argumentem pro to, že následný soudní přezkum je v dané situaci o to důležitější, přičemž až jeho absence vede k porušení čl. 8 Úmluvy. To se týče též tvrzené nedostatečnosti právní úpravy zničení zajištěných kopií dokumentů. Ani ta nebyla sama o sobě argumentem pro porušení čl. 8 Úmluvy, nýbrž pro potřebu existence účinné následné soudní kontroly. Z rozhodnutí ESLP výslovně neplyne, že by následná soudní kontrola v dané věci již nebyla možná, resp. že by Česká republika, konkrétně soudní moc, již nebyla oprávněna lidskoprávní deficit týkající se nedostatečného přezkumu místního šetření napravit tím, že se konkrétním sporným zásahem (tj. místním šetřením) bude nezávislý soud zabývat v intencích požadavků ESLP.

46. ESLP nepřiznal stěžovatelce finanční zadostiučinění za způsobenou újmu (tj. za majetkovou újmu 300 000 Kč odpovídající výši pokuty uložené Úřadem za neposkytnutí součinnosti při místním šetření), neboť neshledal příčinnou souvislost mezi porušením Úmluvy a majetkovou škodou (srov. bod 134 rozsudku ESLP Delta Pekárny). I z tohoto závěru lze dovodit, že samo proběhnuvší místní šetření nepředstavovalo bez dalšího porušení Úmluvy. Závěr o porušení Úmluvy představovala až absence jasných podmínek pro dodatečný soudní přezkum, tj. nemožnost ze strany nezávislého soudu přezkoumat, zda se exekutiva nedopustila vůči stěžovatelce 1) svévolného zacházení. Nepřiznání zadostiučinění ze strany ESLP, resp. dovozenou

absenci příčinné souvislosti mezi porušením Úmluvy a vzniklou majetkovou újmou lze vyložit též tím způsobem, že porušení Úmluvy je ještě vůči stěžovatelce ze strany České republiky odstranitelné, tj. že je ještě možno postavit na jisto (právě dodatečným přezkoumáním soudem), zda samotný zásah spočívající v místním šetření byl či nebyl excesivní, potažmo protiprávní.

47. Z pohledu Ústavního soudu je klíčové, aby provedená následná soudní kontrola byla způsobilá poskytnout přiměřené a dostatečné záruky proti případnému zneužití pravomocí exekutivy, resp. záruky proti svévoli při provedení místního šetření, jakož i to, aby se dotčené osoby mohly domoci kontroly po skutkové i právní stránce. Stejně tak je podstatné, aby v případě shledání nesprávnosti místního šetření umožňovaly příslušné procesní prostředky dosáhnout odpovídající nápravy (viz rozhodnutí ESLP *Ravon a ostatní proti Francii* ze dne 21. 2. 2008, § 28 či rozhodnutí *Société Canal Plus a ostatní proti Francii* ze dne 21. 12. 2010, § 40).

48. Krajský soud přezkoumal provedené místní šetření po skutkové i právní stránce, přičemž uvedený přezkum byl způsobilý poskytnout stěžovatelkám dosažení odpovídající nápravy, neboť v případě shledání místního šetření jako protiprávního, by nebylo možno informace získané při místním šetření použít jako důkazy proti stěžovatelkám. Soudní kontrola *ex post facto* tak měla klíčový význam pro otázku posouzení protisoutěžního jednání samotného. Zároveň bylo dále možno využít žalobu na náhradu škody za nesprávný úřední postup dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád). Soudní kontrola tak představovala dostatečnou záruku proti svévoli exekutivy a umožňovala zároveň dosáhnout odpovídající nápravy.

