



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **BABY DIREKT s.r.o.**, IČ 46995170, se sídlem Masarykova 118, Modřice, zast. JUDr. Jirím Kindlem, M.Jur., Ph.D., advokátem, se sídlem Křižovnické náměstí 193/2, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída 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 3. 3. 2020, č. j. 31 A 185/2019 - 159,

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. Shrnutí předcházejícího řízení**

[1] Ve dnech 2. 10. 2018 a 3. 10. 2018 provedl žalovaný v rámci správního řízení v obchodních prostorách žalobkyně místní šetření za účelem prověření možného porušení § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně hospodářské soutěže“), jež spatřoval v uzavírání a plnění zakázaných dohod o přímém nebo nepřímém určení cen dětského zboží pro další prodej sjednaných mezi žalobkyní a jejími odběrateli. Při místním šetření byly žalovaným převzaty fotokopie dokumentů specifikovaných v čl. II protokolu o pokračování šetření a jeho průběhu na místě v obchodních prostorách soutěžitele ze dne 3. 10. 2018, č. j. ÚOHS-S0385/2018/KD-28576/2018/820/Lpě.

[2] Žalobkyně se žalobou podanou u Krajského soudu v Brně domáhala určení, že zadržování dokumentů zabavených žalovaným při místním šetření je nezákonným zásahem, a dále stanovení povinnosti žalovanému ukončit nezákonný zásah spočívající v zadržování těchto dokumentů

jejich protokolárním předáním žalobkyni. Podle ní jsou uvedené dokumenty zadržovány žalovaným nezákonně, neboť pocházejí z nezákonného místního šetření. Uchováváním dokumentů ve správních spisech žalovaného tak dochází k trvajícím nezákonným zásahům do práva žalobkyně na respektování soukromí, obydlí a korespondence, neboť nebylo dáno důvodné podezření pro provedení místního šetření, jehož nebylo nezbytně nutné k obstarání podkladů pro rozhodování žalovaného. Navíc místní šetření proběhlo v extenzivním rozsahu a jeho protokolace je vadná (nelze z ní seznat, na základě čeho byly dokumenty zabaveny, neobsahuje použitá klíčová slova, neuvádí časová omezení užitá při vyhledávání, není zřejmé, zda byly prověřeny počítače všech pracovníků, u nichž žalovaný požádal o zablokování přístupu k e-mailovým účtům). Místní šetření bylo tudíž nezákonné, v důsledku čehož je nezákonný i trvajících zásah v podobě zadržování dokumentů zabavených v jeho průběhu. Zabavení a zadržování dokumentů představuje nezákonný zásah i z toho důvodu, že tak žalovaný učinil ve zjevně excesivním rozsahu, který překračoval meze možného důvodného podezření z protiprávního jednání. Podle žalobkyně přitom nemohly být příslušné písemnosti zabaveny ani náhodně jako takzvané „dokumenty na očích“.

[3] Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 3. 3. 2020, č. j. 31 A 185/2019 - 159, žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného zamítl.

[4] V odůvodnění tohoto rozsudku krajský soud s odkazem na náleze Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18 (dále jen „náleze ve věci *Eurovia*“), uvedl, že zadržování dokumentace získané při místním šetření může být samostatným zásahem napadnutelným zásahovou žalobou. Žalobu tedy shledal přípustnou, neboť v projednávané věci se v podstatě jedná o zásah spočívající ve vyvolání trvajících stavu, v důsledku čehož lhůta k podání zásahové žaloby (proti dosud neukončenému trvajícím zásahům) ve skutečnosti začíná každý den znovu. Vzhledem k tomu, že zadržované dokumenty jsou ke dni rozhodování soudu stále obsahem správního spisu žalovaného, je podaná žaloba bezesporu včasná.

