



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobkyně: **EUROVIA CS, a.s.**, se sídlem U Michelského lesa 1581/2, Praha 4, zast. Mgr. Radkem Pokorným, advokátem, se sídlem Klimentská 1216/46, Praha, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem tř. Kpt. Jaroše 7, Brno, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 6. 6. 2019, č. j. 62 A 42/2015 - 238,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I.**

[1] Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) shora uvedeným rozsudkem zamítl žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného ze dne 9. 3. 2015, kterou se žalobkyně domáhala toho, aby krajský soud žalovanému uložil povinnost ukončit porušování jejích práv, spočívající v „zadržování“ a „využívání“ dokumentů získaných při místním šetření uskutečněném dne 31. 7. 2012 u žalobkyně, a povinnost vrátit žalobkyni všechny tyto dokumenty a zdržet se jakéhokoliv „používání“ a (nebo) „využívání“ těchto dokumentů.

[2] K argumentaci žalobkyně, kterou požadovala, aby krajský soud uložil žalovanému povinnost „nepoužívat“ a „nevyužívat“ předmětné dokumenty, krajský soud předeslal, že tohoto cíle již bylo dosaženo závěrem o jejich nepoužitelnosti vysloveným v rozsudku krajského soudu ze dne 29. 5. 2017, č. j. 30 Af 29/2016 - 262, potvrzeným i rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2019, č. j. 3 As 157/2017 - 222. Tímto rozsudkem krajský soud na podkladě žaloby proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 8. 2. 2016, č. j. ÚOHS-R381,382,388,389,390,393,395/2015-04749/2016/310/JZm, zrušil toto rozhodnutí [kterým předseda žalovaného potvrdil předchozí závěr žalovaného o spáchání správních deliktů porušením zákazu stanoveného v § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské

soutěže a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 71/2007 Sb. (dále jen „zákon o ochraně hospodářské soutěže“), vyslovil do budoucna zákaz plnění ze zakázaného a neplatného jednání ve vzájemné shodě a uložil pokutu] a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Dospěl totiž k závěru, že důkazy představující podklad pro závěr o spáchání správních deliktů opatřené v průběhu místních šetření (včetně místního šetření uskutečněného u žalobkyně dne 31. 7. 2012) byly opatřeny nezákonně, a tedy byly důkazy nepoužitelnými. Žalovaný totiž při zahájení správního řízení dne 31. 7. 2012 nerespektoval tehdy existující podezření z porušení zákazu kartelových dohod a pojal jeho předmět, stejně jako i účel místních šetření (včetně místního šetření uskutečněného u žalobkyně dne 31. 7. 2012) neodůvodněně široce a takto také postupoval při samotném provádění místních šetření; překročil tedy rozsah odpovídající původnímu podezření a nevyhověl podmínce nezbytnosti (přiměřenosti legitimnímu cíli).

[3] Krajský soud dále uvedl, že za situace, kdy správní řízení ve věci sp. zn. ÚOHS-S834/2014/KD před žalovaným stále probíhá a dokumenty získané při místním šetření u žalobkyně dne 31. 7. 2012 jsou stále součástí správního spisu (ke dni rozhodnutí krajského soudu nebyly žalobkyni vráceny či zničeny), přestože jde o dokumenty nepoužitelné jako důkazní materiál, mohou být dobře hájitelné pohledy jak žalobkyně (další ponechání dokumentů ve správním spise je nezákonné, neboť se jeho součástí nestaly zákonem předvídaným způsobem), tak žalovaného (jelikož se dokumenty nestaly součástí správního spisu zákonem předvídaným způsobem, nelze je použít jako důkazní materiál, ale ve správním spise mají být nadále ponechány). Ztotožnil se však s pohledem žalovaného a dospěl k závěru, že přestože je podklad rozhodnutí získán (opatřen) nezákonně a pro rozhodnutí ve věci samé jde o podklad nepoužitelný (v něm obsažený důkaz je důkazem nepřipustným), neznamená to, že by nadále neměl být součástí správního spisu k věci se vztahujícímu. Nevyhověl proto požadavku žalobkyně, aby žalovanému uložil povinnost „nezadržovat“ uvedené dokumenty a vrátit je žalobkyni. Krajský soud totiž dovedl, že žalovaný nepostupoval nezákonně, nevrátil-li tyto dokumenty žalobkyni, nebo je nezničil.

[4] Krajský soud vycházel z toho, že dokumenty získané při místním šetření u žalobkyně dne 31. 7. 2012 se týkají obchodní (soutěžní) činnosti žalobkyně a nebýt vady při jejich získávání, mohly být legitimním podkladem rozhodnutí žalovaného. Nejde o dokumenty soukromé či jiné s obchodní (soutěžní) činností žalobkyně nesouvisející, jejichž získání a držení v dispozici žalovaného by samo o sobě mohlo být považováno za exces ze strany žalovaného, ani nejde o dokumenty, které by v odpovídající podobě (originálu) nutně musela mít žalobkyně k dispozici „u sebe“, a neměla-li by je, plynula by jí z toho újma. Kromě toho jde podle krajského soudu o dokumenty, které se od počátku váží k řízení vedenému žalovaným pro podezření z uzavření kartelové dohody a musí být tedy ve smyslu § 17 odst. 1 správního řádu trvalou a nezměnitelnou součástí správního spisu, který žalovaný v souvislosti se správním řízením vede. A to bez ohledu na to, zda se tyto informace stanou základem skutkových zjištění v uvedeném řízení či nikoliv, eventuálně bez ohledu na to, zda se základem takových skutkových zjištění nakonec nestanou proto, že z nich pro posouzení věci materiálně nic neplyne, anebo proto, že je nelze použít z důvodu vady procesního postupu v souvislosti s jejich získáním. Jde totiž o materiální stopu postupu správního orgánu v řízení, byť by se mělo jednat o stopu, která dokládá nezákonnost postupu správního orgánu. Krajský soud zde argumentačně odkázal i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009 - 541. Otázku použitelnosti dokumentů obsažených ve správním spise je tak podle krajského soudu nutno odlišit od otázky vedení správního spisu.

[5] Krajský soud také poukázal na to, že ponechání dokumentů (byť nezákonně získaných) ve správním spise nelze vnímat jednoznačně v neprospěch žalobkyně. Do budoucna totiž bude

pokračování

navždy poskytovat jasnou odpověď na otázku, jaké konkrétní dokumenty konkrétního obsahu ve vztahu k podezření z uzavření kartelové dohody použitelnými nejsou. Nadto i důvodnost eventuálně v budoucnu uplatňovaných nároků žalobkyně proti žalovanému z důvodu nezákonného získání dokumentů (popř. dalšího zpřístupnění nezákonně získaných dokumentů) může být posuzována právě s ohledem na jejich obsah. Tedy samotný obsah správního spisu vedený žalovaným včetně trvalé a nezměnitelné žurnalizace takových dokumentů může sloužit jako důkaz, kterým by žalobkyně jinak nemusela disponovat (protokol z místního šetření neposkytuje obraz přinejmenším o konkrétním obsahu uvedených dokumentů).

