



ČESKÁ REPUBLIKA

USNESENÍ

Ústavního soudu

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Davida Uhlíře, soudkyně zpravodajky Kateřiny Šimáčkové a soudce Tomáše Lichovníka o ústavní stížnosti stěžovatele **RegioJet a.s.** se sídlem Brno, náměstí Svobody 86/17, zastoupeného JUDr. Ondřejem Doležalem, advokátem se sídlem Brno, Koliště 1912/13, proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 11. 8. 2015 č. j. 29 A 47/2013-129 a rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2016 č. j. 9 As 231/2015-64, takto:

Ústavní stížnost se odmítá.

O d ů v o d n ě n í :

1. Ústavní stížností se stěžovatel domáhal zrušení napadených rozhodnutí pro porušení svého ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a svého práva na informační sebeurčení dle čl. 10 odst. 3 Listiny.
2. Z podané ústavní stížnosti a napadených rozhodnutí Ústavní soud zjistil následující. Stěžovatel podal dne 4. 10. 2010 u Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále také jako „Úřad“) podnět na prověření možného zneužití dominantního postavení ze strany společnosti České dráhy, a.s., a to ve vztahu k trhu provozování rychlíkové osobní železniční dopravy na trase Praha - Ostrava. Zřejmě v návaznosti na to bylo 24. 1. 2012 Úřadem zahájeno správní řízení, jehož předmětem bylo prověření možného porušení § 11 odst. 1 písm. e) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (dále „zákon o ochraně hospodářské soutěže“), jež mělo spočívat v možném protiprávním jednání společnosti České dráhy, a to konkrétně „v uplatňování podnákladových cen za poskytování služeb dálkové osobní železniční dopravy na trati Praha - Ostrava a zpět, a to v souvislosti se zahájením provozování dálkové osobní železniční dopravy konkurenčním poskytovatelem uvedených služeb na trati Praha - Ostrava a zpět - společností RegioJet a.s.“. Stěžovatel, jakožto nový soutěžitel v mezidobí vstoupil na relevantní trh, čímž se jeho postavení z potenciálního změnilo na přímého konkurenta společnosti České dráhy na daném trhu. Úřad v rámci uvedeného šetření požadoval po stěžovateli různé informace o ekonomice stěžovatele. Stěžovatel

považuje Úřadem požadovaný rozsah své informační povinnosti za excesivní, proto se správní žalobou ze dne 19. 8. 2013 podanou u Krajského soudu v Brně domáhal ochrany před nezákonným zásahem Úřadu spočívajícím ve vyžadování dalších informací o ekonomice stěžovatele. Krajský soud v Brně napadeným rozsudkem ze dne 11. 8. 2015 č. j. 29 A 47/2013-129 správní žalobu stěžovatele jako nedůvodnou zamítl. Krajský soud nejprve zdůraznil, že se stěžovatel domáhá soudní ochrany před úkony Úřadu činěnými v rámci dosud neukončeného správního řízení vedeného s Českými drahami. V takové situaci je na místě jistá zdrženlivost soudní moci, neboť s určitými výjimkami není soud oprávněn zasahovat do probíhajících procesů veřejné správy. Správní soudnictví je v České republice primárně koncipováno jako následná záruka zákonnosti a je tudíž ovládáno zásadou subsidiarity. Při posuzování zásahové žaloby týkající se úkonů provedených v rámci správního řízení si tedy soud musí uvědomovat, že jeho intervence může vyústit až ve znemožnění dokončení správního řízení. Soud by tedy měl v takových případech zasahovat pouze proti takovým úkonům správního orgánu, které lze označit jako zjevně excesivní. K tomu však v posuzovaném případě podle krajského soudu nedošlo, a proto žalobu zamítl.