[5] Při věcném posouzení žalobních důvodů však krajský soud dospěl k závěru, že zadržování kopií dokumentů získaných při místním šetření v zásadě nemůže představovat nezákonný postup, neboť zcela odpovídá § 17 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), podle kterého tvoří spis zejména podání, protokoly, záznamy, písemná vyhotovení rozhodnutí a další písemnosti, které se vztahují k dané věci. V této souvislosti krajský soud odkázal mimo jiné na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, sp. zn. 1 Afs 58/2009, v němž se uvádí, že ve správním spisu musí trvale a nezměnitelně zůstat vše, co svědčí o úkonech správního orgánu a účastníků řízení, neboť jde o materiální „stopu“ postupu řízení, byť by se mělo jednat o „stopu“, jež dokládá nezákonnost postupu správního orgánu. Součástí správního spisu jsou jak dokumenty, z nichž správní orgán přímo vycházel, tak i ty, které nebyly příliš relevantní, případně byly získány v rozporu se zákonem. Proto v případě, kdy je podklad rozhodnutí získán (opatřen) nezákonně a pro rozhodnutí ve věci samé jde o podklad nepoužitelný (neboť v něm obsažený důkaz je důkazem nepřípustným), nelze vycházet z toho, že by nadále neměl procházet správním spisem k věci se vztahujícím. Vracení takového podkladu by odpovídalo jeho zničení. Ze zásady neničení existujících podkladů, byť získaných nezákonně, tedy vycházel Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 1 Afs 58/2009 a toliko z ní dovodil výjimku na základě výslovného zákonného podkladu (ve vztahu k prolomení této zásady argumentoval § 88 a § 158d trestního řádu). Nelze se proto ztotožnit s názorem žalobkyně podpořeným také odkazem na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. 9. 2019, č. j. 62 A 63/2019 - 140, že posouzení zákonnosti

pokračování

místního šetření bylo předběžnou otázkou pro hodnocení souladu samotného zadržování předmětných dokumentů s právními předpisy.

[6] Krajský soud rovněž poukázal na skutečnost, že § 21f odst. 7 zákona o ochraně hospodářské soutěže dával žalobkyni možnost domoci se soudního přezkumu zákonnosti místního šetření, přičemž v takovém řízení by soud mohl vyslovit nezákonnost místního šetření, zakázat žalovanému pokračovat v porušování práv žalobkyně a, je-li to možné, přikázat mu obnovit stav před zásahem. Této možnosti však žalobkyně nevyužila. Stejně tak měla žalobkyně možnost brojit proti nezákonnosti místního šetření v rámci žaloby proti následnému meritornímu rozhodnutí o přestupku. Jakkoliv se jedná o kontrolu zákonnosti *ex post* a v užším rozsahu jen ve vztahu ke konkrétnímu řízení (soud by v takovém řízení nemohl konstatovat obecně nemožnost vycházet z informací získaných při místním šetření, nýbrž pouze procesní nepoužitelnost konkrétních důkazů pro dané řízení), umožňovala by i tato cesta dostatečnou obranu osobě, která nepodala zásahovou žalobu proti samotnému místnímu šetření ať už záměrně, či v důsledku nedostatečné bdělosti.

[7] Jelikož tedy žalobkyně měla k dispozici hned dvě efektivní možnosti obrany proti využívání informací zjištěných při místním šetření, neshledal krajský soud žádný důvod, proč by měl extenzivním výkladem právních norem či kreativním dotvářením obsahu zásahu spočívajícího v zadržování dokumentů vytvářet třetí cestu k přezkumu téže otázky. Pokud by totiž krajský soud připustil věcný přezkum zákonnosti místního šetření v rámci žaloby směřující proti zadržování dokumentů, postrádala by lhůta pro podání zásahové žaloby proti místnímu šetření zcela smysl. Tvrzení o jakémkoliv trvajícím zásahu, který by určitým způsobem navazoval na místní šetření, by se stalo prostředkem pro obcházení zákonných lhůt pro podání zásahové žaloby. Posouzení, zda žalobce podal žalobu včas, by pak *de facto* vůbec nezáviselo na zákonných pravidlech, nýbrž primárně na kreativitě žalobce, s jakou by přistoupil k vymezení zásahu, proti němuž brojí. Zatímco ten žalobce, který by nezákonnost jasně pojmenoval a přímo proti ní brojil, by musel podat žalobu v zákonné lhůtě, pro žalobce, který by jako záminku vykonstruoval jiný, trvajících zásah vyvěrající z této nezákonnosti, by zákonná lhůta po dobu trvání tohoto zásahu neběžela.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[8] Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů uvedených v ustanoveních § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[9] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítla, že krajský soud náležitě nevysvětlil, proč se odchýlil od předchozích rozhodnutí v obdobných věcech. Krajský soud se dále nevypořádal s její argumentací ohledně přezkumu zákonnosti místního šetření jako předběžné otázky pro posouzení zásahové žaloby včetně toho, proč postupoval jinak, než jak bylo judikováno Ústavním soudem v nálezu ve věci *Eurovia*, jakož i v obdobném případě posuzovaném u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 62 A 63/2019.