## II.

[6] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) nyní napadá rozsudek krajského soudu (dále jen „napadený rozsudek“) z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Stěžovatelka má především za to, že napadený rozsudek trpí vadou nepřezkoumatelnosti. Krajský soud v něm totiž řádně nevypořádal stěžovatelčinu argumentaci uplatněnou při jednání soudu dne 31. 5. 2019 reagující na tvrzení žalovaného o nutnosti uchovávat převzatou dokumentaci ve správním spise i přes nezákonnost jejího získání vycházející z ustanovení § 17 odst. 1 správního řádu. V odůvodnění napadeného rozsudku krajský soud přisvědčil tomuto názoru žalovaného a argumentačně jej dále podpořil. Nikterak se však nevěnoval opačným argumentům stěžovatelky uplatněným při ústním jednání dne 31. 5. 2019, a to zejména ohledně možnosti třetích osob nahlížet do správního spisu obsahujícího převzatou dokumentaci, seznamovat se s jejím obsahem, tyto dokumenty či jejich obsah dále neomezeně využívat a tím *de facto* pokračovat v zásahu do práva na soukromí stěžovatelky. Krajský soud proto pochybil tím, že tuto stěžovatelčinu argumentaci jednak v odůvodnění napadeného rozsudku vůbec neuvedl a jednak ji nikterak nekonfrontoval a nepoměřoval s argumenty žalovaného ani neuvedl skutková nebo právní východiska, pro která by argumentace stěžovatelky neměla obstát ve světle argumentů žalovaného.

[8] Stěžovatelka také krajskému soudu vytýká, že vycházel z nedůvodného a nesprávného východiska, podle něž dokumenty získané v průběhu místního šetření u stěžovatelky dne 31. 7. 2012 nejsou dokumenty soukromé či jiné s obchodní (soutěžní) činností nesouvisející povahy, jejichž získání a držení v dispozici žalovaného by samo o sobě mohlo být považováno za exces. To je přitom zcela v rozporu s právním názorem uvedeným v rozsudcích správních soudů ve věci údajné kartelové dohody v oblasti stavebnictví o nemožnosti využít dokumentaci převzatou při místních šetřeních jako důkazní materiál ve správním řízení vedeném žalovaným (shora zmíněné rozsudky krajského soudu č. j. 30 Af 29/2016 - 262 a Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 157/2017 - 222 - poznámka soudu). Krajský soud tedy nesprávně a nedůvodně pomíjí rozhodující skutečnost, kterou je nezákonné získání dokumentace. Jestliže správní soudy dospěly k závěru, že nezákonné získání dokumentů v průběhu místního šetření u stěžovatelky bylo zásahem do stěžovatelčina práva na soukromí, jehož důsledkem je jejich nepoužitelnost jako důkazního materiálu, nelze odhlížet od toho, jakým způsobem byla dokumentace získána. Stěžovatelka z toho důvodu nesouhlasí s dílčím závěrem krajského soudu, podle něž získání a držení dokumentace, která se týká její soutěžní činnosti, není excesem; samotné nezákonné získání dokumentace totiž zcela zjevně excesem bylo. Stěžovatelka je přesvědčená o tom, že rozpor východiska krajského soudu o neexistenci excesu při získávání dokumentace žalovaným s právním názorem správních soudů o nezákonnosti získání dokumentace žalovaným způsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[9] Stěžovatelka dále nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že dokumentace od ní převzatá v průběhu místního šetření dne 31. 7. 2012 je tvořena dokumenty, které se od počátku váží k řízení vedenému žalovaným pro podezření z uzavření kartelové dohody a jejich „zadržování“ a „nevracení“ stěžovatelce, je důsledkem povinnosti trvalé a nezměnitelné žurnalizace správního spisu a jeho vedení v souladu s § 17 odst. 1 správního řádu, a tedy že se ze strany žalovaného nejedná o nezákonný zásah vůči stěžovatelce. Stěžovatelka se také vymezuje proti tomu, že krajský soud své závěry opírá o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009 - 541. Ten přitom vychází ze zcela odlišné skutkové a právní situace a jeho závěry na nyní posuzovanou věc nejsou přílehlavé. Ve věci posuzované v citovaném rozsudku šlo o řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s. ř. s. (účastníci řízení se nedomáhali ochrany před nezákonným zásahem ani uložení povinnosti takový zásah ukončit a obnovit stav, který trval před nezákonným zásahem), věc se týkala údajného nezákonného provedení důkazů výslechem svědka, resp. účastníka řízení (v nynější věci jde o držení nezákonně získané dokumentace ve správním spise), tedy dotčení procesních práv účastníka řízení ve správním řízení před žalovaným (v nynější věci se jedná o práva stěžovatelky na ochranu soukromí, nedotknutelnosti obydlí a listovního tajemství, a to nad rámec správního řízení před žalovaným, resp. bez ohledu na výsledek správního řízení) a účastníci řízení žalovanému vytýkali, že nezákonně provedené výsledky svědků, resp. účastníků řízení, ze správního spisu sám aktivně nevyloučil (v nynější věci se stěžovatelka domáhá toho, aby bylo vyloučení převzaté dokumentace ze správního spisu uloženo žalovanému soudem).

[10] Stěžovatelka také zdůrazňuje, že za situace, kdy bylo převzetím dokumentace v průběhu místního šetření dne 31. 7. 2012 zasaženo do jejího práva na ochranu soukromí, nedotknutelnosti obydlí a listovního tajemství, je zcela odůvodněný a opodstatněný její nárok a právo na obnovení stavu, který trval před tímto nezákonným zásahem. Jde v podstatě o „sankci“ *sui generis* za takový delikt (nezákonný zásah) žalovaného. Toto své právo stěžovatelka dovozuje jak z ústavního pořádku, tak i z ustanovení § 82 a § 87 s. ř. s., která představují zákonný podklad pro výjimku ze zásady „neničení“ nezákonně získaného důkazu ze spisu ve smyslu závěrů vyplývajících z rozsudku č. j. 1 Afs 58/2009 - 541 (v něm kasační soud vyslovil, že ze zásady neničení již získaných podkladů, byť získaných nezákonně, lze dovodit výjimku pouze na základě výslovného zákonného podkladu). Stěžovatelka rovněž poukázala na to, že rozsudek č. j. 1 Afs 58/2009 - 541 byl vydán před přijetím zákona č. 262/2017 Sb., o náhradě škody v oblasti hospodářské soutěže (dále jen „zákon o náhradě škody v oblasti hospodářské soutěže“); v souvislosti s jeho účinností je tak třeba změnit náhled na závěry v něm obsažené.

[11] Stěžovatelka rovněž namítá nesprávný závěr krajského soudu, že ponechání (být nezákonně získaných) dokumentů ve správním spise v souladu s § 17 odst. 1 správního řádu do budoucna navždy poskytuje jasnou odpověď na otázku, jaké konkrétní dokumenty konkrétního obsahu ve vztahu k podezření z uzavření kartelové dohody použitelnými nejsou, čímž má být zajištěna materiální stopa postupu žalovaného ve správním řízení. Nesouhlasí ani s argumentem krajského soudu, že takový postup slouží i k ochraně práv stěžovatelky do budoucna, neboť jedině uchováním převzaté dokumentace ve správním spise může být mezi stěžovatelkou a žalovaným postaveno najisto, jaké dokumenty s jakým konkrétním obsahem nejsou využitelné ve správním řízení. Podle stěžovatelky materiální stopu převzaté dokumentace ve vztahu k procesnímu postupu žalovaného ve správním řízení dostatečně dokládá protokol o provedení místního šetření podle § 21f zákona o ochraně hospodářské soutěže, seznam dokumentů tvořících převzatou dokumentaci i úřední záznamy žalovaného o provedení jednotlivých dokumentů jako důkazů. Dostatečnou procesní stopu převzaté dokumentace ve správním řízení a správním spise by zajišťoval i úřední záznam o tom, že převzatá

pokračování

dokumentace byla vrácena stěžovatelce, případně odpovídající potvrzení jejího vrácení oprávněnou osobou stěžovatelce.

