

Ejk 353/2006

I. Nevypořádá-li se správní orgán v rozhodnutí o opravném prostředku se všemi námitkami, které v něm byly uplatněny, způsobuje to nepřezkoumatelnost rozhodnutí zpravidla spočívající v nedostatku jeho důvodů. Může však způsobit i nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívající v jeho nesrozumitelnosti, a to tehdy, pokud v případě správního trestání za více správních deliktů z výroku ani z odůvodnění rozhodnutí zřetelně nevyplyne počet a popis jednotlivých skutků, za něž je delikvent postižen, a správní orgán se opomene vyjádřit k námitce, podle níž jeden ze skutků, jimiž se správní orgán v řízení zabýval, správním deliktem není.

II. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost předchází případné nepřezkoumatelnosti pro nedostatek jeho důvodů; důvody rozhodnutí lze zkoumat toliko u rozhodnutí srozumitelného.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 11. 4. 2006, čj. 31 Ca 39/2005-70) aus

Autor **považuje za vhodné** zveřejnění ve Sbírce rozhodnutí.

31 Ca 39/2005-70

ČESKÁ REPUBLIKA

R O Z S U D E K

J M É N E M R E P U B L I K Y

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Tesáka, Ph.D., a soudců Mgr. Bc. Radovana Havelce a JUDr. Davida Rause, Ph.D., v právní věci žalobce společnosti DELTA PEKÁRNÝ a. s., se sídlem Brno, Bohunická 519/24, právně zast. Mgr. Martinem Hájkem, advokátem, se sídlem v Praze 1, Jungmannova 24, proti žalovanému předsedovi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, se sídlem Brno, Joštova 8, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného čj. R 3/2004 ze dne 4. 3. 2005,

t a k t o :

I. Rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže čj. R 3/2004 ze dne 4. 3. 2005 se zrušuje a věc se mu vrací k dalšímu řízení.

II. Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže čj. S 233A/03-7786/03-ORP ze dne 30. 12. 2003 se zrušuje.

III. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na nákladech řízení částku 5225 Kč do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta Mgr. Martina Hájka, se sídlem v Praze 1, Jungmannova 24.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se žalobou podanou faxem dne 29. 4. 2005 a téhož dne předanou k poštovní přepravě, tedy ve lhůtě řádně doplněnou, domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného čj. R 3/2004 ze dne 4. 3. 2005, kterým byl zamítnut žalobcův rozklad a potvrzeno rozhodnutí vydané v prvním stupni správního řízení čj. S 233A/03-7786/03-ORP ze dne 30. 12. 2003, kterým byla žalobci uložena pokuta ve výši 300 000 Kč pro porušení § 21 odst. 4 a 5 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže (dále jen „zákon“).

Žalobce předně namítá nesprávné právní posouzení porušení § 21 odst. 4 a 5 zákona; žalovaný dle žalobce tato ustanovení vykládal způsobem, který není v souladu s právními předpisy, a který je navíc protiústavní, a v důsledku toho pak uložil žalobci pokutu za jednání, které není porušením jeho právních povinností plynoucích ze zákona. Dále žalobce namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, neboť žalovaný se nevypořádal s námitkami žalobce o nesprávnosti závěru obsaženém v rozhodnutí vydaném v prvním stupni správního řízení, že jedním ze shledaných porušení zákona, za které byla sankce uložena, mělo být jednání výkonného ředitele pana Jedličky, který v průběhu místního šetření po předchozím upozornění odjel na již dříve smlouvenou pracovní schůzku. Rovněž žalobce namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí ohledně výše uložené pokuty.

Pokud jde o námitku nesprávného posouzení právní otázky, tu žalobce s odkazem na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva argumentuje v tom směru, že z hlediska právní ochrany soukromého života a korespondence je irrelevantní, zda zařízení pro přepravování zpráv je soukromé anebo zda bylo příslušné osobě přiděleno k plnění jeho pracovních úkolů. Rozhodující je pouze ta skutečnost, zda je toto zařízení používáno k soukromým účelům a zda se v něm z tohoto důvodu nachází soukromá korespondence.

Z toho žalobce dovozuje, že pracovníci žalovaného provádějící šetření v okamžiku, kdy jim bylo sděleno, že na služebních noteboocích pánů Jedličky a Krumphanzla je zaznamenána též jejich soukromá e-mailová korespondence, byli povinni respektovat právo uvedených osob na ochranu listovního tajemství, což znamená, že bez výslovného souhlasu nebyli oprávněni do této soukromé korespondence nahlížet. Pracovníci provádějící šetření však tímto zákonným způsobem nepostupovali a porušili ústavně garantované právo pánů Jedličky a Krumphanzla na listovní tajemství obsažené v čl. 13 Listiny základních práv a svobod a čl. 8 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Kromě toho žalobce namítá, že si pracovníci žalovaného pořídili písemný záznam o předmětu, odesílateli a dalších adresátech těch zpráv, které byly ze strany pana Jedličky výslovně označeny jako součást jeho soukromé korespondence. Žalobce tedy odmítá argument žalovaného, podle něhož jim žalobce měl zpřístupnit veškerou e-mailovou korespondenci, včetně korespondence soukromé, žalovaný nadto dle žalobce nemohl skutečnosti zjištěné z této korespondence následně ani zveřejnit na svých internetových stránkách v rámci zveřejnění rozhodnutí. Dle žalobce je nesprávné, když pracovníci žalovaného provádějící šetření hodlali nahlédnout do veškeré korespondence bez ohledu na to, zda by se jednalo či nejednalo o korespondenci soukromou, a pouze pokud by dle obsahu jednotlivých práv usoudili, že se jedná o korespondenci soukromou, tuto korespondenci by netiskli, resp. by ji nepřevzali a neodnesli si ji. Tu žalobce namítá, že již samotné nahlédnutí do soukromé korespondence bez ohledu na to, zda by následně byla tato korespondence vytištěna, je porušením práva na ochranu listovního tajemství. Žalobce tedy namítá, že podle § 21 odst. 4 a 5 zákona lze toliko nahlížet do obchodních knih a jiných obchodních záznamů, pořizovat si z nich výpisy a na místě požadovat ústní vysvětlení, nelze z těchto ustanovení dovozovat zákonný průlom do ústavně zaručeného práva na ochranu listovního tajemství v podobě oprávnění nahlížet do soukromé e-mailové korespondence zaměstnanců žalobce, která ze své podstaty nemůže mít charakter obchodní knihy nebo obchodního záznamu. Kromě toho dle žalobce je z dikce § 21 odst. 4 a 5 zákona zřejmé, že se povinnosti tam stanovené vztahují pouze k soutěžitelům (v daném případě tedy k žalobci jakožto k právnické osobě). Tu žalobce dovozuje nepřipustné rozšíření působnosti zákona a namítá, že jde o porušení principu, podle něhož státní orgány mohou činit pouze to, co jim zákon výslovně umožňuje.