[10] Podle stěžovatelky je dále napadený rozsudek v rozporu se smyslem závěrů Ústavního soudu vyslovených v nálezu ve věci *Eurovia*. Krajský soud svým rozsudkem *de facto* vytváří kategorii sice přípustných žalob, které však budou vždy nedůvodné, což je nepřipustné a v rozporu se smyslem zmíněného nálezu Ústavního soudu. Podle stěžovatelky je zjevné, že obecné soudy musí v případě zásahové žaloby týkající se zadržování a vydání nezákonně zadržovaných

dokumentů posoudit jako předběžnou otázku příčinu tohoto zásahu, tedy samotné místní šetření. V opačném případě by se stal náleží Ústavního soudu ve věci *Eurovia* v podstatě bezobsažný, neboť by nebylo zřejmé, jak jinak by vůbec mohly obecné soudy k přezkumu tvrzeného nezákonného zadržování dokumentů ve správním spisu přistoupit.

[11] Stěžovatelka rovněž odmítá závěr krajského soudu, že i nezákonně zadržované dokumenty mají zůstat součástí správního spisu. Podle ní je totiž zjevné, že správnou a nezaměnitelnou žurnalizaci spisu lze zajistit i mírnějšími prostředky. Závěr krajského soudu tak nepřiměřeně zasahuje do práva stěžovatelky vlastnit majetek a do jejího práva na informační sebeurčení. V napadeném rozsudku přitom v tomto směru absentuje provedení testu proporcionality, stejně jako vysvětlení, proč by nyní posuzovaná věc měla být skutkově shodná s jiným případem projednávaným Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 1 Afs 58/2009, v němž se okrajově řešila odlišná otázka týkající se zničení protokolů o výslechu svědků.

[12] Stěžovatelka konečně namítla, že ji krajský soud opomněl před vynesením napadeného rozsudku informovat o odlišném právním názoru na věc. Poučovací povinnost soudu plyne z ustanovení § 64 s. ř. s. ve spojení s § 118a odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), která je třeba přiměřeně aplikovat i ve správním soudnictví. Konkrétně ji tak měl krajský soud upozornit, že podle jeho právního názoru nelze v rámci podané žaloby přezkoumat jako předběžnou otázku (ne)zákonnost místního šetření, a vyzvat ji k tomu, aby tomuto jinému právnímu názoru uzpůsobila svá žalobní tvrzení. Kromě toho ji měl krajský soud poučit o tom, že podle jeho právního názoru není možné považovat zadržování dokumentů zabavených při místním šetření za nezákonný zásah, a tedy je namíste věc posoudit jinak, než jak byly obdobné věci řešeny Ústavním soudem, resp. jiným senátem Krajského soudu v Brně.

[13] S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatelka navrhla zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

[14] Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu a navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Z náleží ve věci *Eurovia* podle názoru žalovaného neplyne, že by při projednávání zásahové žaloby směřující toliko proti zadržování dokumentů měla být projednávána zákonnost zásahu spočívajícího v provedení místního šetření. Ústavní soud totiž v uvedeném náleží výslovně rozlišoval mezi těmito dvěma zásahy a zdůraznil, že je nelze zaměňovat.

III. Posouzení kasační stížnosti

[15] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Stěžovatelka v kasační stížnosti označila důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[16] Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.*

pokračování

[17] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*

[18] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval kasační námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Její důvodnost by totiž sama o sobě postačovala k zrušení rozsudku krajského soudu bez nutnosti posouzení jeho zákonnosti. 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. 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. 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).

[19] Stěžovatelka považuje napadený rozsudek za nepřezkoumatelný, protože se v něm krajský soud nevypořádal s její argumentací ohledně přezkumu zákonnosti místního šetření jakožto předběžné otázky, přestože stěžovatelka poukázala na judikaturu, která její názor podporovala.

