



ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK

## JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Davida Rause, Ph.D. a soudců Mgr. Petra Šebka a JUDr. Radimy Gregorové, Ph.D. v právní věci žalobce: **Koninklijke Philips Electronics NV**, se sídlem Groenewoudseweg 1, Eindhoven, 5621 BA, Nizozemí, zastoupen JUDr. Pavlem Dejlem, Ph.D., LL.M., advokátem se sídlem Jungmannova 24, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem tř. Kpt. Jaroše 7, Brno, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného,

**t a k t o :**

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalovanému se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

**O d ů v o d n ě n í :**

Žalobce se žalobou doručenou dne 11.1.2010 faxem a doplněnou dne 13.1.2010 poštou domáhal toho, aby zdejší soud vydal rozsudek, kterým by žalovanému zakázal pokračovat v porušování práv žalobce tím, že je ze strany žalovaného vyžadováno poskytnutí informací a podkladů, které by mohly vypovídat o účasti žalobce na jednáních, schůzkách či jiných kontaktech ohledně CRT (CPT, CDT) s účastníky správního řízení vedeného žalovaným pod sp. zn. S 13/2009 v rámci Evropy a v Asii v letech 1998 až 2004.

V průběhu řízení před zdejší soudem žalobce upravil petit svého návrhu tak, že požadoval, aby byla žalovanému uložena povinnost zdržet se vynucování odpovědi žalobce na otázku, zda se žalobce (či společnost z jeho skupiny) účastnil nějakých jednání, schůzek či jiných kontaktů ohledně CRT (CPT, CDT) s některými dalšími účastníky řízení vedeného žalovaným pod sp. zn. S 13/2009 v Asii či v Evropě v letech 1998 až 2004, dále povinnost zdržet se vynucování informací o typech jednání, místech a datech schůzek, účastnících jednání a diskutovaných záležitostech ohledně CRT (CPT, CDT) v Asii či v Evropě v letech 1998 až 2004, dále povinnost zdržet se vynucování poskytnutých písemných záznamů týkajících se schůzek ohledně CRT (CPT, CDT) v Asii či v Evropě v letech 1998 až 2004 na žalobci, dále povinnost vrátit všechny podklady a informace, které žalobce poskytl žalovanému dne 18.1.2010 v rámci správního řízení vedeného žalovaným pod sp. zn. S 13/2009 spolu s přípisem Poskytnutí doplňujících podkladů ze dne 18.1.2010, dále povinnost zdržet se činění opisů či výpisů z podkladů a informací, které žalobce poskytl žalovanému dne 18.1.2010 v rámci správního řízení vedeného žalovaným pod sp. zn. S 13/2009 spolu s přípisem Poskytnutí doplňujících podkladů ze dne 18.1.2010, a dále povinnost zdržet se využití podkladů a informací, které žalobce poskytl žalovanému dne 18.1.2010 v rámci správního řízení vedeného žalovaným pod sp. zn. S 13/2009 spolu s přípisem Poskytnutí doplňujících podkladů ze dne 18.1.2010, ve správním řízení vedeném žalovaným pod sp. zn. S 13/2009.

#### I. Procesní stanoviska účastníků

Žalobce tvrdí, že žalovaný odmítl respektovat žalobcem uplatněné právo na neposkytnutí informací a důkazů, jež by mohly vést k jeho obvinění či potrestání, resp. k trestnímu stíhání osob žalobci blízkých, a tím zasáhl do žalobcových práv garantovaných v čl. 37 odst. 1 a čl. 40 odst. 4 Listiny základních práv a svobod a v čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. V tom spatřuje nezákonnost postupu žalovaného při získávání podkladů svého rozhodnutí v rámci jím vedeného správního řízení, přitom se opírá o judikaturu Ústavního soudu, podle níž právě uvedené ústavní právo lze nad rámec zákazu donucování jiného k sebeobvinění vlastní výpovědí chápat v širším rozsahu tak, že ani jiné důkazy není nikdo povinen proti sobě poskytovat.

Dále žalobce argumentuje paralelou mezi řízením trestním a řízením o správních deliktech a s využitím judikatury Ústavního soudu tvrdí, že soutěžitelem, který je povinen dle § 21e odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže (dále jen „ZOHS“), ve znění účinném od 1.9.2009, poskytnout podklady a informace žalovanému, nemůže být ten soutěžitel, který by v důsledku toho mohl obvinít sám sebe, neboť je povinností žalovaného a nikoli soutěžitele samotného prokázat svoji vlastní vinu.

Dále žalobce podrobně argumentuje v tom směru, že ústavně zaručená základní práva a svobody se vztahují též na osoby právnické, že právo nevypovídat a výsada neobvinit sebe samotného jsou obecně uznávanými mezinárodními standardy náležejícími do podstaty pojmu spravedlivého procesu podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o

ochraně lidských práv a základních svobod a že uložením sankce osobě za nepředložení dokumentů, na základě kterých by mohla být tato osoba obviněna ze spáchání deliktu, je zasaženo právo této osoby na spravedlivý proces.

Podle žalobce tedy žalovaný není oprávněn vykládat § 21e odst. 1 ZOHS (ve znění účinném od 1.9.2009) v rozporu s ústavně zaručenými právy a povinnostmi žalobce.

Žalobce dále podrobně argumentuje splněním podmínek žalobní legitimace a dovozuje, že požadováním informací a podkladů uvedených ve výzvách žalovaného dochází k nezákonnému zásahu do žalobcových práv.