3. Svým napadeným rozhodnutím Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost stěžovatele. K námitkám stěžovatele, že se krajský soud nezabýval všemi jeho žalobními body, poukázal Nejvyšší správní soud na judikaturu Ústavního soudu podle níž *„[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.“* (nález ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, N 26/52 SbNU 247). Povinnost soudu řádně odůvodnit své rozhodnutí není nutno dle Ústavního soudu pojímat tak široce, že by bylo třeba vždy vyslovit podrobnou odpověď na každý argument účastníka řízení (nález ze dne 5. 1. 2005, sp. zn. IV. ÚS 201/04, N 3/36 SbNU 19, nález ze dne 30. 5. 2006, sp. zn. I. ÚS 116/05, N 108/41 SbNU 349, či nález ze dne 22. 9. 2009, sp. zn. III. ÚS 961/09, N 207/54 SbNU 565). Dále Nejvyšší správní soud vyšel ze zásady, že správní orgány musí při uplatňování jednotlivých procesních institutů minimalizovat zásahy tak, aby se konkrétní postup nestal vůči jednotlivci nepřiměřeným. Toto vyplývá ze zásady proporcionality vymezené v § 6 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Ustanovení § 21e odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže zakládá Úřadu oprávnění vyžadovat po soutěžitelích informace a obchodní záznamy, musí se však jednat o informace, které mohou mít význam pro objasnění předmětu řízení. Úřad tedy nemůže po soutěžitelích vyžadovat jakékoliv dokumenty, ale pouze takové, které mají vztah k řízení, resp. mohou mít význam pro objasnění jeho předmětu. Při vyžadování těchto informací a dokumentů je Úřad samozřejmě povinen postupovat v souladu se zásadou proporcionality, tj. minimalizovat zásahy tak, aby jeho postup nebyl vůči jednotlivci nepřiměřený. Nejvyšší správní soud poukázal na rozsudek Tribunálu ze dne 22. 3. 2012, ve spojených věcech T-458/09 a T-171/10, Slovak Telekom a.s., v němž se Tribunál zabýval obdobným oprávněním Evropské komise (čl. 18 odst. 1 nařízení č. 1/2003, dle něhož si může Evropská komise „vyžádat od podniků a sdružení podniků veškeré nezbytné informace“). Dospěl k závěru, že pojem „nezbytné informace“ musí být vykládán ve vztahu k účelům, pro něž byly dotčené vyšetřovací pravomoci Evropské komisi svěřeny. Podmínka spojitosti mezi žádostí o informace a údajným protiprávním jednáním je splněna, lze-li se v tomto stádiu řízení legitimně domnívat, že zmíněná žádost vykazuje spojitost s údajným protiprávním jednáním v tom smyslu, že Evropská komise může mít rozumně za to, že jí tento dokument napomůže k zjištění domnělého protiprávního jednání. Podle ustálené judikatury Soudního dvora Evropské unie