[20] Nejvyšší správní soud se s touto námitkou neztotožnil. Krajský soud v napadeném rozsudku totiž vycházel z nálezu ve věci *Eurovia* a zmínil i stěžovatelkou citovaný rozsudek jiného senátu Krajského soudu v Brně, který v obdobné věci rozhodl opačně. Tento rozsudek však krajský soud považoval za ojedinělou výjimku z ustálené judikatury, což podpořil odkazy na jiné judikáty správních soudů. Svůj názor přitom krajský soud podpořil i věcnými argumenty a konfrontoval ho s názorem stěžovatelky. Následně dospěl k závěru, že názor, který by připouštěl věcný přezkum zákonnosti místního šetření i v žalobě na ochranu před zadržováním zabavených dokumentů, by vyprázdnil smysl lhůty pro podání zásahové žaloby proti místnímu šetření a zakládal by nepřijatelnou nerovnost vycházející z ryze formalistických důvodů. Uvedeným postupem se tedy krajský soud řádně vyrovnal se stěžovatelčinou argumentací i existujícími rozpory v judikatuře.

[21] Dále nelze přisvědčit kasační námitce, že krajský opomněl před vynesemím napadeného rozsudku informovat stěžovatelku o jeho odlišném právním náhledu na věc. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu totiž vyplývá, že ve správním soudnictví se poučovací povinnost neuplatní ve stejném rozsahu jako v občanskoprávních sporech. Kupříkladu v rozsudku ze dne 8. 6. 2016, č. j. 5 As 140/2015 - 41, se uvádí, že *„účastníkům řízení jsou v okamžiku, kdy je žaloba proti rozhodnutí správního orgánu přípustná, známy právní názory správních orgánů. Po podání žaloby jsou pak před jejím projednáním účastníkům k dispozici závěry správních orgánů podložené správním spisem, názory účastníků správního řízení a názor žalobce. Vzhledem k uvedené rozdílné pozici při jednání, dispoziční zásadě a zásadě koncentrace řízení, již tedy není nutné jednání před správními soudy formalisticky procesně svazovat tak, jak činí § 118a o. s. ř. Navíc s ohledem na eventualitu možného rozhodnutí bez nařízení jednání (§ 51 s. ř. s.) není možné, aby byl soud svázán procesními povinnostmi, které zakládá § 118a o. s. ř., neboť by je soud v tomto případě nemohl dodržet. Správním soudům tak na rozdíl od soudů rozhodujících v civilním nalézacím řízení v prvním stupni z § 118a o. s. ř. nevyplývají žádné procesní povinnosti, jejichž porušení by mělo vliv na zákonnost rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2012, č. j. 1 Afs 23/2012 - 102).“*

[22] Lze tedy konstatovat, že napadený rozsudek je přezkoumatelný a žalobní řízení nebylo zatíženo vadou, která by mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tak nebyl naplněn.

[23] Proto se Nejvyšší správní soud mohl ke zbývajícím kasačním námitkám zabývat tím, zda zadržování dokumentů zabavených žalovaným při místním šetření bylo nezákonným zásahem. Uvedenou problematikou se zabýval Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 25. 6. 2021, č. j. 4 As 266/2019 - 61, navazujícím na nálezn ve věci *Eurovia*, z jehož závěrů lze vycházet i pro účely nyní posuzované věci.

[24] 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 zasazeno, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení tobo, že zásah byl nezákonný.*

[25] 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 závazné 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.

[26] Nejvyšší správní soud 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 popsaného stěžovatelkou nelze totiž 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 získaných při místním šetření ve dnech 2. a 3. 10. 2018 ze správního spisu. Obdobně se ostatně vyjádřil i Ústavní soud v nálezu ve věci *Eurovia* (viz zejména odst. 41). V tomto judikátu však Ústavní soud nevyslovil závěr, že zadržování dokumentů získaných podle § 21f zákona o ochraně hospodářské soutěže při místním šetření ve spisovém materiálu představuje samo o sobě nezákonný zásah správního orgánu a důvod pro vyhovění zásahové žalobě, nýbrž tuto otázku ponechal k vyřešení správními soudům. Nelze tedy souhlasit s námitkou stěžovatelky o rozporu napadeného rozsudku s náleznem ve věci *Eurovia*.