Ze shora uvedených důvodů žalobce požadoval, aby zdejší soud žalovanému uložil zákaz pokračovat ve vyžadování poskytnutí informací a podkladů, které by mohly vypovídat o účasti žalobce na jednáních, schůzkách či jiných kontaktech ohledně CRT (CPT, CDT) s účastníky správního řízení vedeného žalovaným pod sp. zn. S 13/2009 v rámci Evropy a v Asii v letech 1998 až 2004. Následně poté, kdy ve správním řízení již požadované podklady žalovanému k jeho opakovaným výzvám předložil, dovodil žalobce, že důsledky zásahu spočívajícího ve vyžadování podkladů uvedeného obsahu trvají a navíc hrozí jeho opakování, a požadoval, aby zdejší soud žalovanému uložil zdržet se budoucího vynucování odpovědí a informací a poskytnutí podkladů uvedeného obsahu a vrátit již poskytnuté podklady, nepožít si z nich opisy a výpisy a nevyužívat je v rámci vedeného správního řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě popírá, že by se z jeho strany jednalo o nezákonný zásah; podle žalovaného míří žaloba proti úkonu žalovaného uskutečněnému ve správním řízení, přitom takové úkony se podle žalovaného nevyznačují nepřezkoumatelností, neboť jeho jednotlivé úkony uskutečněné v rámci správního řízení lze přezkoumat v řízení o žalobě proti konečnému rozhodnutí ve věci cestou žaloby podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s.ř.s.“). Výzva k poskytnutí informací podle žalovaného nijak nezasahuje do žalobcových práv, nadto byla učiněna v souladu se zákonem, kromě toho jde o úkon ve správním řízení a žalobce se svých práv může domáhat jinak. Z těchto důvodů žalobce navrhuje žalobu odmítnout.

Pro případ, že by žaloba nebyla odmítnuta ze shora uvedených důvodů, argumentuje žalovaný podrobně v tom směru, že výzva je v souladu se ZOHS a neodporuje judikatuře Soudního dvora Evropské unie, Evropského soudu pro lidská práva ani Ústavního soudu. Právo neobviňovat se nelze aplikovat v případě právnických osob, kromě toho se podle judikatury vykládá v tom směru, že jde o zákaz soutěžitele přimět, aby poskytl odpovědi týkající se uznání existence porušení práva. Nadto v souladu s konkrétní judikaturou žalovaný dovozuje, že právo neobviňovat se nevyklučuje, aby byly v řízení užity důkazy, které byly od obviněného získány pomocí donucovacích opávnění nebo které existují nezávisle na vůli obviněného. Dále žalovaný uvádí a zdůvodňuje nepřipadnost argumentace osobou blízkou; jednak se tato věc netýká výslechu svědka, navíc je podle žalovaného absurdní tvrdit, že právnická

osoba pocítuje újmu utrpěnou členy svých statutárních orgánů jako újmu vlastní. I z těchto důvodů nakonec žalovaný navrhuje žalobu odmítnout.

Žalobce i žalovaný setrvali na svých procesních postojích po celou dobu řízení před soudem.

## II. Podstatné skutečnosti

Ze žaloby, z vyjádření žalovaného, z listin, které žalobce i žalovaný soudu předložili, a z vyjádření obou účastníků při jednání soudu pokládá zdejší soud za nesporné, že žalovaný vede se žalobcem správní řízení pro podezření z porušení § 3 odst. 1 ZOHS.

V rámci tohoto správního řízení, vedeného žalovaným pod sp. zn. ÚOHS-S13/2009/KD, vyzval žalovaný přípisem ze dne 14.9.2009 (zn. ÚOHS-S13/2009/KD-11853/2009/850) žalobce k poskytnutí informací ohledně toho, zda se žalobce zúčastnil v rámci Evropy nějakých jednání či schůzek s některými z účastníků správního řízení, a vyzval žalobce k poskytnutí písemných záznamů či dokladů týkajících se těchto schůzek. Tato výzva žalovaného obsahuje též poučení podle § 21 odst. 5 a odst. 7, § 22 odst. 1 písm. a) a b) ZOHS (ve znění účinném do 31.8.2009) o povinnosti poskytnout podklady a o možnosti uložit pokutu za jejich neposkytnutí. Žalobce na tuto výzvu odpověděl přípisem ze dne 12.10.2009 mimo jiné v tom směru, že vyhověním požadavku žalovaného by bylo ohroženo žalobcovo právo zakotvené v čl. 37 odst. 1 a v čl. 40 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Následně reagoval žalovaný opakovanou výzvou ze dne 5.11.2009 (zn. ÚOHS-S13/2009/KD-14336/2009/850), v níž mimo jiné trval na svém požadavku, a navíc požadoval totéž i ve vztahu ke schůzkám či jednáním na území Asie. Žalobce reagoval dne 30.11.2009 tak, že žalovanému zaslal listiny s údaji o jiných účastnících řízení, ale odstranil – začernil veškeré další údaje, a to s ohledem na své tvrzené právo vyplývající z Listiny základních práv a svobod. Dne 16.12.2009 (zn. ÚOHS-S13/2009/KD-16249/2009/850) žalovaný žalobci výzvu opakoval mimo jiné s poukazem na to, že zásadu zákazu sebeobviňování nelze spojovat s možností účastníka řízení předložit neúplné podklady.

V dalším průběhu správního řízení (poté, kdy zdejší soud usnesením ze dne 13.1.2010, č.j. 62 Af 3/2010-72, zamítl návrh žalobce na vydání předběžného opatření) žalobce žalovanému požadované podklady dne 18.1.2010 poskytl. Kopie poskytnutých podkladů včetně průvodního dopisu doručil žalobce též soudu.

Skutečnost, že žalovaným požadované podklady byly v celém rozsahu žalobcem doručeny (dne 19.1.2010), vyplývá ze souhlasného vyjádření žalobce i žalovaného v průběhu jednání soudu, které se ve věci uskutečnilo dne 8.4.2010.

### III. Posouzení věci

Zdejší soud se nejprve zabýval dostatkem legitimace aktivní i pasivní podle § 82 a § 83 s.ř.s. a dodržáním lhůty po podání žaloby (§ 84 s.ř.s.); teprve v případě dostatku aktivní a pasivní legitimace a dodržení lhůty se mohl zabývat dalšími podmínkami podávanými z § 82 s.ř.s. Aktivní legitimace (§ 82 s.ř.s.) svědčí každému, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech zásahem správního orgánu. Určující skutečností pro vyslovení závěru o existenci aktivní legitimace na straně žalobce je tedy fakt tvrzení přímého zkrácení na právech zásahem správního orgánu, nikoli skutečnost, že k přímému zásahu do práv žalobce skutečně došlo (to již je otázkou pro posouzení žaloby *in merito*). Tato podmínka řízení je tedy splněna. Pokud jde o legitimaci pasivní, § 83 s.ř.s. stanoví, že žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah. Tu je nepochybně správním orgánem žalovaný; jeho identifikace není spornou, spornou není ani skutečnost, že jde o správní orgán. I tato podmínka řízení je tedy splněna.

Pokud jde o podmínku včasnosti žaloby podávanou z § 84 odst. 1 s.ř.s. (při jejím nedostatku by musela být žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. b/ s.ř.s., a tedy touto otázkou je tedy také třeba se zabývat předtím, než soud přistoupí k meritornímu projednání žaloby), i ta je dle soudu splněna. Žaloba byla totiž podána ve lhůtě dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce o posledním z úkonů žalovaného, v nichž spatřuje nezákonný zásah, dozvěděl; poslední výzva žalovaného před podáním žaloby byla datována 16.12.2009 a žaloba byla podána dne 11.1.2010. S ohledem na skutkový vývoj od podání žaloby byla žalobní argumentace v rámci repliky k vyjádření žalovaného k žalobě doplněna (včetně změny petitu) podáním došlým soudu dne 1.4.2010. I přes změnu petitu má zdejší soud za to, že podstata věci zůstává stejná: žalovaný požadoval po žalobci poskytnutí podkladů, které mu žalobce nejprve nehodlal poskytnout, neboť tvrdil, že na jejich poskytnutí v rámci správního řízení nemá žalovaný právo, protože tímto postupem je porušována zásada zákazu sebeobviňování, následně mu tyto podklady poskytl, avšak i nadále má za to, že na jejich poskytnutí v rámci správního řízení nemá žalovaný právo a že tyto poklady nemůže v rámci správního řízení využít.

Než zdejší soud přistoupil k posouzení otázky, zda žalobcem tvrzený nezákonný zásah, jak je vymezen v žalobě po jejím doplnění, nadále trvá a zda hrozí jeho opakování (§ 82 s.ř.s. *in fine*), musel se zaměřit na posouzení otázky, zda se v daném případě vůbec může pojmově jednat o nezákonný zásah, kterým by žalobce mohl být na svých právech zkrácen ve smyslu § 82 s.ř.s. Tímto se však již zdejší soud musel zabývat v rámci úvah o věci samé. Jak totiž uvedl Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 20. 9. 2006 v právní věci sp. zn. 3 Aps 4/2005, „...závěr o tom, zda se skutečně jednalo o nezákonný zásah, je již závěrem hmotněprávním, dle něhož je posouzena důvodnost žaloby...“. Shodně se pak vyslovil i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16.12.2008 v právní věci sp. zn. 8 Aps 6/2007, když uvedl, že „...posouzení, zda úkon správního orgánu může být pojmově nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením ve smyslu § 82 s.ř.s., je otázkou důvodnosti žaloby (součástí rozhodnutí ve věci samé), nikoli otázkou existence

podmínek řízení dle § 46 odst. 1 písm. a) s.ř.s...“; věcně shodně Nejvyšší správní soud judikoval i v dalších rozsudcích, např. v rozsudku ze dne 14. 2. 2006 v právní věci sp. zn. 1 Afs 40/2005 nebo ze dne 19.9.2007 v právní věci sp. zn. 9 Aps 1/2007. Z právě uvedeného tedy plyne, že pokud by zdejší soud dospěl k závěru, že se nemůže jednat o nezákonný zásah ve smyslu § 82 s.ř.s., jak argumentuje žalovaný, nemůže žalobu odmítnout (jako nepřipustnou), jak navrhuje žalovaný, nejvýše ji může zamítnout (jako nedůvodnou).

Zdejší soud vychází z konstantně judikovaného východiska, že cestou § 82 a násl. s.ř.s. se nelze úspěšně domáhat ochrany před jakýmkoli aktem správního orgánu (jenž není rozhodnutím), nýbrž pouze před takovým, který, jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 3. 2005 v právní věci sp. zn. 2 Aps 1/2005, publikovaném pod č. 603/2005 Sb. NSS, kumulativně splňuje následující podmínky: žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením (tj. "zásahem" správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), který byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), přičemž „zásah“ v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování „zásahu“ (6. podmínka). Není-li byť jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. důvodně poskytnout. Prvotně jsou soudy ve správním soudnictví povinny zkoumat splnění podmínky č. 4, tedy existenci zásahu, neboť neexistence znaku „zásahu“ je první otázkou při posuzování důvodnosti žaloby (nejisto je již přitom postaveno, že nikoli přípustnosti, jak je shora uvedeno).