49. Ústavní soud zároveň považuje kontrolu za účinnou. Požadavek na provedení soudní kontroly v rozumné době je vždy nutno posoudit podle okolností konkrétního případu zejm. optikou cílů, které má následná soudní kontrola sledovat a toho, zda je možno těchto cílů, s ohledem na dosud uplynulou dobu od zásahu, dosáhnout. Jak ESLP vyžaduje, kontrola musí být účinná právě za konkrétních okolností projednávané věci (srov. rozsudek *Smirnov proti Rusku* ze dne 7. 6. 2007, § 45). V nyní projednávané věci jsou okolnosti poměrně specifické, neboť šlo o přezkum reagující na požadavek ESLP směřující vůči České republice. Prodleva tak byla způsobena právě tím, že probíhala řízení, v nichž se ujasňoval rozsah a právní rámec potřebné soudní kontroly. Navíc, a to je důležité, soudní kontrola místního šetření ve věci stěžovatelek, musela být implicitně prováděna již před rozhodnutím ESLP *Delta Pekárny*, a to jak v soudním řízení přezkoumávající rozhodnutí Úřadu ve věci samé (pro účely posouzení použitelnosti důkazů pro závěr o spáchání protisoutěžního deliktu), tak v soudním řízení přezkoumávajícím rozhodnutí Úřadu o uložení pokuty za nesoučinnost při místním šetření (pro účely posouzení, zda případná nespolečenská spolupráce stěžovatelky nebyla reakcí na svévoli exekutivy). Takto provedená soudní kontrola však nebyla ze strany ESLP shledána jako dostatečná, právě proto, že žádné ze soudních rozhodnutí se explicitně nevyslovovalo k řádnému průběhu samotného šetření a navíc soudy, které v projednávané věci rozhodovaly, se nezabývaly skutkovými okolnostmi, které Úřad k provedení šetření vedly (srov. bod 91 rozsudku *Delta Pekárny*). ESLP tak uzavřel, že „soudní kontrola *ex post facto*, tak jak byla provedena v projednávané věci, neposkytovala stěžovatelské společnosti dostatek záruk proti svévoli“ (bod 93).

Spornou před ESLP se stala právě otázka, zda soudní přezkum v uvedených řízeních byl dostatečný, o čemž svědčí i poměr hlasů 4:3 a zveřejněná odlišná stanoviska. Ve světle těchto okolností je podstatné, že z důvodu probíhajících soudních řízení měly soudy relevantní podklady k místnímu šetření od počátku k dispozici a byly součástí spisu. Dodatečný soudní přezkum v nyní posuzovaném případě tudíž mohl být skutečný a efektivní, neboť soudní moc od počátku disponovala relevantními informacemi a podklady, přičemž na jejich důkazní hodnotu nemá běh času vliv. Zároveň je možno stále po provedení této následné soudní kontroly zhojit případné porušení práv stěžovatelek, ať již tím, že by nebyly shledány vinnými z protisoutěžního jednání, tak tím, že mohly nárokovat po státu náhradu škody za nesprávný úřední postup.

Ústavní soud též zohlednil, že prodleva se soudním přezkumem ex post facto neměla vliv na chod stěžovatelek, neboť jim nebyly zadržovány originály listin či nosiče dat (na rozdíl od situace, kdy by po dlouhou dobu došlo k zadržování originálů listin, počítačů, paměťových medií apod.).

50. Ústavní soud dále zohlednil i rozhodovací praxi ESLP, podle níž v případě opatření přijatých vůči právnickým osobám může být právo zásahu smluvních států širší než v případě opatření vůči fyzickým osobám (viz např. rozsudek ESLP *Niemietz proti Německu ze dne 16. 12. 1992*, § 30-31), přičemž prostor pro uvážení členských států je v těchto situacích širší (viz rozsudek ESLP *Bernh Larsen Holding AS a ostatní proti Norsku ze dne 14. 3. 2013*, § 159). Stejně tak je nutno spatřovat rozdíl mezi ochranou soukromého a rodinného života fyzických osob a obchodních prostor osob právnických. K tomu již dříve poznamenal Ústavní soud, že přísnost požadavků kladených na zdůvodnění konkrétního zásahu do soukromí, resp. obydlí musí korespondovat s intenzitou tohoto zásahu. Z hlediska intenzity zásahu do soukromí a obydlí je nepochybně rozdíl mezi domovní prohlídkou učiněnou vůči fyzické osobě v jejím obydlí (tj. v místě, kde realizuje svůj skutečný soukromý a rodinný život) a místním šetřením učiněným vůči právníké osobě např. v jejím sídle týkající se informací obchodního charakteru. Pokud je již judikaturou připuštěno, že i právníké osoby jsou nositelkami základního práva na soukromí a obydlí, které může být zasaženo např. místním šetřením či domovními prohlídkami, je nutno dodat, že povaha tohoto zásahu nikdy není s ohledem na podstatu pojmu soukromí natolik intenzivní, jako v případě obdobných zásahů vůči jednotlivcům (fyzickým osobám) v jejich obydlí. Touto optikou pak musí být ze strany Ústavního soudu posuzována i přísnost požadavků kladených na orgány veřejné moci při zásazích do soukromí, přičemž tato přísnost by měla korespondovat právě intenzitě zásahu do ústavně chráněného práva (srov. usnesení sp. zn. II. ÚS 2516/17 ze dne 13. 2. 2018).