[27] Nejvyšší správní soud 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*

pokračování

(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 zasazeno (5. podmínka), přičemž „zásah“ v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí brožít opakování „zásahu“ (6. podmínka). Není-li byt' 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.

[28] V nyní posuzovaném případě neshledal krajský soud, že by stěžovatelkou namítané jednání žalovaného spočívající v zadržování dokumentace u ní údajně nezákonně získané při místním šetření ve dnech 2. a 3. 10. 2018 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. Ani případný nezákonný způsob získání této dokumentace přitom sám o sobě neznamená, že nemá zůstat součástí spisového materiálu, neboť otázka její použitelnosti je odlišná od problematiky vedení správního spisu. Krajský soud své závěry opřel i 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, byt' by se mělo jednat o „stopu“, která dokládá nezákonnost postupu správního orgánu. Z této zásady „neničení“ (nevracení) byt' nezákonně získaných podkladů v citovaném rozsudku první senát dovodil výjimku, kterou představuje pouze výslovný zákonný podklad. Ten však v nyní posuzované věci není dán.

[29] 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 dokumentace u stěžovatelky získané při místním šetření dne 2. a 3. 10. 2018 nezákonným. Nebyly tedy naplněny všechny pojmové znaky k poskytnutí ochrany podle § 82 a násl. s. ř. s., konkrétně nebyla naplněna podmínka nezákonnosti zásahu.

[30] 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, zážnamy, 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.*)“

[31] Z právé uvedeného je zřejmé, že stěžovatelka nemůže uspět ani se svou argumentací, že ponechání předmětných dokumentů ve spisovém materiálu došlo k porušení jejího práva na vlastnictví majetku a informační sebeurčení a že žalovaný neprovedl test proporcionality. Vedení správního spisu je totiž naplněním požadavku vyplývajícího z § 17 správního řádu, jehož smyslem a účelem 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 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 sankcí ani výhodou pro účastníka řízení či správní orgán. Je ale nepochybné, že správní spis může dokumentovat nezákonnosti, jichž se případně dopustil správní orgán v jeho průběhu, či naopak pochybení nebo opomenutí, jichž se dopustil účastník. Primárním smyslem a účelem vedení správního spisu je totiž co nejobjektivnější zachycení všeho, k čemu v řízení došlo.

[32] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani výtce, že krajský soud v napadeném rozsudku odkázal na nepřiléhavý rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, sp. zn. 1 Afs 58/2009. Uvedení závěrů z citovaného rozsudku bylo naopak zcela vhodné. Stěžovatelkou v kasační stížnosti uváděná odlišnost případu řešeného v citovaném rozsudku od nyní posuzované věci (řešení problematiky nezákonného provedení důkazů výsledkem svědka) není zásadní a nikterak neovlivňuje možnost vycházet ze závěrů citovaného rozsudku ohledně vedení správního spisu i pro účely dané věci. Z nich totiž nepochybně vyplývá, že součástí správního spisu mají být veškeré listiny, které se vztahují k věci, které s ní souvisejí, které dokumentují průběh řízení a v rámci něj i jednotlivé úkony učiněné účastníky řízení či správním orgánem, přičemž není podstatné, zda jde o dokumenty, z nichž správní orgán vycházel, které mu „příliš nepomohly“ či které byly získány v rozporu se zákonem.

[33] Nejvyšší správní soud poukazuje i na svoji judikaturu týkající se ochrany proti nezákonnému zásahu v případech, kdy předmětem zásahu je jednotlivý procesní úkon (zde ponechání získané dokumentace ve správním spise). 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

pokračování

samy i jinak než prostřednictvím takového rozhodnutí (náleží ze dne 14. 1. 2020, sp. zn. III. ÚS 2383/19, 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.

[34] Lze tedy shrnout, že zásah žalovaného spočívající v zadržování dokumentů opatřených při místním šetření nebyl nezákonný, v důsledku čehož nebyla splněna jedna ze zákonných podmínek pro vyhovění zásahové žalobě. Krajský soud tedy posoudil uvedenou právní otázku správně, a proto nebyl naplněn ani důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[35] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Současně podle § 60 odst. 1 věty první a § 120 s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatelka v něm neměla úspěch a žalovanému v něm nevznikly žádné náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 1. července 2021

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu