

U S N E S E N Í

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců Mgr. Petra Sedláka, Ph.D. a JUDr. Lukáše Hloucha, Ph.D. v právní věci žalobce: **STRABAG a.s.**, se sídlem Na Bělidle 198/21, Praha 5, zast. Mgr. Robertem Nešpůrkem, LL.M., advokátem se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem tř. Kpt. Jaroše 7, Brno, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, o návrhu žalobce na nařízení předběžného opatření,

t a k t o :

Návrh na vydání předběžného opatření, kterým by soud uložil Úřadu na ochranu hospodářské soutěže, aby se zdržel dalších úkonů v řízení vedeném pod sp.zn. ÚOHS-S426/2012/KD vůči žalobci, především dalších procesních úkonů, jimiž je vyžadována součinnost žalobce, a to zejména formou žádosti o podklady a informace, **s e z a m í t á**.

O d ů v o d n ě n í

Žalobce se žalobou domáhá ochrany před tvrzeným nezákonným zásahem žalovaného spočívajícího ve vedení řízení označeného u žalovaného spisovou značkou ÚOHS-S426/2012/KD, in eventum spočívajícího ve vedení řízení označeného u žalovaného spisovou značkou ÚOHS-S426/2012/KD počínaje dnem 31. 8. 2015, tj. dnem doručení přípisu č. j. ÚOHS-S426/2012/KD-25028/2015/851/LŠt, nadepsaného jako Oznámení o účastenství ve správním řízení.

S podáním žaloby žalobce navrhl vydání předběžného opatření, kterým má soud uložit žalovanému, aby se zdržel dalších procesních úkonů vůči žalobci, jimiž žalovaný vyžaduje součinnost žalobce, a to zejména formou žádostí o podklady a informace. Tento návrh žalobce odůvodnil tím, že institut předběžného opatření se jeví jako nástroj pro eliminaci trvajících zásahů, jeho účinků nebo hrozby jeho opakování. Podle žalobce hrozí přímé a rozsáhlé poškození jeho majetkových a nemajetkových práv, a to zejména v podobě i) trvajících zásahů do ústavně garantovaného práva na všeobecnou ochranu svobodné sféry žalobce (status negativus), ii) nákladů spojených s administrací úkonů spojených s nezákonným

šetřením žalovaného, iii) pořádkové pokuty v případě neuposlechnutí výzev žalovaného, iv) osobnostní újmy žalobce a v) hrozby uložení sankce za údajné protiprávní jednání žalobce.

Žalovaný navrhl zamítnout návrh, uvedl, že vede správní řízení pod sp. zn. S426/2012/KD, které však doposud nebylo skončeno a ve věci opatřoval důkazní materiály, na základě kterých opětovně žalobce přibral do správního řízení a jehož prostřednictvím naplňuje oprávnění, které mu bylo přiznané zákonem. Zájmem žalovaného je, aby ve vedeném řízení vydal správní rozhodnutí ve věci samé a je proto nutné, aby byl oprávněn činit konkrétní procesní úkony ve věci a opatřovat důkazní materiály k tomu, aby mohla být protisoutěžní činnost všech účastníků řízení, tedy i žalobce, řádně prokázána nebo vyvrácena. Požadavek žalobce, aby soud Úřadu zakázal činit jakékoliv další procesní kroky vůči žalobci, by znamenalo paralyzování žalovaného, nemožnost vydání správního rozhodnutí ve věci a v důsledku toho i možné uplynutí lhůty pro uložení pokuty. Požadavek na zdržení se dalších procesních úkonů ve správním řízení nepovažoval žalovaný za přiměřený. Žalovaný zároveň nesouhlasil ani s tvrzeným vynucováním jednání majícího sebeobviňující charakter. S odkazy na judikaturu uvedl, že odpovědi soutěžnímu úřadu lze omezit na otázky týkající se skutkového stavu a žalovaný v žádném případě, a to ani pod hrozbou uložení pořádkové pokuty, nenutí účastníky řízení, aby sdělili svůj názor na to, zda šlo o protisoutěžní jednání či nikoliv, příp. aby se jakkoliv usvědčovali. Konečně nepovažoval za důvodné ani tvrzení, že by žalobci mohla být procesním postupem Úřadu způsobena osobnostní újma v důsledku úniků informací do médií. Žalovaný uvedl, že žalobce napadl procesní kroky Úřadu ve správním řízení sp. zn. S426/2012/KD a proto jakékoliv odkazy v médiích na řízení sp. zn. S834/2014/KD jsou nepodstatné a pro rozhodnutí v této věci za zavádějící. Podle žalovaného není zcela jasné, proč žalobce argumentuje vznikem újmy v důsledku uložení pokuty za správní delikt, neboť jestliže se správního deliktu nedopustila, pak je v jejím zájmu, aby svou aktivní obhajobou podezření Úřadu vyvrátila, a jestliže tomu tak není, pak může být skutečně výsledkem správního řízení to, že jí bude uložena pokuta, což je ale vyústěním zákonného procesu a nemůže být důvodem pro uložení předběžného opatření.