51. Z uvedeného důvodu tak není zcela případný odkaz stěžovatelky 3) na pasáž v nálezu Pl. ÚS 24/10, ze které stěžovatelka dovozuje požadavek na „bezprostřední“ kontrolu. V citovaném nálezu se Ústavní soud zabýval ústavností právní úpravy plošného shromažďování a využívání provozních a lokalizačních údajů o telekomunikačním provozu týkající se každého jednotlivce (tzv. data retention). Pasáž citovaná stěžovatelkou je navíc v nálezu Ústavního soudu uvedena v rekapitulační části týkající se judikatury ESLP (bod 39) a navazuje na závěry rozsudku ESLP *Camenzind proti Švýcarsku ze dne 16. 12. 1997*, který se však týkal prohlídky v soukromém bytě, nikoli obchodních prostor.

52. Krajský soud se otázce dodatečného přezkumu místního šetření podrobně věnoval (s. 29-41 napadeného rozhodnutí), dal prostor stěžovatelkám k doplnění argumentace,

přičemž závěry krajského soudu, resp. navazující závěry Nejvyššího správního soudu (body 137- 144), neshledává Ústavní soud jakkoli problematické. Ústavní soud se neztotožňuje se závěry stěžovatelky, že rozsah přezkumu nebyl dostatečný. Podle Ústavního soudu tato následná soudní kontrola naplnila požadavky přiměřené a dostatečné záruky proti možnému zneužití pravomocí exekutivy, a dostatečně se zabývala místním šetřením jak co do vhodnosti, tak délky i rozsahu. Krajský soud podrobně zrekapituloval důkazy svědčící o podezření z protisoutěžního jednání a vyvrátil možné pochybnosti ohledně toho, zda nešlo pouze o nepodložený „lov informací“, resp. svévolný zásah bez jakéhokoli podezření či jakýchkoli relevantních důvodů. Šetření trvalo jeden den (19. 11. 2003) v řádu hodin, tudíž i závěr o tom, že z časového pohledu nešlo o nepřiměřené šetření je plně ústavně konformní. Stejně tak dokumenty, které byly při šetření zajištěny (vesměs e-mailová komunikace; výčet přehledně rekapituluje krajský soud na s. 37 – 39 napadeného rozsudku), korespondovaly podezřením plynoucím se zjištění Úřadu před zahájením místního šetření a týkaly se aktivit stěžovatelek v období od léta do podzimu 2003 souvisejících s podezřením na dohody o cenách při prodeji pekárenských výrobků. Ani z hlediska přezkumu rozsahu místního šetření nelze shledat v závěrech krajského soudu i Nejvyššího správního soudu jakoukoli protiústavní vadu.

53. Ústavní soud po přezkoumání napadených rozhodnutí nemůže přisvědčit stěžovatelkám, že by se soudy dostatečně nezabývaly přezkumem místního šetření jak z hlediska jeho vhodnosti, tak délky jeho trvání i jeho rozsahu. Podle Ústavního soudu šlo o účinnou a efektivní soudní kontrolu dostatečně chránící stěžovatelky před možnými excesy či svévolí exekutivy.