[12] Stěžovatelka také poukazuje na to, že pro zajištění jejích práv je zcela nerozhodný konkrétní obsah případně sporného dokumentu, neboť jeho použitelnost jako důkazu se odvíjí od zákonnosti způsobu jeho získání. Vrácení převzaté dokumentace by tedy z hlediska možnosti stěžovatelky argumentovat nepoužitelností konkrétního dokumentu jako důkazu na věci nic nezměnilo, neboť by pro takový spor nebyl rozhodný obsah dokumentu (tedy to, zda lze podobu dokumentu konfrontovat s dokumentací uchovávanou ve správním spise), nýbrž způsob získání předmětného dokumentu. Nadto je stěžovatelka přesvědčená o tom, že smyslem § 17 odst. 1 správního řádu je primárně chránit účastníky řízení proti netransparentním postupům správních orgánů z hlediska práva na spravedlivý proces a práva na včasnou a účinnou obhajobu a výklad krajského soudu, podle něž uchování převzaté dokumentace je třeba za účelem ochrany práv stěžovatelky v dalším průběhu správního řízení, aby bylo v budoucnu zcela zřejmé, které dokumenty nelze využít jako důkazní materiál, jde nad rámec smyslu a účelu právní úpravy, resp. proti vůli stěžovatelky.

[13] Stěžovatelka nakonec vycházejí z čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a § 504 občanského zákoníku uvádí, že dokumentace převzatá při místním šetření dne 31. 7. 2012 je součástí jejího „soukromí“ a z hlediska svého obsahu i své podoby tedy poskytuje určitý „náhled“ do tohoto „soukromí“. Takový „náhled“ do převzaté dokumentace by přitom nebyl podle stěžovatelky možný, nebyla-li by dokumentace nezákonně získána. Stěžovatelka je proto přesvědčená o tom, že i přes závěr správních soudů o nepoužitelnosti dokumentace jako důkazního materiálu dochází (může docházet) jejím držením ve správním spisu k dalším zásahům do jejího práva na ochranu soukromí, nedotknutelnosti obydlí a listovního tajemství. A to konkrétně prostřednictvím přístupu k nezákonně získané dokumentaci ze strany zaměstnanců žalovaného nakládajících se správním spisem a třetích osob (které prokážou právní zájem nebo jiný vážný důvod nebo podají například žalobu na náhradu škody způsobené údajným porušením zákona o ochraně hospodářské soutěže) při nahlížení do správního spisu (při němž mají rovněž právo si ze spisové dokumentace učinit výpisy, opisy nebo kopie) ve smyslu § 38 správního řádu nebo § 10 až § 19 zákona o náhradě škody v oblasti hospodářské soutěže. Stěžovatelka rovněž dovozuje, že umožněním přístupu třetím osobám k nezákonně získané dokumentaci by mohlo dojít k „legalizaci“ této dokumentace. Dovozeno *ad absurdum* by takto „zlegalizovanou“ dokumentaci mohl využít i sám žalovaný, opatřil-li by si kopii převzaté dokumentace od třetí osoby postupem podle § 21e zákona o hospodářské soutěži (tedy mimo jiné pod hrozbou sankce), neboť by se tato stala podkladem získaným zákonným způsobem a byla by využitelná jako důkazní prostředek.

[14] Stěžovatelka má tedy s ohledem na uvedené skutečnosti za to, že krajský soud nedůvodně a v rozporu se stěžovatelčím právem na spravedlivý proces a zásadou ochrany oprávněných zájmů ve smyslu § 2 odst. 3 správního řádu bezdůvodně upřednostnil *de facto* ani *de iure* neexistující „právo“ žalovaného na neomezené držení dokumentace převzaté při místním šetření dne 31. 7. 2012 před právem stěžovatelky na respektování soukromého a rodinného života podle čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), právem na ochranu soukromého vlastnictví podle čl. 11 Listiny, právem na ochranu tajemství písemností a záznamů podle čl. 13 Listiny a právem na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Podle stěžovatelky jsou nadále dotčena a zasažena tato práva, přičemž hrozí další prohlubování uvedeného zásahu. Jediným

možným způsobem, jak lze tento zásah ukončit a vyloučit možnost budoucích zásahů, je vrácení dokumentace zpět stěžovatelce.

### III.

[15] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhuje její zamítnutí. Uvádí, že se krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku srozumitelně vypořádal, byť ne vždy explicitně, se všemi žalobními námitkami. Samotný fakt, že krajský soud v napadeném rozsudku neoznačuje svou protiargumentaci vždy výslovně jako reakci na konkrétní námitku stěžovatelky, nemůže být vadou odůvodnění, a to tím spíše, pokud úvahy krajského soudu vyplývají z kontextu napadeného rozsudku. Podle žalovaného tedy krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku řádně vysvětlil, jak vyhodnotil vztah mezi skutkovými zjištěními a právním hodnocením a proč rozhodl způsobem, jakým rozhodl. Napadený rozsudek tak odpovídá nárokům, které na odůvodnění soudních rozhodnutí klade judikatura. Postrádá-li stěžovatelka v napadeném rozsudku vypořádání se s problematikou týkající se možnosti třetích osob nahlížet do spisu a seznamovat se s ní, poukazuje žalovaný na odstavce 13. až 17. napadeného rozsudku. Žalovaný také vyslovuje souhlas se závěrem krajského soudu uvedeným v odstavci 14. napadeného rozsudku, podle něž je nutné rozlišovat mezi způsobem získání dokumentu a jeho podobou. I když získání dokumentace žalovaným při místním šetření dne 31. 7. 2012 bylo shledáno nezákonným, neznamená to automaticky, že se již ve správním spisu tato dokumentace nesmí nacházet. Pokud se jedná o obchodní dokumentaci související s činností stěžovatelky, nejedná se o exces. O ten by šlo, pokud by žalovaný během místního šetření opatřil kopie dokumentů soukromé povahy či jiné důkazy nemající na první pohled žádný vztah k obchodní činnosti stěžovatelky. V nynějším případě se jedná o kopie (nikoliv originální listiny, z jejichž neodržení by stěžovatelka jakkoliv trčila) obchodních dokumentů, které by za předpokladu zákonného získání byly ve správním řízení použitelné.

[16] Žalovaný má dále za to, že stěžovatelka v kasační stížnosti nesprávně interpretuje napadený rozsudek, od čehož se odvíjí i její nesprávná argumentace. Podle žalovaného netrpí napadený rozsudek ani vadou nezákonnosti. Žalovaný nesouhlasí s tvrzením stěžovatelky o nepřiléhavosti rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 58/2009 - 541, na který krajský soud poukázal v napadeném rozsudku. Současně zdůrazňuje, že argumentace krajského soudu tímto rozsudkem byla pouze podpůrná. Žalovaný přisvědčuje tomu, že v nyní posuzované věci a ve věci sp. zn. 1 Afs 58/2009 existují rozdílné rysy, ty jsou ale marginální a nedůležité. Co je však společné pro obě věci, je fakt, že v průběhu obou správních řízení byly pořízeny důkazy nezákonnou cestou, a závěr, že taková nezákonnost automaticky neznamená, že tyto důkazy nesmí být součástí spisové dokumentace. Naopak, v důsledku požadavku trvalé a nezměnitelné žurnalizace správního spisu a jeho vedení je přítomnost i takových důkazů žádoucí, pokud ovšem nejde o exces například v podobě důkazů zjevně nemajících souvislost s daným správním řízením. Podle žalovaného byl tedy odkaz krajského soudu na rozsudek č. j. 1 Afs 58/2009 - 541 vhodný.