(srov. např. rozsudek ze dne 29. 3. 2012, ve věci C-209/10, Post Danmark A/S) konstatování existence dominantního postavení samo o sobě neznamená žádnou výtku vůči dotyčnému podniku. Za účelem určení, zda podnik v dominantním postavení tohoto postavení zneužil tím, že uplatňuje své tarifní praktiky, je třeba posoudit celkové okolnosti a přezkoumat, zda tyto praktiky směřují k odnětí nebo omezení možností kupujícího zvolit si zdroje zásobování, k zabránění v přístupu na trh konkurentům, k uplatňování rozdílných podmínek vůči obchodním partnerům při plnění stejné povahy, čímž dochází ke konkurenčnímu znevýhodnění posledně uvedených, nebo k posilování dominantního postavení prostřednictvím narušené hospodářské soutěže (srov. rozsudek ve věci C-280/08, Deutsche Telekom). Z uvedeného (judikatura Soudního dvora, Pokyny Komise a i samotné znění § 11 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže) vyplývá, že při posuzování případného zneužívání dominantního postavení společností České dráhy na relevantním trhu se Úřad nemůže omezovat pouze na zjištění, zda České dráhy uplatňovaly ceny pod svými průměrnými celkovými náklady, a na zjištění případné újmy stěžovatele související s jednáním Českých drah (újma může konkurentům vzniknout i v případě nezneužívajícího jednání dominanta, např. pokud jsou méně výkonní než dominantní soutěžitel). Úkolem Úřadu je posoudit dopad jednání Českých drah na soutěž na relevantním trhu a v důsledku toho i postavení konkurentů a dopad jednání Českých drah na ně. Úřadem požadované informace týkající se ekonomiky stěžovatele (jakožto konkurenta Českých drah) a jeho činnosti na relevantním trhu mohou mít význam pro objasnění předmětu řízení, mohou totiž napomoci ke zjištění případného protiprávního jednání Českých drah. Žádost o informace pod body 1. až 14. přípisu Úřadu ze dne 9. 7. 2013 tedy nelze považovat za nezákonný zásah Úřadu (body 1. až 6. a 14. se týkají upřesnění již dříve požadovaných informací o ekonomice stěžovatele; body 7. až 13. se týkají činnosti stěžovatele na relevantním trhu - např. počet nasazených vagónů, obsazenost, náklady a výnosy z přepravní činnosti). Nejvyšší správní soud neshledal nepřiměřenou ani délku správního řízení (zahájené oznámením ze dne 24. 1. 2012), v rámci něhož Úřad po stěžovateli informace o jeho ekonomice a činnosti na relevantním trhu opakovaně vyžaduje (vždy za další období). Jak správně konstatoval krajský soud, správní řízení o možném zneužívání dominantního postavení bývají vzhledem k samotné svojí povaze i rozsahu mimořádně složitá. Tak je tomu i v tomto případě. Nelze rovněž přehlédnout, že v průběhu správního řízení na relevantní trh vstoupili dva noví soutěžitelé - stěžovatel a společnost LEO Express, což je jistě okolnost, kterou musí vzít Úřad v úvahu (a potřebuje k tomu získat relevantní informace). Zbývá doplnit, že i u Evropské komise probíhají některá řízení týkající se zneužívání dominantního postavení několik let (srov. např. řízení ve věci AT.39523, Slovak Telekom, které bylo zahájeno dne 8. 4. 2009 a rozhodnutí bylo vydáno dne 15. 10. 2014). Nejvyšší správní soud dále uvedl, že Úřad žádal informace po stěžovateli přibližně se stejnou intenzitou jako po společnosti LEO Express (s ohledem na skutečnost, že společnost LEO Express vstoupila na relevantní trh přibližně o rok později než stěžovatel, a na skutečnost, že stěžovatel některým žádostem o informace odmítal vyhovět/nevyhovět úplně, což vedlo k opakovaným žádostem). Stejně tak z obsahu jednotlivých žádostí vyplývá, že požadované informace byly obdobného charakteru i rozsahu. Po společnosti České dráhy, jakožto potencionálním delikventovi, Úřad pochopitelně požadoval informace ve větším rozsahu a intenzitě. Ze všech uvedených důvodů tedy shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatele jako nedůvodnou.

4. Stěžovatel spatřuje zásah do svých základních práv napadenými rozhodnutími v tom, že obecné soudy nerozhodly v souladu s jeho námitkami. Podle stěžovatele nelze pochybovat o tom, že ze strany Úřadu došlo k překročení hranice časové přiměřenosti správního řízení. Stěžovatel nepopírá pravomoc Úřadu požadovat ve smyslu § 21e

zákonu o ochraně hospodářské soutěže informace. Jeho žádost však musí být řádně odůvodněna, a to především uvedením účelu, pro který je informace vyžadována. Uvedenou povinnost Úřad podle stěžovatele dostatečně neplnil zejména v žádosti ze dne 9. 7. 2013, ve které se pod bodem 15. domáhal sdělení informace o obratu stěžovatele a koncernové skupiny STUDENT AGENCY za rok 2012. Teprve v řízení před Krajským soudem v Brně Úřad objasnil, že předmětnou informaci požadoval v souvislosti s úvahou nad možným uložením pořádkové pokuty stěžovateli, neboť stěžovatel část požadovaných informací namísto jejich poskytnutí uložil do notářské úschovy. Stěžovatel považuje za překvapivé, že Úřad začal o pokutě uvažovat teprve s víc než ročním odstupem poté (žádost ze dne 9. 7. 2013), co mělo ze strany stěžovatele dojít dne 17. 5. 2012 ke splnění předmětné informační povinnosti. Úřad při podávání žádostí o informace podle stěžovatele nepostupoval v souladu s principem proporcionality a minimalizací zásahů do práva na informační autonomii jednotlivce. Stěžovatel se naopak domnívá, že došlo vůči němu k šikanóznímu postupu. Jak Krajský soud v Brně, tak i Nejvyšší správní soud se ve svých rozhodnutích podle stěžovatele nedostatečně vypořádal s argumentací stěžovatele, závěry svého rozhodnutí dostatečně neodůvodnil a založil tak své rozhodnutí na nesprávném právním posouzení. Vzhledem k této skutečnosti jsou předmětná rozhodnutí nepřezkoumatelná, čímž došlo ze strany Krajského soudu v Brně a Nejvyššího správního soudu k porušení práva stěžovatele na spravedlivý proces.

5. Ústavní soud nejprve posoudil splnění podmínek řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí napadené ústavní stížností, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je právně zastoupen v souladu s požadavky zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o Ústavním soudu"), a ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu a contrario), neboť stěžovatel vyčerpal všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva.

6. Ústavní soud dále posoudil obsah ústavní stížnosti a dospěl k závěru, že tato představuje zjevně neopodstatněný návrh ve smyslu § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Uvedené ustanovení v zájmu racionality a efektivity řízení před Ústavním soudem dává tomuto soudu pravomoc posoudit "přijatelnost" návrhu předtím, než dospěje k závěru, že o návrhu rozhodne meritorně nálezem, přičemž jde o specifickou a relativně samostatnou část řízení, která nemá charakter řízení kontradiktorního, kdy Ústavní soud může obvykle rozhodnout bez dalšího, jen na základě obsahu napadených rozhodnutí orgánů veřejné moci a údajů obsažených v samotné ústavní stížnosti. Směřuje-li pak ústavní stížnost proti rozhodnutí orgánu veřejné moci, považuje ji Ústavní soud zpravidla za zjevně neopodstatněnou, jestliže napadené rozhodnutí není vzhledem ke své povaze, namítaným vadám svým či vadám řízení, které jeho vydání předcházelo, způsobilé porušit základní práva a svobody stěžovatele, tj. kdy ústavní stížnost postrádá ústavněprávní dimenzi. Zjevná neopodstatněnost ústavní stížnosti, přes její ústavněprávní dimenzi, může rovněž vyplynout z předchozích rozhodnutí Ústavního soudu, řešících shodnou či obdobnou právní problematiku.

7. Nad rámec uvedeného pak Ústavní soud připomíná svou ustálenou judikaturu zdůrazňující zásadu subsidiarity přezkumu rozhodnutí či jiných zásahů orgánů veřejné moci ze strany Ústavního soudu a související zásadu jeho zdrženlivosti v zasahování do činnosti ostatních orgánů veřejné moci. Ústavnímu soudu ve světle výše nastíněných principů nepřísluší role interpreta podústavního práva a zásadně se v tomto ohledu zdržuje zásahů do činnosti obecných soudů. Výjimku z této zásady představují pouze případy, kdy by interpretace trpěla tak výraznými vadami, že by byla způsobilá

zasáhnout i do práv na ústavní úrovni, např. pokud by interpretace vykazovala znaky svévole [srov. usnesení sp. zn. III. ÚS 181/14 ze dne 13. 3. 2014, usnesení sp. zn. IV. ÚS 3006/13 ze dne 12. 3. 2014]. V projednávaném případě však k takové situaci nedošlo. Soudy pouze provedly takovou interpretaci a aplikaci podústavního práva, s níž stěžovatel nesouhlasí. Stěžovatel před Ústavním soudem jen opakuje své námitky z řízení před obecnými soudy, které směřují jen do hodnocení naplnění podmínek stanovených podústavním právem. Stěžovatelovy námitky tedy nemají ústavní rozměr. Ústavní soud k tomu podotýká, že ve svém napadeném rozhodnutí Nejvyšší správní soud přesvědčivě vysvětlil, proč jsou požadované informace potřebné v řízení před Úřadem a proč délka řízení není excesivní. Pro ucelený obraz o situaci a férový výrok při posouzení, zda došlo či nedošlo k porušení soutěžních pravidel, je třeba znát relativní hodnoty vstupů a výstupů, tedy obchodní praxi všech soutěžitelů. Ústavní soud si je vědom i případných obav stěžovatele před únikem informací. Je však zákonnou povinností Úřadu ochránit mimořádně citlivá data, která v požadovaných podkladech od stěžovatele obdrží a zabránit jakémukoli jejich úniku či zneužití.

8. S ohledem na výše uvedené Ústavní soud podanou ústavní stížnost odmítl jako návrh zjevně neopodstatněný v souladu s § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu.

Poučení: Proti usnesení Ústavního soudu není odvolání přípustné.

V Brně dne 23. března 2016

David Uhlíř, v. r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Jitka Kučná