54. S námitkou týkající se tvrzené nemožnosti provedení dodatečného přezkumu místního šetření v intencích § 82 s. ř. s. (tj. optikou žaloby proti nezákonnému zásahu) v rámci běžícího řízení o žalobách proti správnímu rozhodnutí dle § 65 s. ř. s. se již dostatečně vypořádal krajský soud i Nejvyšší správní soud. Má-li být poskytnuta ochrana základnímu právu stěžovatelek, v daném případě poskytnuta soudní ochrana před možnou svévolí při provedení místního šetření, je nutno upřednostnit výklad umožňující naplnění tohoto mezinárodního lidskoprávního závazku, před výkladem, který toto naplnění neumožňuje. Pokud krajský soud umožnil výkladem s. ř. s. přístup stěžovatelkám k soudu a dal jim možnost dodatečně argumentovat v intencích zásahové žaloby dle § 82 s. ř. s., jde o rozšíření práva na přístup k soudu založený specifickými okolnostmi projednávané věci (tj. reagující na požadavky ESLP týkající se potřebného standardu soudní ochrany), nikoli o porušení ústavních práv stěžovatelek.

b) K ostatním námitkám stěžovatelky 3)

55. Stěžovatelka 3) pak v ústavní stížnosti formuluje celou řadu námitek, s nimiž se však již z velké části vypořádaly oba napadené rozsudky Nejvyššího správního soudu i napadený rozsudek krajského soudu.

56. K procesním i hmotněprávním námitkám musí Ústavní soud úvodem předeslat, že řízení před Ústavním soudem není pokračováním řízení před správními soudy a již vůbec ne správního řízení. Jak uvedl Ústavní soud např. v usnesení sp. zn. IV. ÚS 3521/15 ze dne 30. 6. 2016, řízení o ústavní stížnosti není pokračováním správního řízení o deliktu, nýbrž samostatným specializovaným řízením, jehož předmětem je v posuzované věci přezkum napadených soudních rozhodnutí toliko v rovině porušení

základních práv či svobod zaručených ústavním pořádkem. To především znamená, že zpochybnění skutkových závěrů obecných soudů na pozadí vlastní verze skutkového děje či okolností se v řízení o ústavní stížnosti s ohledem na shora nastíněné postavení Ústavního soudu nelze úspěšně domáhat, v to počítaje též vlastní interpretaci okolností, za kterých se měl skutkový děj odehrát, resp. jim odpovídajících skutkových závěrů správních orgánů či soudů.

57. Ústavní soud ve vztahu ke snaze opětovně přezkoumávat skutkové a právní otázky, které jsou předmětem správního, resp. soudního řízení, konstantně uvádí, že není další instancí v soustavě obecných soudů a není zásadně oprávněn zasahovat do jejich rozhodovací činnosti, neboť není vrcholem jejich soustavy. Výjimečnými případy možné ingerence Ústavního soudu jsou situace, kdy z odůvodnění rozhodnutí nevyplývá vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé, resp. případy, kdy jsou učiněná skutková zjištění v extrémním nesouladu s vykonanými důkazy [srov. např. nález sp. zn. III. ÚS 166/95 ze dne 30. 11. 1995 (N 79/4 SbNU 255) či nález sp. zn. II. ÚS 182/02 ze dne 11. 11. 2003 (N 130/31 SbNU 165)].

58. Ústavní soud též konstantně uvádí, že extrémní exces při realizaci důkazního procesu spočívá v racionálně neobhajitelném úsudku soudů o vztahu mezi provedenými důkazy a z nich vyvozenými skutkovými zjištěními, přičemž extrémní rozpor mezi skutkovými zjištěními soudů a provedenými důkazy je dán zejména tehdy, kdy hodnocení důkazů a k tomu přijaté skutkové závěry jsou výrazem zjevného faktického omylu či logického excesu (vnitřního rozporu), resp. jestliže skutková zjištění soudů vůbec nemají obsahovou spojitost s důkazy, jestliže skutková zjištění soudů nevyplývají z důkazů při žádném z logicky přijatelných způsobů jejich hodnocení, anebo jestliže skutková zjištění soudů jsou opakem toho, co je obsahem důkazů, na jejichž podkladě byla tato zjištění učiněna (srov. např. usnesení sp. zn. I. ÚS 1196/13 ze dne 22. 4. 2013). Uvedené závěry se pak plně uplatní též na limity ingerence Ústavního soudu do činnosti správních soudů při jejich přezkumu správních rozhodnutí. Ke shora uvedené situaci, která by vyžadovala zásah Ústavního soudu, však v posuzované věci nedochází.