[17] K polemice stěžovatelky s účelem § 17 správního řádu a jeho výkladem provedeným krajským soudem žalovaný uvádí, že součástí správního spisu musí zůstat všechny dokumenty vztahující se k dané věci, a to z důvodu požadavku na zachování procesních stop konkrétního správního řízení. Krajský soud tak podle něj neupozadil stěžovatelčino právo na ochranu soukromí, nedotknutelnosti obydlí či listovního tajemství, aby upřednostnil právo žalovaného na uchování nezákonně získané dokumentace ve správním spise, jak stěžovatelka namítá, ale aby vyhověl požadavku veřejného práva na to, jakým způsobem má být správní spis veden. Žalovaný k tomu také zdůrazňuje, že stěžovatelka v kasační stížnosti ani v průběhu jednání před krajským soudem konaným dne 31. 5. 2019 nepředložila konkrétní argumenty

pokračování

pro to, v čem by její právo na ochranu soukromí, nedotknutelnosti obydlí či listovního tajemství mělo utrpět pouhým hypotetickým nahlédnutím třetích osob do spisu. Měla-li stěžovatelka na mysli ochranu obchodního tajemství nebo možný únik citlivých osobních informací, tak to je vyloučeno z důvodu ochrany veřejnoprávními předpisy. Stěžovatelka ani nevysvětlila, jak se tvrzené ohrožení jejích ústavních práv liší od situace, pokud by dané důkazy byly pořízeny zákonnou cestou, byly by součástí spisové dokumentace a třetí osoby by do nich mohly nahlédnout. Z její argumentace totiž vyplývá, že toto ohrožení vnímá pouze na základě skutečnosti, že dokumentace byla pořízena nezákonně. Žalovaný však zdůrazňuje, že pokud by stěžovatelčina ústavně zaručená základní práva měla být ohrožena, musí to vyplývat z povahy dokumentů. V nynějším případě se však dokumenty vztahují k věci, ve které je vedeno správní řízení.

[18] Žalovaný nakonec poukázal na stěžovatelčin vadný výklad napadeného rozsudku spočívající v tom, že jakékoliv dokumenty získané při nezákonně provedených místních šetřeních podle § 21f zákona o ochraně hospodářské soutěže musí zůstat součástí správního spisu, z čehož stěžovatelka dovozuje ohrožení svých ústavně zaručených práv. Taková interpretace napadeného rozsudku je však nesprávná, krajský soud se v něm výslovně zabýval povahou předmětných dokumentů.

#### IV.

[19] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[20] Kasační stížnost není důvodná.

[21] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou uplatněnou s poukazem na § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nepřezkoumatelnost soudního rozhodnutí, resp. jiná vada řízení před krajským soudem, je ostatně vadou tak závažnou, že by se jí Nejvyšší správní soud musel podle § 109 odst. 4 s. ř. s. zabývat z úřední povinnosti, tedy i tehdy, pokud by to stěžovatelka sama nenamítala.

[22] Nejvyšší správní soud rovněž zdůrazňuje, že s tímto kasačním důvodem je nutno zacházet obezřetně, neboť zrušením rozhodnutí soudu pro nepřezkoumatelnost se oddaluje okamžik, kdy základ sporu bude správními soudy uchopen a s konečnou platností vyřešen, což není v zájmu ani účastníků řízení, ani ve veřejném zájmu na hospodárnosti řízení před správními soudy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013 - 25).

[23] Stěžovatelka konkrétně v kasační stížnosti namítá, že krajský soud v napadeném rozsudku řádně nevypořádal její argumentaci předestřenou při jednání před ním dne 31. 5. 2019. Stěžovatelka rozporovala závěr žalovaného o nutnosti uchování dokumentace převzaté při místním šetření uskutečněném dne 31. 7. 2012 ve správním spise ve smyslu § 17 správního řádu i přes nezákonnost jejího získání a zejména upozorňovala na problematiku týkající se možnosti třetích osob nahlížet do správního spisu obsahujícího nezákonně převzatou dokumentaci, seznamovat se s jejím obsahem, tyto dokumenty či jejich obsah dále neomezeně využívat a tím *de facto* pokračovat v zásahu do práv stěžovatelky. Krajský soud tuto stěžovatelčinu argumentaci ani nezopakoval v narační části napadeného rozsudku, ani se k ní dále v odůvodnění nevyjádřil. Naopak přisvědčil tvrzením žalovaného, doplnil je o podporující východiska

a svou vlastní argumentací, nekonfrontoval je však s protichůdnou argumentací stěžovatelky. Odůvodnění napadeného rozsudku tak nepředstavuje vyhodnocení, zvážení a poměření argumentací obou účastníků řízení, ale výtah argumentů svědčících ve prospěch názoru žalovaného, s nímž se krajský soud ztotožnil.

[24] Ze stěžovatelčiny argumentace je zřejmé, že spatřuje napadený rozsudek nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. Nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52) nebo v nichž zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74).

[25] Námítka stěžovatelky, že krajský soud zatížil napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti, neboť poté, co přisvědčil argumentaci žalovaného ohledně nutnosti ponechat dokumentaci převzatou při místním šetření konaném u stěžovatelky dne 31. 7. 2012 ve správním spise i přes to, že nebyla získána v souladu se zákonem (a nelze ji tudíž ve správním řízení použít jako důkazní materiál), ji už nikterak nekonfrontoval s argumentací stěžovatelky (zejména tou, uplatněnou při jednání před krajským soudem dne 31. 5. 2019), není důvodná.

[26] Krajský soud se v odůvodnění napadeného rozsudku sice v rozhodných otázkách skutečně ztotožnil s názory žalovaného obsaženými především v jeho vyjádření ze dne 28. 5. 2019, je ovšem zřejmé, že se nejednalo o převzetí mechanické bez zvážení stávajícího skutkového stavu, rozhodné právní úpravy a relevantní judikatury. Jinými slovy, tvrzení stěžovatelky i žalovaného krajský soud podrobil vlastní přezkumné činnosti a vyslovil svoje vlastní úvahy, byť obsahově totožné s těmi žalovaného. Z podaného odůvodnění je přitom zjevné, proč krajský soud nakonec pohled stěžovatelky (jak jej popsal v odst. 13. napadeného rozsudku) neshledal správným a nepřisvědčil mu. Takovému postupu krajského soudu nelze ničeho vytknout.

[27] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku nemůže založit ani stěžovatelkou namítaná skutečnost, že krajský soud vycházel z předpokladu, že postup žalovaného při získávání dokumentace při místním šetření konaném u stěžovatelky dne 31. 7. 2012 nebyl excesem, ač tento je v rozporu s právním názorem správních soudů o nezákonnosti získání převzaté dokumentace. Posouzení toho, zda krajský soud na základě nesprávného východiska (získání a držení dokumentace nebylo pro její obsah, vztahující se k soutěžní činnosti stěžovatelky, excesem) dospěl také k nesprávnému závěru (ponechání nezákonně získané dokumentace ve správním spise není nezákonným zásahem), svým obsahem totiž spadá pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. O něm Nejvyšší správní soud pojedná níže.