Nezákonný zásah, který měl žalobce podle jeho žalobní argumentace v právě projednávané věci přímo zkrátit na jeho právech, spočívá v uskutečnění donucujícího úkonu - výzvy k předložení podkladů. Jak bylo potvrzeno žalobcem při jednání soudu dne 8.4.2010, nezákonný zásah je spatřován v úkonech žalovaného směřujících k získání uvedených pokladů, zejména jde o výzvu ze dne 18.12.2009, touto výzvou a navazujícím poskytnutím požadovaných podkladů zásah podle žalobce vyvrcholil. V situaci, kdy žalovaný podklady již obdržel, směřuje petit žaloby po jejím upřesnění s ohledem na skutkový vývoj od podání žaloby podle vyjádření žalobce, podaném při jednání soudu dne 8.4.2010, k tomu, aby již poskytnuté podklady nebyly ve správním řízení použity a aby byly žalobci vráceny. Body IV. až VI. petitu směřují k nápravě stavu vyvolaného nezákonným zásahem, body I. až III. petitu mají odstranit riziko opakování zásahu poté, kdy podklady budou žalobci vráceny.

Zdejší soud tedy vychází z toho, že za zásah je i po upřesnění petitu žaloby považováno uskutečnění donucujícího úkonu - výzvy k předložení podkladů; petit žaloby ve znění upraveném v rámci žalobcovy repliky směřuje v souladu s § 87 odst. 2 s.ř.s. zčásti k vyslovení zákazu pokračovat v zásahu a zčásti k obnovení stavu před zásahem.

Podle čl. 37 odst. 1 Listiny základních práv a svobod má každý právo odepřít výpověď, jestliže by jí způsobil nebezpečí trestního stíhání sobě nebo osobě blízké.

Podle čl. 40 odst. 4 Listiny základních práv a svobod má obviněný právo odepřít výpověď; tohoto práva nesmí být žádným způsobem zbaven. O tato dvě ustanovení žalobce primárně opírá limitaci své povinnosti poskytnout podklady žalovanému.

Zdejší soud v tuto chvíli neřeší otázku, zda jsou v běžícím správním řízení ze strany žalovaného podklady po žalobci vyžadovány podle § 21 odst. 5 ZOHS ve znění účinném před novelou č. 155/2009 Sb. (tedy účinném do 31.8.2009), anebo podle § 21e odst. 1 ZOHS ve znění účinném po novele č. 155/2009 Sb. (tedy účinném od 1.9.2009), přestože je určení jedné z těchto variant nezbytné pro stanovení mantinelů, v nichž se může pohybovat sankce (peněžitá pokuta), jež může být za neposkytnutí podkladů žalobci uložena. V první variantě může být uložena do výše 300 000,- Kč nebo do výše 1% žalobcova čistého obrátu (§ 22 odst. 1 písm. a/ ZOHS ve znění před novelou), ve druhé variantě do 300 000,- Kč nebo do výše 1% žalobcova čistého obrátu (§ 22c odst. 1 ZOHS ve znění po novele), v obou případech může být ukládána opakovaně, ve druhém případě ovšem s limitací 10 milionů Kč nebo 10% z čistého obrátu (§ 22 odst. 4 resp. § 22c odst. 2 ZOHS). Žalovaný se zřejmě kloní k aplikaci zákona před novelou, když k předložení podkladů vyzývá a žalobce o důsledcích nesplnění povinnosti poučuje podle zákona ve znění před novelou, žalobce se naopak zřejmě kloní k aplikaci zákona po novele, když ve svém podání odkazuje na znění zákona po této novele. V obou případech však žalobci hrozí za nepředložení podkladů sankce (peněžitá pokuta), která může být ukládána i opakovaně, což považuje zdejší soud za podstatné; naopak vyřešení právě předestřené otázky pro rozhodování o žalobě zdejší soud za podstatné nepovažuje.

Pojem zásah (ve významu § 82 s.ř.s.) není definován žádným ustanovením s.ř.s. ani jiného právního předpisu. Zdejší soud tedy na základě obecně uznávaných doktrinárních východisek (srov. např. Hendrych, D. a kol., Správní právo, Obecná část, 5. vydání, Praha, C.H.Beck 2003, str. 178 a násl.) a předchozí rozhodovací praxe Ústavního soudu (srov. např. nález v právní věci sp. zn. I. ÚS 512/02 ze dne 20.11.2002, usnesení v právní věci sp. zn. I. ÚS 422/99 ze dne 8.12.1999) a Nejvyššího správního soudu (usnesení rozšířeného senátu ve věci sp. zn. 2 Afs 144/2004 ze dne 31.8.2005, rozsudky v právních věcech sp. zn. 3 As 52/2003 ze dne 1.12.2004, 2 Aps 1/2005 ze dne 17.3.2005, 2 Aps 3/2004 ze dne 4.8.2005, usnesení v právní věci sp. zn. 2 Afs 144/2004 ze dne 2.11.2005) vyložil pojem zásah (ve smyslu § 82 s.ř.s.) tak, že jím mohou být aktivní úkony správních orgánů nebo jiných součástí veřejné správy v rámci výkonu veřejné moci, související s výkonem správní činnosti označované jako „správní dozor“ v nejširším smyslu. Může se tak typově jednat o jednorázový a protiprávní útok orgánů veřejné moci vůči základním ústavně zaručeným právům, který v době svého působení představuje trvalé ohrožení po právu existujícího stavu. Musí být zároveň splněna podmínka bezprostřednosti takového zásahu (doktrína hovoří o bezprostředním zásahu v souvislosti se správní činností k odvrácení nebezpečí, které bezprostředně ohrožuje právem chráněné zájmy, jímž veřejná správa fyzicky zasahuje do právních poměrů osob, které toto ohrožení vyvolaly, popř. třetích osob, a omezuje je v jejich právech). Tradičně jsou za takový zásah považovány autoritativní úkony úředních osob bezprostředně omezující jejich adresáty v jednání, jež by jinak uskutečňovat mohli, které pro svoji neodkladnost

nejsou uskutečňovány jinak obvyklým procením postupem respektujícím všechna procesní pravidla správního řízení zakončeným vydáním správního rozhodnutí. Důvodem takových autoritativních úkonů je typicky neodkladná potřeba ochrany života, zdraví, majetku a veřejného pořádku.