59. Ústavní soud tedy nemohl přisvědčit námitkám stěžovatelky 3) spočívajících v tvrzených chybných skutkových a právních závěrech (resp. z nich plynoucímu tvrzenému porušení principu *in dubio pro reo*), týkajících se zjištěného protisoutěžního jednání stěžovatelky 3). V závěrech správních soudů, potažmo v příložených rozhodnutích Úřadu nelze shledávat výše uvedený extrémní rozpor mezi provedenými důkazy a z nich vyvozenými skutkovými zjištěními, který by opravňoval Ústavní soud, aby do činnosti správních soudů (či dokonce správního úřadu) ingeroval.

60. Pokud stěžovatelka 3) namítá, že Nejvyšší správní soud nepřipustně dotvořil skutkový stav a manipuluje s fakty, když na dvou místech hovoří o „schůzkách“ stěžovatelky 3), je třeba uvést, že Nejvyšší správní soud primárně odkazuje na skutková zjištění krajského soudu, která jsou dle něj dostačující pro závěr o protisoutěžním jednání. Stěžovatelka 3) sice tvrdí, že nikdy nebyla prokázána existence schůzek, pomíjí však, že Úřad dospěl k existenci kontaktů mezi stěžovatelkami na základě nepřímých důkazů. V napadeném rozhodnutí předsedy Úřadu (bod 156) je jako důkaz existence kontaktů mezi stěžovateli před samotným rozesláním oznámení odběratelům výrobků o zdražení zmíněn email ze dne 23. 9. 2003 (sepsaný již dne 22. 9. 2003) od regionálního ředitele stěžovatelky, adresovaný vedení stěžovatelky a citovaný

v rozhodnutí, z něhož předseda Úřadu dovozuje, že „existence kontaktů v souvislosti s plánovaným zdražením pekárenských výrobků mezi Penamem a ostatními účastníky řízení byla pro tohoto pracovníka Penamu faktem. Pokud by daný pracovník neměl alespoň povědomí o vzájemných kontaktech mezi účastníky řízení, lze mít za to, že by výše popsané instrukce po vedení společnosti pro jednání s konkurencí nemohl vyžadovat“. Existenci předchozích kontaktů shodně dovozuje též krajský soud (s. 63 rozhodnutí). Jakkoli tedy nejde o prokázání konkrétních jednotlivých „schůzek“ mezi stěžovateli, nelze uvedené vyjádření Nejvyššího správního soudu považovat za protiústavní dotváření skutkového stavu. Z hlediska ústavního přezkumu je podstatné, že krajský soud dospěl při podrobné rekapitulaci důkazů a jejich posuzování ve vzájemném kontextu k závěru, že protisoutěžní delikt byl spáchán. Nejvyšší správní soud v tomto přezkumu neshledal chybu, přičemž případná nepřesnost uvedená v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu při odkazu na závěry krajského soudu pak nemá na dané posouzení vliv a nemůže být důvodem pro derogační zásah Ústavního soudu.

61. Námitky vznášené v ústavní stížnosti stěžovatelkou 3) proti samotnému průběhu místního šetření již byly předmětem přezkumu ze strany krajského soudu i Nejvyššího správního soudu, přičemž Ústavní soud již výše uvedl, že jejich vypořádání považuje za ústavně souladné. Značná část z nich se totiž týká tvrzené neexistence důvodů pro samotné místní šetření, resp. nekonkrétnosti oznámení o zahájení místního šetření, resp. nedostatečné specifikace listin, které mají být zajištěny, tj. nedostatků, které lze i dle ESLP zhojit právě soudním přezkumem ex post facto. K tomu v nyní posuzované situaci došlo. Pro závěry, že místní šetření vybočilo z rámce a účelu šetření ostatně nepředkládá stěžovatelka v ústavní stížnosti žádné konkrétní relevantní argumenty. Všechny důkazy, které byly při místním šetření zajištěny, následně v rozhodnutí krajského soudu podrobně rekapitulovány, a na základě kterých byl učiněn závěr o vině stěžovatelek, se zcela zjevně týkají obchodní činnosti stěžovatelek v posuzovaném období a mají vazbu na podezření z protisoutěžního jednání shora vymezeného. Ostatně též ESLP v rozsudku Delta Pekárny uvedl, že „tvrzení stěžovatelské společnosti ohledně rozsahu soudní kontroly jsou spíše teoretické povahy“ (bod 91).