[28] Nejvyšší správní soud však přisvědčuje stěžovateli v tom, že krajský soud v napadeném rozsudku (ani v narační části ani v další části odůvodnění) výslovně nezmínil její argumentaci předestřenou při jednání dne 31. 5. 2019, v níž mimo jiné upozorňovala na problematiku týkající se možnosti třetích osob nahlížet do správního spisu obsahujícího nezákonně převzatou dokumentaci, seznamovat se s jejím obsahem, tyto dokumenty či jejich obsah dále neomezeně využívat a tím fakticky pokračovat v zásahu do práv stěžovatelky. Nutno však dodat, že stěžovatelka takto doplnila žalobní tvrzení až při jednání dne 31. 5. 2019. Těmito nově uplatněnými tvrzeními obsahově navázala a rozvinula již uplatněné žalobní námítky týkající se trvajícího „zadržování“ a „využívání“ dokumentů získaných při místním šetření



pokračování

dne 31. 7. 2012. Jelikož však krajský soud svůj názor vystavěl na odlišné právní argumentaci a odlišném posouzení skutkového stavu, než prezentovala v žalobě a navazujících vyjádřeních stěžovatelka, přičemž svoje názory vyjevil v ucelené právní argumentaci, nemůže skutečnost, že se nevypořádal s každou jednotlivou dílčí opoziční námitkou, založit nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů. Krajský soud totiž proti žalobním tvrzením postavil vlastní argumentačně ucelený soubor závěrů.

[29] Nejvyšší správní soud tudíž neshledal důvod pro kasaci napadeného rozsudku proto, že se krajský soud výslovně k nyní vytýkané otázce nevyjádřil. Setrvale totiž zastává názor, že správní soudy nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 – 19, nebo ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013 - 33). Této své povinnosti krajský soud v napadeném rozsudku dostal. Stěžejní žalobní argumentaci, v níž stěžovatelka namítala nezákonnost postupu žalovaného spočívající v „zadržování“ a „nevracení“ předmětné dokumentace převzaté při místním šetření konaném u stěžovatelky dne 31. 7. 2012, krajský soud vypořádal. Shledal postup žalovaného důsledkem povinnosti trvalé a nezměnitelné žurnalizace správního spisu a jeho vedení v souladu s § 17 odst. 1 správního řádu, tedy nikoliv nezákonným zásahem. Krajský soud se rovněž vyjádřil k požadovanému uložení povinnosti žalovanému „nepoužívat“ a „nevyužívat“ dokumentaci. I když tedy v napadeném rozsudku výslovně nezmínil stěžovatelčinu argumentaci uplatněnou při jednání dne 31. 5. 2019 a konkrétně se nezabýval v ní uplatněnými tvrzeními ohledně možností třetích osob nahlížet do správního spisu obsahujícího nezákonně získanou dokumentaci, nemá tato okolnost za následek nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[30] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů, ale ani pro nesrozumitelnost a neshledal ani jinou vadu řízení před krajským soudem, která by mohla mít vliv na zákonnost jím vydaného rozsudku, dospěl k závěru, že kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nebyl naplněn. Zabýval se proto zbylými kasačními námitkami, jež svým obsahem spadají pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[31] Stěžovatelka v tomto ohledu v kasační stížnosti nesouhlasí především se závěrem krajského soudu, že dokumentace u ní získaná při místním šetření dne 31. 7. 2012 se od počátku váže k řízení vedenému žalovaným pro podezření z uzavření kartelové dohody a její „zadržování“ a „nevracení“ je důsledkem povinnosti trvalé a nezměnitelné žurnalizace správního spisu a jeho vedení v souladu s § 17 odst. 1 správního řádu, a proto „zadržování“ a „nevracení“ těchto dokumentů nepředstavuje nezákonný zásah žalovaného. Podle stěžovatelky krajský soud rovněž pochybil tím, že v odůvodnění napadeného rozsudku poukazyval na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009 - 541, neboť ty nejsou na posuzovanou věc přílehlivé. Stěžovatelka se také neztotožňuje se závěrem krajského soudu, že ponechání předmětné dokumentace ve správním spise (byť ji pro její nezákonné získání nelze jako důkaz použít) s odkazem na § 17 správního řádu do budoucna navždy poskytuje jasnou odpověď na otázku, které konkrétní dokumenty a jakého konkrétního obsahu nejsou použitelnými ve vztahu k podezření z uzavření kartelové dohody. Tím má být zajištěna materiální stopa postupu žalovaného a taktéž ochrana práv stěžovatelky do budoucna.

[32] Stěžovatelka má za to, že materiální stopu převzaté dokumentace ve vztahu k procesnímu postupu žalovaného ve správním řízení dostatečně dokládá protokol o provedení místního šetření podle § 21 zákona o ochraně hospodářské soutěže, seznam dokumentů tvořících převzatou dokumentaci i úřední záznamy žalovaného o provedení jednotlivých dokumentů jako důkazů a rovněž by ji dokládal úřední záznam žalovaného (nebo odpovídající potvrzení stěžovatelky) o tom, že dokumentace byla vrácena stěžovateli. Podle stěžovatelky není totiž rozhodný obsah případně sporného dokumentu z této dokumentace, ale (ne)zákonný způsob jeho získání. Stěžovatelka proto krajskému soudu vytýká, že svým výkladem § 17 správního řádu dal přednost neexistujícímu „právu“ žalovaného na vedení správního spisu v nezměněné podobě před právem stěžovatelky na ochranu soukromí, nedotknutelnosti obydlí a listovního tajemství.

[33] Stěžovatelka nakonec poukazuje na to, že svým výkladem § 17 správního řádu krajský soud fakticky schvaluje další navazující porušování práv stěžovatelky v podobě možnosti žalovaného disponovat s dokumentací nezákonně získanou při místním šetření dne 31. 7. 2012, jakož i možnosti třetích osob do dokumentace nahlížet, pořizovat si z ní opisy nebo kopie.

[34] Podle § 82 s. ř. s., *každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen "zásah") správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.*

[35] Smyslem a účelem tohoto žalobního typu je poskytnout ochranu proti zásahům veřejné moci, proti nimž jiná ochrana není dána. K tomu, které úkony mohou či nemohou být nezákonným zásahem, existuje bohatá judikatura Nejvyššího správního soudu, přičemž obecně byl nezákonný zásah vymezen již v rozsudku ze dne 3. 6. 2004, č. j. 2 Afs 17/2003 - 54, podle něhož *„definici zásahu zákon neobsahuje, zásah vymezuje velmi obecně a široce. Přesná definice ani není možná, protože pod pojem zásahu spadá velké množství faktických činností správních orgánů, ke kterým jsou různými zákony oprávněny. Jde o úkony neformální, pro které mohou a nemusí být stanovena pravidla, např. faktické pokyny (typicky v dopravě), bezprostřední zásahy (při obrožení, při demonstraci, příkazy ke zjednání nápravy), zajišťovací úkony atd.; tedy obecně úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závažné pro osoby, vůči nimž směřují, a ty jsou povinny na jejich základě něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět, a to na základě jak písemného, tak i faktického (ústního či jinak vyjádřeného) pokynu či příkazu.“* Tento právní názor byl akceptován i v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 - 110, a následně také doplněn např. v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98.

[36] Stěžovatelka se v řízení před krajským soudem domáhala vydání rozsudku, kterým bude žalovanému uložena povinnost ukončit porušování jejích práv spočívající v „zadržování“ a „využívání“ dokumentace u ní nezákonně získané při místním šetření dne 31. 7. 2012 a povinnost vrátit tuto dokumentaci stěžovateli a zdržet se jakéhokoliv jejího používání a (nebo) využívání.

[37] Nejvyšší správní soud především přisvědčil krajskému soudu, že k ochraně svých práv byla stěžovatelka oprávněna využít žalobu na ochranu před nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. U jednání, v němž stěžovatelka spatřuje nezákonný zásah žalovaného, nelze podle kasačního soudu již z povahy věci vyloučit, že se jedná o nezákonný zásah ve smyslu citovaného ustanovení. Stěžovatelka rovněž neměla v posuzovaném případě k dispozici jiný žalobní typ k ochraně proti tvrzenému postupu žalovaného, chtěla-li se domoci vyřazení dokumentů

pokračování

získaných při místním šetření dne 31. 7. 2012 ze správního spisu. Obdobně se ostatně vyjádřil i Ústavní soud v nálezu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/2018 (viz zejména odst. 41.), který se vztahuje k nyní posuzované věci.