Právě uvedené pojetí nalezlo dle zdejšího soudu svůj odraz i v důvodech kodifikace řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu do s.ř.s. (§ 82 a násl. s.ř.s.). Podle důvodové zprávy k vládnímu návrhu s.ř.s. jde o další novou formu soudní ochrany ve správním soudnictví, jejíž osnova pokrývá širokou škálu tzv. faktických zásahů, typicky různých policejních přehmatů, kde byla veřejností i soudní judikaturou pociťována zákonná mezera veřejnoprávní ochrany. Pravomoc soudu tu byla formulována jen jako subsidiární; nastupuje tedy jen tam, kde jiná právní možnost ochrany chybí. Tento přístup je konstantně potvrzován i judikaturou správních soudů (ve vztahu k posouzení vedení samotného správního řízení i ve vztahu k jednotlivým úkonům v rámci správního řízení); podle Nejvyššího správního soudu „...nelze vyloučit, že konkrétní úkon správního orgánu v rámci vedení správního řízení by mohl být nezákonným zásahem, ochrana proti němu podle § 82 s.ř.s. bude přípustná pouze tehdy, nebylo-li by možné domáhat se ochrany nebo nápravy jinými prostředky...“ (rozsudek Nejvyššího správní soudu ze dne 4.8.2005 v právní věci sp. zn. 2 Aps 3/2004, č. 720/2005 Sb. NSS).

Výzva žalovaného k poskytnutí informací a podkladů, které by mohly vypovídat o účasti žalobce na jednáních, schůzkách či jiných kontaktech, je výzvou (úkonem správního orgánu) uskutečňovanou v běžícím správním řízení. Tato skutečnost je mezi účastníky nespornou. Toto řízení podle souhlasných tvrzení účastníků nyní probíhá v prvním stupni. Jestliže žalobce v replice k vyjádření žalovaného poukazoval na rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 Aps 6/2009-202 ze dne 29.1.2010, pak podle zdejšího soudu nelze z citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu dovozovat změnu ve výkladu pojmu zásah (resp. nezákonný zásah) oproti dřívější judikatuře. Nejvyšší správní soud se sice v právě citovaném rozsudku vyslovil v tom směru, že žalovaný (i v právě citované věci jím byl Úřad pro ochranu hospodářské soutěže), který postupoval podle § 21 odst. 5 a 6 ZOHS ve znění účinném před novelou č. 155/2009 Sb. (ve znění účinném do 31.8.2009), byl oprávněn činit vůči soutěžiteli - účastníkovi správního řízení „...úkony donucující povahy, jež by svou podstatou mohly být nezákonným zásahem, pokud by nebyly prováděny v souladu se zákonem...“, nicméně tuto část odůvodnění právě citovaného rozsudku nelze podle zdejšího soudu zdůrazňovat izolovaně bez kontextu zbylé části odůvodnění. Nejvyšší správní soud totiž i v právě citovaném rozsudku odkázal na svůj dřívější rozsudek ze dne 17.4.2009, č.j. 8 Aps 6/2007-256, a připomněl, že „...účelem žaloby proti nezákonnému zásahu obecně není přezkum procesního postupu správního orgánu ve správním řízení. Tento postup může být předmětem přezkumu v rámci žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, protože procesní stránka věci je neoddělitelnou součástí zákonnosti rozhodnutí. Ochrana ve vztahu ke správnímu řízení jako takovému platné právo nezabezpečuje možnost úplně negovat vedení správního řízení žalobou na ochranu před nezákonným zásahem. K tomu slouží možnost podat žalobu proti rozhodnutí, ve jehož vydání zpravidla vedení správního řízení vyústí...“.



Jestliže se tedy i v rozsudku, na který žalobce odkazuje, Nejvyšší správní soud přihlásil k pravidlu subsidiarity řízení podle § 82 s.ř.s. k řízení podle § 65 s.ř.s. (výslovně uvedl, že „...přezkoumávání zákonnosti vedení správního řízení v rámci řízení o ochraně před nezákonným zásahem by bylo přezkumem předčasným a odporujícím systematickému soudnímu řádu správního...“), pak jeho konstatování, že žalovaný byl oprávněn činit vůči soutěžiteli - účastníkovi správního řízení úkony donucující povahy, jež by svou podstatou mohly být nezákonným zásahem, pokud by nebyly prováděny v souladu se zákonem, je třeba podle zdejšího soudu i nadále vnímat v kontextu (nadále Nejvyšším správním soudem zdůrazňovaného) podpůrného charakteru žaloby podle § 82 s.ř.s. k žalobě podle § 65 s.ř.s. a za podstatný považovat závěr Nejvyššího správního soudu, který na pasáž o tom, že by uvedené úkony mohly být svou podstatou nezákonným zásahem, pokud by nebyly prováděny v souladu se zákonem, v rámci citovaného rozsudku přímo navazuje a tam podané úvahy uzavírá. Tento závěr Nejvyššího správního soudu totiž zní: „...je tedy nutno konstatovat, že uložením těchto povinností pojmově mohlo dojít k nezákonnému zásahu ... ve smyslu § 82 s.ř.s., pokud by k těmto výzvám došlo v rámci řízení, které by žalovaný nebyl oprávněn vést...“. Posouzení právě uvedené otázky pokládá zdejší soud pro další své úvahy za klíčové.