62. Správní soudy se též dostatečně vypořádaly s námitkami stěžovatelky 3) týkajícími se tvrzeného rozhodování rozkladové komise Úřadu na základě neúplných podkladů, tvrzeného porušení dvojinstančnosti správního řízení, resp. tvrzeného rozšíření deliktního jednání až rozhodnutím o rozkladu, principu rovnosti ve správním řízení, tvrzené prekluze deliktu a posuzování stavění lhůty dle § 41 s. ř. s. Ústavní soud v tomto ohledu odkazuje na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 Asf 7/2001-799, který sice zrušil rozhodnutí krajského soudu s tím, že je nutno po rozsudku ESLP ve věci Delta Pekárny přezkoumat proběhnuvší místní šetření, zároveň však podrobně vypořádal námitky, které se týkaly jiných otázek, než otázek skutkových a v tomto ohledu závěry krajského soudu nerozporoval. Pokud stěžovatelka 3) opětovně tyto námitky vznáší před Ústavním soudem, odkazuje zde Ústavní soud na podrobné závěry Nejvyššího správního soudu, v nichž nespatřuje jakékoli porušení ústavních práv stěžovatelky (srov. str. 25 - 48 rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 Asf 7/2001-799).

63. Soud ani nemůže přisvědčit stěžovatelce 3), že by došlo porušení dalších jejích procesních práv. Tvrzené porušení procesních práv v řízení před Úřadem (poskytnuté lhůty k vyjádření, nemožnost vyjádření se k některým listinám), již vypořádal předseda

Úřadu ve svém rozhodnutí, a dostatečně se touto otázkou též zabývaly správní soudy a opět nelze jejich závěrům ničeho vytknout. Jako protiústavní neshledává Ústavní soud ani tvrzená porušení procesních práv před správními soudy. Jak plyne ze shora rekapitulovaného přehledu procesního vývoje věci, jak Úřad a předseda Úřadu, tak správní soudy, včetně Nejvyššího správního soudu, se věcí zabývaly opakovaně a stěžovatelka měla dostatek prostoru veškeré relevantní argumenty před Úřadem i před správními soudy vznést. Skutkový stav byl stranám sporu dostatečně znám a byl předmětem opakovaných řízení, a to jak před krajským soudem, tak též před Nejvyšším správním soudem. Všechny relevantní argumenty stěžovatelky 3) byly ze strany soudů dostatečně vypořádány. Pokud Nejvyšší správní soud na několika místech odkázal na podrobnou argumentaci krajského soudu, kterou označil za správnou a vyčerpávající, nelze jeho přístup cokoli z ústavního pohledu vytknout.

64. Soudy též dostatečně vypořádaly námitku týkající se tvrzeného nepřihlednutí k příznivější právní úpravě [konkrétně k čl. 3 nařízení Rady (ES) č. 1/2003], které mělo založit porušení čl. 40 odst. 6 Listiny. Jak krajský soud, tak Nejvyšší správní soud tuto námitku náležitě vypořádal s tím, že aplikace evropského práva nemohla být pro stěžovatelku příznivější, resp. nemohla vést k závěru, který činí stěžovatelka, že podle evropského práva nebylo její jednání protisoutěžním deliktem. Pokud dochází stěžovatelka k opačnému závěru, činí tak pouze na základě vlastní skutkové verze, která vede k odlišné právní kvalifikaci jejího jednání. Úřad, resp. správní soudy však dospěly ke kvalifikaci odlišné.