[38] Nejvyšší správní soud se také ztotožnil s dílčím závěrem krajského soudu, že domáhala-li se stěžovatelka žalobou i toho, aby krajský soud žalovanému uložil povinnost nepoužívat a nevyužívat tuto dokumentaci, bylo tohoto cíle dosaženo prostřednictvím závěru o její nepoužitelnosti jako důkazu plynoucího z rozsudku krajského soudu č. j. 30 Af 29/2016 - 262, jehož závěry potvrdil Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 3 As 157/2017 - 222. Mezi účastníky řízení v této souvislosti nebylo ani sporným, že správní řízení ve věci sp. zn. ÚOHS-S834/2014/KD, k němuž se tyto dva rozsudky správních soudů vztahují, ke dni vydání napadeného rozsudku probíhalo a dokumenty získané při místním šetření u stěžovatelky dne 31. 7. 2012 (v rámci řízení sp. zn. ÚOHS-S426/2012/KD, z něž bylo řízení sp. zn. ÚOHS-S834/2014/KD následně vyloučeno k samostatnému řízení), byly součástí správního spisu a nebyly stěžovatelce vráceny.

[39] Nejvyšší správní soud již ve své judikatuře vyjádřil, že k vyslovení závěru o důvodnosti žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, musí být kumulativně naplněny pojmové znaky nezákonného zásahu. Např. v rozsudku ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, uvedl, že „[o]chrana podle § 82 a násl. s. ř. s. je důvodná tehdy, jsou-li - a to kumulativně, tedy zároveň - splněny následující podmínky: Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením ("zásahem" správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a 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 brožít opakovaní „zásahu“ (6. podmínka). Není-li byť jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout.“ Tyto podmínky doznaly od vydání citovaného rozsudku změn v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb., v jejímž důsledku se lze žalobou domáhat i pouhého určení, že zásah byl nezákonný, 6. podmínka tak ztratila relevanci.

[40] V nyní posuzovaném případě neshledal krajský soud, že by stěžovatelkou namítané jednání žalovaného spočívající v „zadržování“ a „nevrácení“ dokumentace u ní nezákonně získané při místním šetření dne 31. 7. 2012 představovalo nezákonný zásah. Dospěl totiž k závěru, že ponechání této dokumentace ve správním spisu je důsledkem povinnosti žalovaného k trvalé a nezměnitelné žurnalizaci správního spisu a jeho vedení v souladu s § 17 správního řádu. Nejedná se proto o zásah nezákonný, není splněna výše uvedená třetí podmínka. Krajský soud zdůraznil, že předmětné dokumenty (jejichž soupis čítající 18 dokumentů o celkovém rozsahu 67 listů byl obsahem protokolu o průběhu místního šetření založeného ve správním spisu) byly všechny získány v rámci místního šetření dne 31. 7. 2012, týkají se obchodní (soutěžní) činnosti stěžovatelky [nejedná se o dokumenty soukromé či jiné s obchodní (soutěžní) činností stěžovatelky nesouvisející povahy], nejedná se o dokumenty, které by v odpovídající podobě (originálu) musela mít stěžovatelka „u sebe“ (a neměla-li by je, vznikla by jí z toho újma) a jedná se o dokumenty, které se od počátku váží k řízení vedenému žalovaným pro podezření z uzavření kartelové dohody. Nebýt vady při jejich získávání, mohly by být tyto dokumenty podle krajského soudu legitimním podkladem rozhodnutí žalovaného. Nezákonný způsob získání této dokumentace přitom sám o sobě podle krajského soudu neznamená, že tato dokumentace nemá zůstat součástí správního spisu. Otázka použitelnosti dokumentace je otázkou odlišnou od otázky vedení správního spisu.

[41] Krajský soud své závěry opřel také o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009 - 541, podle něhož má ve správním spise zůstat zažurnalizováno (trvale a nezměnitelně) vše, co svědčí o úkonech správního orgánu a účastníků řízení, neboť jde o materiální „stopu“ postupu řízení, byť by se mělo jednat o „stopu“, která dokládá nezákonnost postupu správního orgánu. Z této zásady „neničení“ (nevracení) byť nezákonně získaných podkladů v citovaném rozsudku první senát dovodil výjimku, kterou představuje pouze výslovný zákonný podklad. Ten ale podle krajského soudu v nyní posuzovaném případě chybí. Z komentářové literatury pak krajský soud citoval, že součástí správního spisu jsou jak dokumenty, z nichž správní orgán přímo vycházel, tak i ty, které správnímu orgánu „příliš nepomohly“, případně byly získány v rozporu se zákonem (viz Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D.: *Správní řád. Komentář. 1. Vydání. Praha. C. H. Beck, str. 103-106*). Krajský soud rovněž vyslovil, že ponechání předmětné dokumentace ve správním spise nelze vnímat ani jednoznačně v neprospěch stěžovatelky, neboť toto může do budoucna navždy poskytovat jasnou odpověď na otázku, jaké konkrétní dokumenty konkrétního obsahu ve vztahu k podezření z uzavření kartelové dohody nejsou použitelnými (a to i ve vztahu k případným v budoucnu uplatňovaným nárokům stěžovatelky vůči žalovanému z důvodu nezákonného získání dokumentů, popř. z důvodu dalšího zpřístupnění nezákonně získaných dokumentů).

[42] Nejvyšší správní soud plně přisvědčuje předestřeným závěrům krajského soudu ohledně způsobu vedení správního spisu ve smyslu § 17 odst. 1 správního řádu. Je z nich především zřejmé, že krajský soud neshledal jednání žalovaného spočívající v „zadržování“ a „nevracení“ dokumentace u stěžovatelky nezákonně získané při místním šetření dne 31. 7. 2012 nezákonným. Nebyly tedy naplněny všechny pojmové znaky nezákonného zásahu jako předpokladu k poskytnutí ochrany podle § 82 a násl. s. ř. s., konkrétně nebyla naplněna podmínka č. 3 (viz odst. [40] tohoto rozsudku). Z uvedeného důvodu krajský soud nepochybil, dospěl-li k závěru o nedůvodnosti žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného.