Jestliže je i nadále zdůrazňována subsidiarita řízení podle § 82 a násl. s.ř.s. k řízení podle § 65 a násl. s.ř.s., pak s vědomím shora popsanych recentních závěrů Nejvyššího správního soudu zdejší soud dovozuje, že o nezákonný zásah by se v daném případě mohlo jednat tehdy, pokud by výzvy k poskytnutí informací a podkladů byly ze strany žalovaného činěny v řízení, u něhož by bylo již na první pohled zřetelně jasné, že je žalovaný není oprávněn vést. Přesvědčení zdejšího soudu, že takový absolutní administrativní exces by musel být po podání žaloby podle § 82 s.ř.s. patrný již na první pohled, vyplývá z následujícího: pokud by totiž otázka „oprávněnosti správního řízení“ měla být po podání žaloby podle § 82 s.ř.s. předmětem zkoumání hlubšího, pak by správní soud nutně musel tuto otázku posuzovat poté, co by se v běžícím správním řízení podrobně seznámil s obsahem správního spisu, a tím i se skutečnostmi, které podle žalovaného odůvodňovaly zahájení správního řízení *ex offio*, a tedy „oprávněnost správního řízení“ by dovozoval s ohledem na skutečnosti zjištěné žalovaným před zahájením správního řízení či v jeho dosavadním průběhu, a tím by se již v této fázi běžícího správního řízení zřetelně vyjadřoval k hmotněprávním otázkám, které teprve mají být správním orgánem (žalovaným) zodpovězeny v rozhodnutí ve věci, k němuž správní řízení směřuje (ať už půjde o rozhodnutí „odsuzující“ či „zprošťující“). Správní soud by tedy při takovémto pojetí již v řízení o žalobě podané podle § 82 s.ř.s. zkoumal otázku „oprávněnosti správního řízení“ po stránce věcné, nepřímou by tím určoval výsledek běžícího správního řízení, a tedy závěr, k němuž má žalovaný dospět, což by s vědomím skutečnosti, že takový výsledek správního řízení je soudem přezkoumatelný na základě žaloby podané podle § 65 s.ř.s., podle zdejšího soudu pravidlo subsidiarity řízení podle § 82 a násl. s.ř.s. k řízení podle § 65 a násl. s.ř.s. popíralo.

Jestliže je tedy nyní rozhodující otázkou, zda v tomto konkrétním případě byly výzvy k poskytnutí informací a podkladů ze strany žalovaného činěny v řízení, u

něhož by bylo již na první pohled zřetelně jasné, že je žalovaný není oprávněn vést, pak tu podle zdejšího soudu žádný prvek takového jasného absolutního administrativního excesu, jenž by byl zřetelný bez hlubšího zkoumání hmotněprávních otázek, o nichž se správní řízení teprve vede, dovozovat nelze. Zdejší soud totiž za podstatnou považuje skutečnost, že žalovaný je oprávněn takové správní řízení typově vést (jde o řízení *ex offio* zahájené pro podezření pro porušení § 3 odst. 1 ZOHS), že z obsahu výzev činěných žalovaným není pochyb, že jde o výzvy v konkrétním, jasně identifikovaném správním řízení, že toto konkrétní správní řízení bylo řádným procesním postupem zahájeno a že shora citovaná ustanovení ZOHS žalovanému umožňují, aby vůči účastníkovi správního řízení v jeho průběhu výzvy k poskytnutí informací a podkladů činil. Jestliže tedy podle Nejvyššího správního soudu by uložením určitých opatření donucovací povahy (výzev k předložení podkladů a informací) pojmově mohlo dojít k nezákonnému zásahu tehdy, pokud by k výzvám došlo v rámci řízení, které by žalovaný nebyl oprávněn vést (shora citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.1.2010 v právní věci sp. zn. 5 Aps 6/2009), pak v tomto případě nelze podle zdejšího soudu neoprávněně vedené správní řízení dovozovat. Jde-li totiž o správní řízení pro podezření z porušení § 3 odst. 1 ZOHS, pak jde o výzvu v rámci dokazování kontaktů mezi žalobcem a jinými soutěžiteli, tedy o dokazování klíčového prvku zakázané dohody narušující hospodářskou soutěž podle § 3 odst. 1 ZOHS za účelem zjištění podkladu správního rozhodnutí vydávaného žalovaným ve správním řízení. Jestliže by takový úkon měl být považován za zásah ve smyslu § 82 s.ř.s., pak by se výsledkem řízení o takovém zásahu vedeném podle § 82 a násl. s.ř.s. zřetelně zasahovalo do klíčové otázky dokazování ve správním řízení, které teprve probíhá. Takový úkon – uskutečněný správním orgánem ve správním řízení v souvislosti se zajištěním podkladu rozhodnutí, jde-li v daném případě o úkon směřující k zajištění klíčové části podkladu rozhodnutí – dle zdejšího soudu již principiálně shora uvedeným východiskům a důvodům kodifikace ochrany podle § 82 s.ř.s. a násl. a subsidiarity řízení podle § 82 a násl. s.ř.s. k řízení podle § 65 a násl. s.ř.s. neodpovídá. Chybí tu podmínka fakticity zásahu i trvalého ohrožení stavu po právu existujícího jinak než formalizovanou procedurou zakončenou vydáním správního rozhodnutí. Takový úkon uskutečněný v průběhu vedení správního řízení se rovněž nevyznačuje nepřezkoumatelností, a tedy před kodifikací ochrany podávané z § 82 a násl. s.ř.s. tu nemohla být dovozována zákonná mezera veřejnoprávní ochrany.

Správní řízení, které vybočuje ze zákonných mezí, je jistě obecně způsobilé porušit množství zaručených práv účastníků řízení; to zdejší soud nezpochybňuje. V rámci správního řízení jako procedury před správním orgánem (obdobně jako v rámci daňové kontroly, srov. argumentaci v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu v právní věci sp. zn. 2 Afs 144/2004 ze dne 31.8.2005), je-li v rozporu se zákonem, může dojít vždy přinejmenším k porušení veřejného subjektivního práva účastníka správního řízení na všeobecnou ochranu svobodné sféry jeho osoby („*status negativus*“), vyplývajícího z článku 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Kromě toho může hypoteticky přicházet v úvahu i porušení práva v tom směru, jak žalobce argumentuje ve své žalobě a jak se žalovaný snaží vyvracet ve svém vyjádření k žalobě. To zdejší soud nezpochybňuje. Žalovaný vedením správního řízení a

jednotlivými svými úkony v jeho rámci nepochybně uplatňuje státní moc. V důsledku toho je vázán článkem 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Ani tuto skutečnost zdejší soud nepřehlídí a nezpochybnuje. Vyzdvihl-li princip subjektivního práva jednotlivce na všeobecnou ochranu svobodné sféry osoby, kam spadá i právo jednotlivce na takzvané informační sebeurčení (jen osoba sama je oprávněna rozhodnout o tom, jaké údaje o sobě poskytne) coby esenciální náležitost každého demokratického právního státu samotný Ústavní soud a deklaroval-li zřetelně potřebu tento princip dodržovat a chránit (srov. argumentaci v nálezu ze dne 20.11.2002 v právní věci sp. zn. I. ÚS 512/02), pak musí být i zdejší soud schopen nalézt v právě projednávané věci takové řešení, které žalobce v uvedeném směru nijak nezkrátí. Přizná-li přitom soud význam základní skutečnosti, ve vztahu k níž tak před ním učinil Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu v právní věci sp. zn. 2 Afs 144/2004 ze dne 31.8.2005, pak je za klíčovou podle zdejšího soudu třeba považovat právě tu skutečnost, že každé správní řízení musí vyústit v soudem přezkoumatelné rozhodnutí. Konkrétně ve správním řízení vedeném žalovaným pod sp. zn. ÚOHS-S13/2009/KD půjde o rozhodnutí o tom, zda žalobce porušil § 3 odst. 1 ZOHS či nikoli. Je-li postup žalovaného v rámci správního řízení pod kontrolou předsedy žalovaného (ten rozhoduje o opravném prostředku – rozkladu podle § 152 odst. 1 a 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu) a následně pod kontrolou správních soudů v režimu § 65 a násl. s.ř.s., pak je pod takovou kontrolu principiálně zahrnuta i zákonnost veškerých úkonů uskutečněných správním orgánem v rámci správního řízení. Děje se tak přitom při přezkumu rozhodnutí vydaného v takovém správním řízení – primárně správním a sekundárně soudním. Tyto skutečnosti dle soudu odůvodňují závěr, že ani ochrana před možným porušením shora uvedených práv žalobce není nijak omezena a možnost jejího využití nastane přesně v tom okamžiku, jak odpovídá koncepci správního soudnictví, tj. v okamžiku konečného rozhodnutí žalovaného vydaného ve správním řízení, cestou žaloby podle § 65 a násl. s.ř.s.

Přestože je tedy správní řízení vybočující ze zákonných mezí obecně způsobilé porušit množství zaručených práv účastníků řízení, pak přezkum takového případného vybočení je primárně garantován opravnými prostředky, jimiž lze brojit proti rozhodnutí, k jehož vydání správní řízení směřuje. Za současného stavu řízení před žalovaným oba účastníci tohoto řízení před soudem, tj. žalobce a žalovaný, odlišně nahlízejí na rozsah oprávnění žalovaného vyžadovat si podklady. Za tohoto stavu řízení před žalovaným (kdy požadované dokumenty již žalobce žalovanému předal, hrozí však podle žalobce riziko, že obdobně bude žalovaný podklady vyžadovat i nadále, a žalovaný má již poskytnuté podklady k dispozici a mohou mu sloužit coby součást podkladu rozhodnutí) se již nic nezmění na tom, že žalovaný má ty podklady, které si od žalobce již vyžádal, k dispozici. Mohou však do budoucna nastat dvě situace. Buď žalobce setrvá na svém postoji ohledně mantinelů pro vyžadování podkladů, budou-li obdobné podklady ze strany žalovaného nadále po něm požadovány, a vystaví se riziku, že mu bude uložena sankce (peněžitá pokuta). Pokud mu skutečně ze strany žalovaného uložena bude, žalovaný ji bude muset uložit samostatným rozhodnutím, proti němuž bude přípustné podat opravný prostředek

k předsedovi žalovaného (rozklad) a toto rozhodnutí o opravném prostředku bude možné napadnout samostatnou žalobu ve správním soudnictví podle § 65 a násl. s.ř.s. Ve druhé situaci žalobce zpřístupní žalovanému podklady obdobné těm, které mu již žalobce přes svůj nesouhlas poskytl, a to v celém jejich rozsahu, a bude mu je v rámci správního řízení takto zpřístupňovat i nadále (tj. kompletní, jak žalovaný požaduje), vědom si argumentace žalovaného ohledně možnosti uložení sankce. Pokud tyto podklady (tj. ty, které žalovanému již poskytl, a ty, které mu bude muset poskytnout pro případ, že je bude žalovaný obdobným způsobem jako dosud vyžadovat), budou ve správním řízení využity coby podklad pro rozhodnutí ve věci, které může žalovaný v budoucnu vydat, může být otázka postupu žalovaného při pořizování těchto podkladů předmětem dalšího průběhu správního řízení a následně i řízení soudního; tato otázka může být namítána v opravném prostředku proti takovému případnému rozhodnutí žalovaného, které by bylo na takto opatřeném podkladu založeno, následně může být předmětem posouzení postupu žalovaného ve správním soudnictví, tu opět podle § 65 a násl. s.ř.s.