65. Ústavní soud konečně nemůže přisvědčit stěžovatelce ani v tom, že by uložená sankce byla nezákonná či nepřiměřená. Jak plyne ze shora provedené rekapitulace procesního vývoje věci, byla otázka zákonnosti a přiměřenosti pokuty opakovaně zkoumána jak předsedou Úřadu, tak správními soudy, pokuta byla v průběhu řízení snížena z 30 000 000 Kč na 13 200 000 Kč. Soudy dostatečně přezkoumaly, zda byla zohledněna všechna relevantní kritéria pro uložení pokuty a vše opakovaně a poměrně podrobně zdůvodnily. Nelze přisvědčit stěžovatelce 3), že by pokuta nebyla přiměřená všem zjištěným skutečnostem, nebyla uložena v zákonných mezích, resp. byla uložena po lhůtě. S otázkou počátku běhu prekluzivní lhůty, jakož i stavení lhůty dle § 41 s. ř. s. se Nejvyšší správní soud vypořádal, dokonce opakovaně, přičemž též odlišil, že nejde o zcela srovnatelnou věc jako stěžovatelkou namítaná věc č. j. 2 As 204/2014-71, tudíž též nelze přisvědčit tvrzení o porušení práva na zákonného soudce.

66. Stejně tak soudy nepochybily, pokud vyšly z právního názoru rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu formulovaného v rozhodnutí č. j. 7 Afs 57/2011-1234 ze dne 24. 6. 2014, který se týkal výkladu pojmu „poslední ukončené účetní období“. Jakkoli lze přisvědčit stěžovatelce, že je možný též odlišný výklad uvedeného pojmu než zaujal rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, nelze dovést, že by některý z těchto dvou možných výkladů byl a priori ústavně nemožný. Je tak v kompetenci správních soudů, který z možných výkladů upřednostní. Ostatně z důvodu různých pohledů na věc akcentujících odlišné účely stanovení „posledního“ účetního období relevantního pro uložení pokuty došlo ke sjednocení výkladu. Pokud soudy v nyní posuzované věci z daného sjednoceného výkladu vyšly, nešlo o protiústavní postup.

67. Stejně tak nelze přisvědčit stěžovatelce, že by se krajský soud dostatečně nevypořádal s argumentem, že předseda Úřadu při ukládání pokuty vyšel z nesprávného účetního období, když zohledňoval účetní období za rok 2002, ačkoli mělo jít o rok

2004. Ústavní soud sice ve své judikatuře vychází z toho, že přezkumná a kasační povaha řízení před správními soudy obecně nepředpokládá, že správní soudy budou nahrazovat nedostatky odůvodnění napadených správních rozhodnutí tak, aby jejich výrok obstál (soudní řízení správní není pokračováním správního řízení), zároveň však Ústavní soud dodává, že „pokud tak ale správní soudy činí s tím, že nedostatky odůvodnění správního rozhodnutí nemají vliv na jeho zákonnost a že formální kasace by vedla pouze k prodloužení řízení, nikoliv změně jeho výsledku, nelze tomu v obecné rovině z ústavního hlediska nic vytýkat (ústavní pořádek blíže nepředepisuje povahu soudní kontroly veřejné správy, což se na podústavní úrovni projevuje mimo jiné tím, že soudní kontrola veřejné správy může probíhat jak ve formě přezkumu rozhodnutí podle soudního řádu správního, tak nalézání práva podle části páté občanského soudního řádu). Posouzení prosté zákonnosti takového postupu náleží podle § 12 a dalších ustanovení soudního řádu správního Nejvyššímu správnímu soudu, nikoliv Ústavnímu soudu v řízení o ústavní stížnosti.“ [(srov. náleží sp. zn. I. ÚS 3006/15 ze dne 21. 9. 2016 (N 181/82 SbNU 757)]. Je-li krajskému soudu vytýkáno, že se nedostatečně vypořádal s argumentem nesprávného účetního období, které bylo bráno v potaz při stanovení výše pokuty, nelze této námitce přisvědčit. Krajský soud se touto otázkou podrobně zabýval, přičemž dospěl k závěru, že na základě údajů o obratech stěžovatelky obsažených ve spise, které nebyly jakkoli sporné a Úřad je měl k dispozici, může výše pokuty z pohledu zákonnosti obstát. Nejvyšší správní soud se taktéž úvahou krajského soudu z pohledu zákonnosti (v intencích shora uvedeného právního názoru Ústavního soudu) dostatečně zabýval (body 153 – 166 rozsudku sp. zn. 5 As 256/2016).