[43] Ostatně shodné závěry, jež k otázce vedení spisu zaujal krajský soud, vyjádřil již dříve i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 6. 2017, č. j. 8 As 236/2016 - 51. Podle něj „[s]právní orgán je povinen vést spis. Podle § 17 odst. 1 věta první a třetí s. ř. s. [v] každé věci se zakládá spis; [s]pis tvoří zejména podání, protokoly, záznamy, písemná vyhotovení rozhodnutí a další písemnosti, které se vztahují k dané věci. Tato úprava navazuje na úpravu v zákoně č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů; podle § 65 odst. 1 věty první tohoto zákona [p]ři vyřizování dokumentů se všechny dokumenty týkající se téže věci spojí ve spis. *Judikatura a odborná literatura k vedení spisu uvádí: „správní spis tvoří všechny dokumenty týkající se téže věci. Toto pravidlo se neuplatní pouze tehdy, stanoví-li zákon jinak. Je to ostatně i logické, ve spisu musí zůstat vše, co svědčí o úkonech správního orgánu a účastníků řízení, neboť jde o materiální „stopu“ postupu řízení.“ (rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009-541, publ. pod č. 2119/2010 Sb. NSS); „[s]oučástí spisu jsou jak dokumenty, z nichž správní orgán přímo vycházel, tak i ty, které správnímu orgánu „příliš nepomohly“, případně byly získány v rozporu se zákonem. S obsahem spisu není možné svévolně a účelově manipulovat.“ (Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D.: *Správní řád. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 103-106.*)“ Vzhledem k citovaným závěrům Nejvyšší správní soud považuje závěry krajského soudu obsažené v napadeném rozsudku na rozdíl od stěžovatelky za správné a přiléhavé.*

[44] Z právě uvedeného je zřejmé, že stěžovatelka nemůže uspět ani se svou argumentací, podle níž krajský soud upřednostnil neexistující „právo“ žalovaného na vedení správního spisu před jejím právem na ochranu soukromí, nedotknutelnosti obydlí a listovního tajemství

pokračování

a podle níž krajský soud schvaluje porušování těchto práv ve formě možnosti žalovaného disponovat s dokumentací nezákonně získanou při místním šetření dne 31. 7. 2012, která je nadále součástí správního spisu a umožňuje třetím osobám do této dokumentace nahlížet, pořizovat si z ní opisy nebo kopie.

[45] I když lze stěžovatelce přisvědčit v tom, že „právo“ žalovaného na vedení správního spisu neexistuje (krajský soud ovšem ani takové právo nedovožoval), vedení správního spisu je naplněním požadavku vyplývajícího z § 17 správního řádu. Smyslem a účelem vedení správního spisu je co nejvěrnější zachycení průběhu správního řízení. Tento požadavek je uskutečňován zachycením (co možná nejpřesněji) dějů, k nimž v řízení došlo. Toho lze nejlépe dosáhnout právě uchováním veškerých listin, písemně zachycených projevů účastníků i správního orgánu (úředních osob), podkladů, důkazů či jakýchkoliv jiných materiálních „stop“, z nichž lze usoudit na to, co se v průběhu daného řízení odehrálo, uskutečnilo, jak se nejen účastníci řízení, ale i správní orgán nebo dokonce i třetí osoby v rámci něj projevovali. Ponechání předmětných dokumentů ve správním spise tudíž není skutečností „ve prospěch“ toho či onoho, nýbrž umožňuje objektivně zachytit průběh správního řízení. Vedení spisu a žurnalizace, byť nezákonně získané, dokumentace není ani sankcí ani výhodou ať již pro účastníka řízení či správní orgán. Je ale nepochybné, že správní spis může dokumentovat nezákonnosti, jichž se dopustil správní orgán v jeho průběhu či taktéž pochybení nebo opomenutí, jichž se dopustil účastník. Primárním smyslem a účelem vedení správního spisu je totiž co nejobektivnější zachycení všeho, k čemu v řízení došlo.

[46] Přestože stěžovatelka namítala, že materiální stopu převzaté dokumentace ve vztahu k procesnímu postupu žalovaného ve správním řízení dostatečně dokládá protokol o provedení místního šetření podle § 21 zákona o ochraně hospodářské soutěže, seznam dokumentů tvořících převzatou dokumentaci i úřední záznamy žalovaného o provedení jednotlivých dokumentů jako důkazů a rovněž by ji dokládal úřední záznam žalovaného (nebo odpovídající potvrzení stěžovatelky) o tom, že dokumentace jí byla vrácena, nemůže to ničeho změnit na správním závěru krajského soudu, že namítaný postup žalovaného spočívající v „zadržování“ a „nevrácení“ dokumentace u stěžovatelky nezákonně získané při místním šetření dne 31. 7. 2012 nebyl nezákonný, jelikož byl odrazem požadavku plynoucího z § 17 správního řádu, tedy nepředstavoval nezákonný zásah žalovaného vůči stěžovatelce.

[47] Kasační soud rovněž nepřisvědčil výtce, podle níž krajský soud v napadeném rozsudku odkázal na nepřiléhavý rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009 - 541. Uvedení závěrů z citovaného rozsudku bylo naopak zcela vhodné. Stěžovatelkou v kasační stížnosti uváděné odlišnosti případu řešeného v citovaném rozsudku a nyní posuzované věci (že nebyla posuzována žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, ale žaloba proti rozhodnutí správního orgánu; byla řešena problematika nezákonného provedení důkazů výslechem svědka, resp. účastníka řízení, nikoliv problematika držení nezákonně převzaté dokumentace ve správním spise; bylo namítáno, že správní orgán nezákonně provedené výslechy svědka, resp. účastníka řízení, sám aktivně nevyloučil, ne aby vyloučení převzaté dokumentace ze správního spisu bylo uloženo rozsudkem správního soudu) nejsou zásadní a nikterak neovlivňují možnost ze závěrů ohledně vedení správního spisu uvedených v citovaném rozsudku v nynější věci vycházet.

[48] Rovněž mimoběžný je ve vztahu k závěrům, které krajský soud v napadeném rozsudku citoval z rozsudku kasačního soudu č. j. 1 Afs 58/2009 - 541, poukaz stěžovatelky na to, že tento rozsudek byl vydán před přijetím zákona o náhradě škody v oblasti hospodářské

soutěže. Je tomu tak proto, že vyjádřené závěry se obecně vztahují k otázce vedení správního spisu a zachování jeho obsahu i přes existenci důkazů získaných v rozporu se zákonem (které tak nejsou v daném řízení jako důkaz využitelné). V tom je podobnost obou případů dána a závěry citovaného rozsudku jsou použitelné i na případ řešený nyní. Z citovaného rozsudku totiž nepochybně vyplývá, že součástí správního spisu mají být veškeré listiny, které se vztahují k dané věci, které s ní souvisejí, které dokumentují průběh řízení a v rámci něj i jednotlivé úkony učiněné ať již účastníky řízení či správním orgánem. Lhostejno přitom, zda jde o dokumenty, z nichž správní orgán vycházel, které mu „příliš nepomohly“ či které byly získány v rozporu se zákonem. Řízení o zpřístupnění důkazních prostředků, jež je v zákoně o náhradě škody v oblasti hospodářské soutěže také upraveno, předpokládá mimo jiné osvědčení věrohodnosti navrhovatelova práva na náhradu škody způsobené omezováním hospodářské soutěže, v rámci nějž se zpřístupnění důkazů domáhá, a nadto je podmíněno složením jistoty (nejméně) ve výši 100.000 Kč. S vedením správního spisu a možností nahlížet do něj nelze toto řízení směřovat.

[49] Stěžovatelka rozporovala i závěr krajského soudu, podle nějž ponechání dokumentace ve správním spisu je i k ochraně práv stěžovatelky do budoucna. Namítala, že mediální stopu převzaté dokumentace ve vztahu k procesnímu postupu žalovaného ve správním řízení by splňoval i úřední záznam o tom, že převzatá dokumentace jí byla vrácena, popřípadě potvrzení o tomtéž vystavené stěžovatelkou. I když Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou v tom, že uvedený, byť podpůrný, argument krajského soudu není nepřiléhavější, neboť nepochybně i dokument obsahující soupis dokumentace vrácené účastníkům řízení, z nějž je zřejmé, které konkrétní dokumenty z jakého dne, o jakém rozsahu či jinak blíže konkretizované, by mohly taktéž být onou materiální „stopou“ toho, co se v řízení odehrálo, s ohledem na skutečnost, že v daném případě je ponechání předmětných dokumentů v souladu se zákonem (konkrétně s § 17 správního řádu), jedná se o polemiku, která je pro posouzení předmětu sporu bez významu. Ostatně i stěžovatelka tuto argumentaci uplatňuje jen jako opoziční k závěrům krajského soudu, aniž s ní spojuje určité procesní vyústění.