V obou právě uvedených variantách tedy žalobce bude podle zdejšího soudu disponovat dostatečnými prostředky právní ochrany, a to především ochrany ve správním soudnictví s respektováním systematiky s.ř.s. Důsledek samotné výzvy žalovaného k předložení podkladů v rámci správního řízení, trvání na této výzvě (tj. na splnění povinností podle výzvy) i do budoucna pro případ dalších obdobných podkladů, jaké byly žalovanému ze strany žalobce přes jeho nesouhlas již poskytnuty, a využití takto získaných podkladů ve správním řízení coby podkladu rozhodnutí (aniž by je žalovaný žalobci vrátil, jak je žalobcem v petitu jeho žaloby rovněž požadováno) se ve vztahu k žalobci neprojeví dříve, než žalovaný některým ze shora uvedených způsobů rozhodne. Jakmile žalovaný rozhodne (tj. jakmile se důsledky právě napadeného procesního postupu žalovaného teprve ve vztahu k žalobci budou moci projevit), otevře se žalobci prostor pro podání žaloby podle § 65 a násl. s.ř.s.

Výzva k předložení podkladů v rámci správního řízení, trvání na jejich poskytnutí, a to i do budoucna pro případ opakování výzev k předložení dalších obdobných podkladů, tedy ve vztahu k žalobci nezpůsobuje přímé zkrácení na žalobcových právech; žádný přímý důsledek, jenž by byl s výzvou neodčinitelně spojen, dosud nenastal. Žádný takový důsledek, jenž by se mohl vymykat možnosti následné kontroly (zejména kontroly soudní), tu navíc ve vztahu k žalobci ani přímo nehrozí. To podle zdejšího soudu vyplynulo i z tvrzení žalobce při jednání soudu, kdy k dotazům soudu, jaké konkrétní přímé důsledky uskutečnění výzvy k předložení podkladů (a jejich následné předložení žalobcem) dosud ve vztahu k žalobci vyvolalo, jak se tento postup dosud ve sféře žalobce již konkrétně projevil a jak konkrétně se změnila žalobcova situace po poskytnutí těchto dokladů, žalobce argumentoval tak, že důsledky spočívají v tom, že žalovaný zjistil od žalobce skutečnosti, které může použít ve správním řízení, neboť s nimi zachází jako se zákonně získanými důkazy, a již nyní si na základě takto získaných podkladů žalovaný ve správním řízení vytváří v rámci správního uvážení názor, zda žalobce se dopustil správního deliktu či nikoli. Žalobcova situace se po uskutečnění úkonu žalovaného, v němž je spatřován nezákonný zásah, změnila tedy toliko tak, jak rovněž žalobce při jednání soudu

argumentoval, že nyní má žalovaný důkazy, které může použít a na základě kterých může dospět k závěru, že se žalobce protiprávního jednání dopustil.

Žalobcem je tedy dovozováno, že výzva k předložení podkladů sama o sobě představuje zásah do sféry žalobce, konkrétně se ovšem podle žalobce má tento zásah projevit až při hodnocení důkazů v rámci správního řízení – tedy v rozhodnutí, ke kterému správní řízení směřuje. Stejně tak podle zdejšího soudu se toto jednání žalovaného ve vztahu k žalobci dosud nijak neprojevilo – a projevit se může až v rozhodnutí, ke kterému správní řízení směřuje.

S respektováním právního názoru vyjádřeného v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31.7.2006 v právní věci sp. zn. 8 Aps 2/2006, podle něhož prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem nelze podrobovat testu zákonnosti jednotlivé procesní úkony správního orgánu, které směřují k vydání rozhodnutí a samy o sobě nepředstavují zásah do práv účastníka správního řízení, tak zdejší soud musí dospět k závěru, že tato konkrétní výzva žalovaného a trvání na jejím splnění uvnitř běžícího správního řízení do právní sféry žalobce přímo nezasahuje, resp. že ze samotné skutečnosti, že chování žalobce, jež může být i v rozporu s výzvou žalovaného, může vyvolat následek v podobě pro žalobce nepříznivého rozhodnutí (o sankci za nerespektování výzvy žalovaného), nijak neplyne, že by tato výzva sama o sobě přímo zasahovala do žalobcovy právní sféry. Je třeba též znovu připomenout, že ani v opačném případě, tj. kdy žalobce bude výzvu, podle něj nezákonnou, respektovat, je tato výzva přímo v jeho právní sféře nezasahuje, neboť důsledky respektování výzvy se mohou projevit v podkladech rozhodnutí, k němuž směřuje správní řízení před žalovaným, a toto rozhodnutí je přezkoumatelným včetně procesního postupu žalovaného při shromažďování podkladů.

#### IV. Závěr

Zdejší soud tedy uzavírá, že v daném případě není splněna podmínka vyplývající z § 82 s.ř.s., a sice že by žalovaný uskutečnil úkon, který by mohl být nezákonným zásahem, kterým by žalobce byl přímo zkrácen na svých právech.

Z tohoto důvodu zdejší soud žalobu jako nedůvodnou podle § 87 odst. 3 s.ř.s. zamítl.

#### V. Náklady řízení

O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 7 s.ř.s. Žalobce nebyl ve věci úspěšným, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nevzniklo (§ 60 odst. 1 s.ř.s.).

Žalovaný byl ve věci úspěšným, avšak soud nezjistil, že by mu vznikly náklady, jež by přesahovaly náklady jeho jinak běžné administrativní činnosti, nadto náhradu nákladů řízení nepožadoval, a proto mu soud náhradu nepřiznal (§ 60 odst. 7 s.ř.s.).

**Poučení:** Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost podle § 102 a násl. s.ř.s. do dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu prostřednictvím Krajského soudu v Brně. Podmínkou řízení o kasační stížnosti je povinné zastoupení stěžovatele 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 (§ 105 odst. 2 a § 106 odst. 2, 4 s.ř.s.).

V Brně dne 8. dubna 2010

JUDr. David Raus, Ph.D., v.r.  
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:  
Lucie Gazdová