68. Z ústavního pohledu je podstatné, aby sankce byla uložena v zákonných mezích. Dle § 22 odst. 2 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění do 30. 9. 2005, mohl Úřad stěžovatelům uložit pokutu až do výše 10 % z čistého obratu. Pokud krajský soud (s. 80 napadeného rozsudku) dospěl k závěru, že se výše uložené pokuty při zohlednění správného účetního období nachází v uvedeném zákonném rozpětí, konkrétně pak při jeho spodní hranici (u všech tří stěžovatelek šlo o rozmezí 0,5 - 1 % čistého obratu), nelze v tomto ohledu považovat uloženou pokutu za nezákonnou, potažmo protiústavní. Krajský soud též připomněl, že úvahy Úřadu zohledňují vývoj hospodářské situace stěžovatelek od doby protiprávního jednání až do vydání napadeného rozhodnutí (tj. v letech 2003 - 2009) a jsou tak v souladu s účelem správního trestání a respektují též potřebu zkoumat poměry pachatelů v době, kdy je o sankci za správní delikt rozhodováno. Ústavní soud po přezkoumání všech napadených rozhodnutí nemůže přisvědčit stěžovatelce, že by se správní soudy dostatečně nevypořádaly s otázkou zákonnosti a přiměřenosti uložené pokuty.

69. Na několika místech vznášena námitka nedostatečného se vypořádání s argumenty stěžovatelky 3), ať již ze strany krajského soudu, či ze strany Nejvyššího správního soudu, taktéž nebyla shledána jako důvodnou. Ústavní soud připomíná, že právo na náležitě odůvodnění rozhodnutí nemůže být chápáno jako povinnost odpovědět na každý dílčí argument účastníka řízení (srov. např. usnesení sp. zn. IV. ÚS 973/10 ze dne 23. 6. 2010, usnesení sp. zn. IV. ÚS 128/01 ze dne 31. 7. 2001, usnesení sp. zn. IV. ÚS 1714/08 ze dne 22. 10. 2008). Jak uvedl Ústavní soud např. v usnesení sp. zn. II. ÚS 1003/16 ze dne 9. 8. 2016, „povinnost posoudit všechny kasační námitky neznamená, že by byl Nejvyšší správní soud povinen reagovat na každý dílčí argument uplatněný stěžovatelem a ten obsáhle vyvrátit; jeho úkolem je uchopit obsah a smysl kasační argumentace a vypořádat se s ní [...]“. V nyní posuzovaném případě byly v napadených rozhodnutích všechny klíčové argumenty stěžovatelek (zopakované též v ústavní

stížnosti) shrnuty a vypořádány, a to v řadě případů opakovaně. Pokud Nejvyšší správní soud v některých otázkách odkázal na rozhodnutí krajského soudu, s jehož závěry se ztotožnil, nelze považovat uvedený postup za ústavně problematický.

70. Ústavní soud tak uzavírá, že nemohl po zhodnocení argumentů stěžovatelek a obsahu napadených rozhodnutí tvrzením stěžovatelek o porušení jejich ústavně zaručených práv přisvědčit.

71. Ústavnímu soudu nezbylo, než ústavní stížnosti odmítnout podle ustanovení § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu jako návrhy zjevně neopodstatněné. Návrh na odklad vykonatelnosti podaný stěžovatelkami 1) a 2) pak jako návrh akcesorický sdílí právní osud odmítané ústavní stížnosti. Nad rámec uvedeného pak Ústavní soud uvádí, že ze sdělení Celního úřadu pro Jihomoravský kraj ze dne 12. 7. 2018 zjistil, že pokuty uložené stěžovatelkám 1) a 2) již byly stěžovatelkami zaplacený, tudíž o návrhu na odklad vykonatelnosti již poté samostatně nerozhodoval.

Poučení: Proti usnesení Ústavního soudu není odvolání přípustné.

V Brně dne 7. listopadu 2018

Vladimír Sládeček v. r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Michaela Vrbová