Předběžné opatření a podmínky jeho přiznání jsou upraveny v § 38 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Podle ustanovení § 38 odst. 1 s. ř. s., byl-li podán návrh na zahájení řízení a je potřeba zatímně upravit poměry účastníků pro hrozící vážnou újmu, může usnesením soud na návrh předběžným opatřením účastníkům uložit něco vykonat, něčeho se zdržet nebo něco snášet. Ze stejných důvodů může soud uložit takovou povinnost i třetí osobě, lze-li to po ní spravedlivě žádat.

Podstatou předběžného opatření je dočasná úprava poměrů účastníků po dobu vedení řízení před soudem. Významem předběžného opatření, stejně jako podmínkami pro jeho přiznání se zabýval Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 24. 5. 2006, č. j. Na 112/2006-37. V tomto rozhodnutí Nejvyšší správní soud uvedl podmínky pro vydání předběžného opatření, které lze parafrázovat i na řízení o žalobě, a to následovně:

- 1) podaná žaloba a řízení o ní nebylo zastaveno, a to zásadně včetně žaloby mající vady, s výjimkou takových vad, že by z povahy věci bránily o předběžném opatření rozhodnout (např. vada spočívající v tom, že by z žaloby nebylo zřejmé, jaké rozhodnutí se jí napadá); vadu bránící o předběžném opatření rozhodnout se soud

- pokusí odstranit, jde-li o vadu odstranitelnou, a pokud se mu to podaří, o předběžném opatření poté rozhodne, jakmile to bude možné;
- 2) návrh na vydání předběžného opatření;
 - 3) potřeba zatímně upravit poměry účastníků pro hrozící vážnou újmu;
 - 4) podané vyjádření ostatních účastníků k návrhu na vydání předběžného opatření, je-li takového vyjádření potřeba;
 - 5) přípustnost návrhu, tj. neexistence důvodů nepřipustnosti (zejm. § 38 odst. 3 s. ř. s.).

Podmínky sub. 1) a sub. 2) považuje soud za splněné, a proto se zabýval podmínkou uvedenou sub. 3). K pojmu „vážná újma“ uvedl Nejvyšší správní soud, že „*Pojem „vážné újmy“ je totiž nutno vykládat relativně autonomně a izolovaně od předběžného posuzování (přesněji řečeno odhadování) budoucí úspěšnosti navrhovatele předběžného opatření v řízení ve věci samé. Vážnou újmu je v případě, že předběžným opatřením má být podle návrhu účastníka-soukromé osoby uložena povinnost správnímu orgánu, nutno rozumět zejména takový zásah do právní sféry účastníka (resp. pokyn či donucení s obdobnými důsledky), který – v případě že by byl v řízení ve věci samé shledán sám o sobě nezákonným či shledán součástí nezákonného komplexnějšího postupu správního orgánu – představuje natolik zásadní narušení této jeho sféry, že po účastníkovi nelze spravedlivě požadovat, aby jej, byť dočasně, snášel. Vážnou újmu tedy budou zejména intenzivní zásahy do intimní sféry navrhovatele, do jeho vlastnických práv či do jiných jeho subjektivních práv, zejména těch, která mají povahu práv ústavně zaručených (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 - 110, zveřejněné pod č. 735/2006 Sb. NSS a na www.nssoud.cz; viz zejm. čl. II. odůvodnění uvedeného usnesení). V praxi půjde zejména o snahu správního orgánu proti vůli účastníka-soukromé osoby získat o účastníkovi informace, jež má k dispozici jen on, odejmout mu věci, které oprávněně drží či má v oprávněné detenci, či zabránit mu ve výkonu jeho práv nebo jej v něm citelně omezit (např. v právu užívat vlastněnou či pronajatou věc, v právu podnikat či provozovat jinou hospodářskou činnost). Vážnou újmu může podle okolností být i komplex úkonů správního orgánů, které by samy o sobě každý jednotlivě za takovou újmu nebylo lze považovat, které však ve svém souhrnu s ohledem zejména na jejich časovou souvislosti, cílení a kumulované negativní účinky působí vůči stěžovateli jako intenzivní zásah.*

Za vážnou újmu proto bude třeba zpravidla považovat snahu správního orgánu provést v domě, bytě či obchodních prostorech (kancelářích, skladech, prodejnách, výrobních prostorech apod.) navrhovatele či na jiných veřejně nepřístupných místech, která navrhovatel užívá, prohlídky za účelem získání informací či snahu odnést odtud věci navrhovatele (např. účetní dokumentaci, jiné dokumenty, vzorky výrobků, materiálů či jiných věcí). Za vážnou újmu naopak nebude zpravidla důvodu požadovat shromažďování informací o navrhovateli z veřejně dostupných zdrojů či od třetích osob ani vyzývání navrhovatele, aby vysvětlil či doložil určité skutečnosti, jež jsou předmětem zájmu správního orgánu (vážnou újmu by však mohlo být, pokud by navrhovatel nebo jeho zaměstnanci byli s frekvencí nepřiměřenou povaze věci vyzýváni k podání vysvětlení či doložení skutečností či byla po nich ve srovnatelně nepřiměřené míře vyžadována jiná obdobná součinnost, např. přítomnost u určitých úkonů správce daně). Vážnou újmu může dále podle okolností případu být zadržování věcí navrhovatele (i těch, jež navrhovatel nebo jeho zaměstnanci původně správnímu orgánu

dobrovolně poskytli), které navrhovatel potřebuje ke své činnosti nebo k plnění svých zákonem stanovených povinností, zejména tehdy, není-li k zadržování věci závažný důvod a bylo-li by lze účelu jejich zadržování docílit i jinak (např. lze-li za účelem ochrany před případným zničením nebo pozměněním účetní dokumentace, zadržované správním orgánem, za ekonomicky únosných nákladů pořídit její kopii a nebrání-li tedy nic tomu, aby originál dokumentace byl vydán zpět navrhovateli).“

V intencích uvedeného je nutné posoudit i návrh žalobce, který se domáhá toho, aby soud zabránil žalovanému realizovat jakékoliv úkony v rámci řízení vedeného pod sp. zn. ÚOHS-S426/2012/KD ve vztahu k žalobci. Nejvyšší správní soud ve shora uvedeném usnesení konstatoval, že „*má-li být předběžným opatřením omezen správní orgán, nejkomplexnějším takovým jeho omezením bude všeobecný zákaz pokračovat v určitém postupu vůči navrhovateli (typicky zákaz pokračovat v konkrétně označené daňové kontrole) – v takovém případě je správní orgán povinen zdržet se jakýchkoli úkonů, které by byly součástí daného postupu či které by sloužily k jeho přípravě nebo zajištění. K uvedenému kroku však soud při rozhodování o předběžném opatření přistoupí jen výjimečně, pokud z okolností případu je patrné, že již samotné pokračování postupu vůči navrhovateli by pro něho znamenalo vážnou újmu.*“

V souzené věci jako celku se žalobce domáhá konstatování, že postup žalovaného, formálně označený jako řízení vedené pod sp. zn. ÚOHS-S426/2012/KD je ve vztahu k němu nezákonným zásahem. V rámci návrhu vydání předběžného opatření se snaží domoci zastavení úkonů v tomto řízení s obdobnou argumentací, kterou brojí proti důsledkům samotného vedeného řízení. Nicméně návrh na vydání předběžného opatření je odůvodňován obecnými skutečnostmi, které jsou obsahově spojeny s jakýmkoliv probíhajícím řízením před žalovaným.

Z důvodů, kterými žalobce svůj návrh odůvodňuje, vyplývá potencialita dotčení práv žalobce, nicméně z nich nevyplývá žádný konkrétní aktuální zásah do práv žalobce, který by odůvodňoval potřebu vydat předběžné opatření.

V případě hrozby přímého a rozsáhlého poškození jeho majetkových a nemajetkových práv, a to zejména v podobě trvajících zásahu do ústavně garantovaného práva na všeobecnou ochranu svobodné sféry žalobce (status negativus) se jedná o otázku hodnocení samotného předmětu řízení před správním soudem, tedy skutečnosti, zda je proti žalobci zákonně vedeno správní řízení, neboť nutnost strpět zásah do svobodné sféry subjektu je imanentně spojena s vedením řízení o správním deliktu (srov. shora citované rozhodnutí Nejvyššího správního soudu). S tím souvisí i tvrzené porušení ústavního zákazu sebeobviňování. V případě konkrétních a jasně specifikovaných jednání porušujících toto pravidlo lze uvažovat o tom, že by soud mohl těmto jednáním bránit vydáním předběžného opatření. Nicméně žalobce se domáhá *obecného* zákazu *jakéhokoliv* jednání bez bližší specifikace újmy ve vztahu ke konkrétnímu jednání žalovaného a konkrétnímu zásahu do práv žalobce.

Ani v případě nákladů spojených s administrací úkonů spojených s nezákonným šetřením žalovaného soud neshledává natolik zásadní intenzitu újmy, aby razantním způsobem vstupoval do zákonných oprávnění žalovaného. Opětovně je třeba říct, že i tato

otázka souvisí s tím, zda je zahájení řízení zásahem proti žalobci, tedy se základní otázkou, na kterou má soud v přezkoumávané věci odpovědět. V rozhodnutí o předběžném opatření soud nemá předjímat samotné rozhodnutí ve věci samé, neboť prostor, který je dán soudu pro rozhodnutí o předběžném opatření soud krajně limituje v možnostech seznámit se se spisovou dokumentací i jednotlivými stanovisky obou stran řízení, a stejně tak limituje možnost soudu vytvořit si relevantní názor na skutkový stav i právní hodnocení věci.

V případě hrozby pořádkových pokut se jedná opět pouze o potencialitu uložení pokuty. Opětovně žalobce pouze spekuluje o možných důsledcích jednání, o kterém ani netvrdí, že by nastalo, nebo hrozilo. Účelem předběžného opatření není paralyzace činnosti správního orgánu a ani (zákonem předpokládaná) hrozba pořádkové pokuty za neplnění výzev žalovaného není důvodem *à priori* zablokovat činnost žalovaného, a to zejména v situaci, kdy žalobce neuvádí žádné konkrétní procesní úkony zasahující do práv nebo majetku žalobce a kterým by mělo předběžné opatření bránit.

Tvrzené způsobení osobnostní újmy v důsledku vedeného řízení je ryze spekulativní. Jak případně ve vyjádření uvádí žalovaný, skutečnosti, na které ve svém návrhu odkazuje žalobce, byly zveřejněny v souvislosti s ukončeným řízením vedeným před žalovaným, případně nijak dle názoru soudu nepřekračují obvyklou informační povinnost úřadu o jeho činnosti. Ve vztahu ke konkrétní souzené věci žalobce neuvedl žádné jednání žalovaného, kterým by zveřejňoval žalovaný konkrétní skutečnosti z probíhajícího správního řízení, které by se dotýkaly práv žalobce.

Ani hrozba sankce za údajné protiprávní jednání není důvodem pro vydání předběžného opatření. Samotná sankce může být uložena jedině rozhodnutím ve věci samé v řízení vedeném před žalovaným. Proti tomuto případnému rozhodnutí jsou samozřejmě přípustné opravné prostředky jak ve správním řízení, tak případně přezkum před správními soudy. Hrozba vydání jakéhokoliv meritorního rozhodnutí ve správním řízení nemůže být důvodem pro uložení takového opatření, kterým by soud znemožnil vedení správního řízení a rozhodnutí ve věci samé. Konečně i v případném přezkumu správního rozhodnutí může adresát rozhodnutí namítat procesní vady, např. i nezákonnost zahájení řízení.

Ze shora uvedeného tedy soud uzavírá, že není prokázána podmínka újmy dle § 38 s. ř. s., nezbyvá proto soudu, než návrh na vydání předběžného opatření zamítnout, aniž by se zabýval dalšími podmínkami pro jeho vydání.

P o u č e n í :

Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 9. března 2016

Za správnost vyhotovení:
Kristýna Pejčochová

JUDr. Jaroslava Skoumalová, v. r.
předsedkyně senátu