[50] Totéž lze uvést i ve vztahu ke stěžovatelčinu tvrzení o právu na obnovení stavu, který trval před nezákonným zásahem, jež stěžovatelka považuje za sankci *sui generis* ve vztahu k deliktárnímu jednání žalovaného (za něž považuje nezákonný zásah). Nepředstavuje-li ponechání dokumentace pořízené žalovaným při místním šetření dne 31. 7. 2012 nezákonný zásah, jak již výše uvedeno, nelze hovořit ani o „deliktu“ žalovaného a následné „sankci“, již by mělo představovat obnovení stavu před tímto „zásahem“.

[51] Za neopodstatněnou je třeba považovat i stížnostní argumentaci, podle níž ponecháním předmětných listin ve správním spise bude zasaženo do stěžovatelčina práva na spravedlivý proces, resp. práva na soukromí proto, že nejen zaměstnanci žalovaného, ale i třetí osoby, které prokážou právní zájem, mohou do správního spisu nahlížet a takto prohlubovat dotčení uvedených stěžovatelčiných práv a dokonce mohou umožnit žalovanému dodatečnou „legalizaci“ nezákonně získaných dokumentů, pokud by ji získal od třetí osoby postupem podle § 21e zákona o ochraně hospodářské soutěže.

[52] Jak již výše opakovaně uvedeno, není-li postup žalovaného nezákonný, nýbrž je projevem zákonem mu uložené povinnosti trvalé a nezměnitelné žurnalizace správního spisu a jeho vedení ve smyslu § 17 správního řádu, nemohou tyto stěžovatelčiny obavy najít opodstatnění. Především není vůbec zjevné (stěžovatelka to blíže nerozvádí), jak ponechání dokumentace ve správním spisu a její nevrácení zasahuje do jejího práva na spravedlivý proces.

pokračování

[53] Jedná-li se přístup třetích osob k této dokumentaci ze správního spisu, ten je sice možný, avšak pouze za podmínky prokázání právního zájmu, jehož existenci posuzuje žalovaný. Dospěl-li by v tomto směru k chybnému úsudku, je zde nepochybně stěžovatelčino právo v případě vzniku škody z tohoto chybného postupu domáhat se její náhrady podle 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). Pokud jde o obavu z přístupu zaměstnanců žalovaného do správního spisu a možnost seznámit se s obsahem nezákonně získané dokumentace, je i tato stěžovatelčina obava lichá. Nepochybně veškeré úřední osoby mající přístup do správních spisů vedených žalovaným jsou vázány povinností mlčenlivosti o skutečnostech, jež tvoří předmět obchodního tajemství nebo důvěrnou informaci. Nakonec je třeba dodat, že ani obava z možné „legalizace“ nezákonně pořízené dokumentace cestou, již stěžovatelka naznačuje (postupem podle § 21e zákona o ochraně hospodářské soutěže od třetí osoby), je pouze fabulací, neboť jednou nezákonně získaný důkaz nemůže být již v budoucnu nikterak „zlegalizován“. Pokud by se snad žalovaný hodlal uchýlit k postupu naznačenému stěžovatelkou, nelze než shrnout, že takový postup by byl obcházením zákona, tudíž by v žádném případě nevedl k legalizaci nezákonně získané dokumentace.

[54] Nejvyšší správní soud závěrem poukazuje na svoji judikaturu týkající se ochrany proti nezákonnému zásahu v případech, kdy předmětem zásahu je jednotlivý procesní úkon (zde ponechání nezákonným postupem získané dokumentace ve správním spise). Například v rozsudku ze dne 12. 2. 2020, č. j. 10 Afs 393/2019 – 54, Nejvyšší správní soud uvedl, že „[z]ásahová žaloba nemá „štěpít“ jednotlivé úkony správního či daňového řízení do desítek či stovek různých zásahů. Samostatný přezkum takových úkonů ve správním soudnictví by snadno mohl nepřiměřeně prodloužit, ba dokonce v některých případech i zhatit cestu ke konečnému rozhodnutí o věci (srov. též rozsudky ze dne 17. 4. 2009, č. j. 8 Afs 6/2007-256, věc *ArcelorMittal Ostrava*; ze dne 17. 1. 2018, č. j. 9 Afs 85/2016-51, věc *ELEKTRA PV*, bod 20; nedávno např. rozsudek ze dne 22. 1. 2020, č. j. 10 As 292/2019-29, bod 12).“ Byť se citovaný rozsudek týkal daňového řízení, vyslovené závěry jsou nepochybně přenositelné i na jiné oblasti činnosti veřejné správy při poskytování ochrany veřejným subjektivním právům účastníků. Ve zmíněném rozsudku desátý senát vysvětlil, že „ochrana poskytovaná zásahovou žalobou v průběhu daňové kontroly může úspěšně směřovat jen proti takovým úkonům či postupům správce daně, které mají samy o sobě zcela zásadní dopad do právní sféry daňového subjektu, a současně není spravedlivé a ústavně konformní požadovat po žalobci, aby s obranou proti takovýmto úkonům vyčkal až na žalobu směřující proti rozhodnutí o daňové povinnosti samotné. Jak tuto judikaturu velmi příhodně shrnul Ústavní soud, třeba odlišit na jedné straně procesní úkony správního orgánu, jejichž účinek se může (mimo samotný průběh řízení) ve sféře účastníka projevit jen v souvislosti s výsledným rozhodnutím, a naproti tomu na straně druhé procesní úkony či opomenutí správního orgánu, jejichž důsledek se neprojeví nutně v podobě výsledného rozhodnutí, ale které jsou způsobilé účastníka zasáhnout samy i jinak než prostřednictvím takového rozhodnutí“ (náleží ze dne 14. 1. 2020, sp. zn. III. ÚS 2383/19, ZCZ, body 32 a 33).“ Uvedené závěry, byť vyslovené na půdorysu zásahové žaloby ve vztahu k úkonům správce daně v průběhu daňové kontroly, jsou *mutatis mutandis* použitelné i v nynější věci.

[55] Jak již shora uvedeno, určení nepoužitelnosti dokumentů získaných žalovaným při místním šetření dne 31. 7. 2012 již stěžovatelka dosáhla v řízení o žalobě proti rozhodnutí (o správním deliktu stěžovatelky), v němž Nejvyšší správní soud dovodil nezákonnost místního šetření ze dne 31. 7. 2012, které žalovaný provedl v rámci nezákonně zahájeného správního řízení, a v němž dovodil též nepoužitelnost od stěžovatelky převzaté dokumentace pořízené při tomto místním šetření jako důkazu (srov. odst. [39]). Držení převzaté dokumentace (v důsledku jejího zažurnalizování do správního spisu) již z důvodů výše rozvedených samo

o sobě do stěžovatelčinych práv zasáhnout nemůže, neboť je jím naplňována zákonná povinnost, jež pro žalovaného plyne z § 17 správního řádu. Jinými slovy, toto držení a nevrácení dokumentace není nezákonné, jak přílehuavě dovodil i krajský soud.

[56] Ze shora uvedených důvodů je zřejmé, že Nejvyšší správní soud neshledal ani naplnění kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

#### V.

[57] Kasační stížnost tudíž není důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud ve smyslu § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[58] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatelka neměla úspěch ve věci, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný byl ve věci účastníkem úspěšným, nevznikly mu však žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

**P o u ě n í:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. června 2021

Mgr. Aleš Roztočil  
předseda senátu