Žalobce s využitím judikatury Evropského soudu pro lidská práva namítá též protiústavnost § 21 odst. 4 a 5 zákona a tvrdí, že na základě tohoto ustanovení není žalovaný bez svolení soutěžitelů oprávněn vstupovat do jeho sídla, respektive jiných kancelářských prostor, a provádět tam místní šetření, aniž by k tomu měl soudní povolení. Takový postup by byl v rozporu s právem soutěžitele a současně i jeho zaměstnanců na ochranu soukromí, resp. práva na respektování obydlí. Žalovaný tedy porušil článek 13 Listiny základních práv a svobod i čl. 8 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Žalobce tedy v této souvislosti navrhuje, aby Krajský soud v Brně postupoval podle čl. 95 odst. 2 Ústavy a předložil věc Ústavnímu soudu.

Žalobce dále namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, neboť žalovaný se v něm nevyřadil se všemi námitkami, které žalobce vůči rozhodnutí vydanému v prvním stupni správního řízení uplatnil. Žalobce totiž v rozkladu namítal, že nesouhlasí se závěrem, že by jednáním pana Jedličky, který odjel v průběhu šetření z místa jeho provádění a odvezl si svůj služební notebook, mohlo k porušení § 21 odst. 4 a 5 zákona dojít. Pracovníci žalovaného provádějící šetření byli již po zahájení místního šetření dle

žalobce upozornění na to, že pan Jedlička bude nucen ve stanovenou dobu služebně opustit kancelář, přitom skutečnost, že se tento údaj neobjevil v protokolu z místního šetření, byla jedním z důvodů, proč zástupci žalobce odmítli tento protokol podepsat. Žalovaný se však touto námitkou v napadeném rozhodnutí nezabýval, a to přesto, že právě popsání jednání mělo být jedním z údajných porušení zákona a bylo tedy zohledněno při stanovení výše pokuty.

Žalobce dále namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí i v té části, v níž byla žalobci uložena pokuta. Žalovaný tu totiž bez jakéhokoli odůvodnění dospěl k závěru, že žalobce porušil zaviněně svoji povinnost, kromě toho dalším důvodem uložení pokuty v maximální výši měla být dle žalovaného skutečnost, že se jedná o výrazné porušení povinností žalobce. Stejně tak dle žalobce nemůže obstát závěr žalovaného o několikerém porušení povinností ze strany žalobce, neboť se žalovaný námitkami žalobce týkajícími se druhého údajného porušení povinností v napadeném rozhodnutí opomněl vypořádat.

Žalobce tedy navrhuje zrušení napadeného rozhodnutí i jemu předcházejícího rozhodnutí vydaného v prvním stupni správního řízení a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření doručeném soudu dne 22. 7. 2005 setrval na závěrech, k nimž dospěl v napadeném rozhodnutí. Žalovaný k žalobcovým námitkám poukazuje na čl. 8 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podle něhož státní orgán může do výkonu práva podávaného z odst. 1 téhož ustanovení zasáhnout v případě, že je to v souladu se zákonem, je to nezbytné v demokratické společnosti a v zájmu hospodářského blahobytu země nebo ochrany práv a svobod jiných. Obdobný průlom dle žalovaného připouští čl. 13 Listiny, přitom § 21 odst. 4 a 5 zákona představuje právě speciální zákonnou úpravu, která v souladu s čl. 13 Listiny základních práv a svobod žalovanému umožňuje pořizovat často nezbytný typ důkazů pro plnění jeho funkce jako dozorového orgánu pro oblast hospodářské soutěže; zároveň však § 21 odst. 4 a 5 zaručuje šetřeným soutěžitelům účinnou kontrolu před neoprávněnými zásahy do jejich ústavně zaručených práv, když jsou definovány pravomoci udělené žalovanému i způsob jejich provádění tak, aby jednotlivcům byla poskytnuta ochrana proti svévolnému zasahování.

Žalovaný dále argumentuje v tom směru, že žalobce měl zpřístupnit veškerou korespondenci uloženou v notebooku, žalovaný nemohl být při provádění šetření vázán pouhým prohlášením osoby, jež byla uživatelem notebooku, že se v něm nachází také záznam soukromého charakteru, aniž by takový údaj mohl žalovaný prověřit. Žalovaný odmítá rovněž žalobcovu námitku, podle níž omezení vyplývající z § 21 odst. 4 a 5 zákona se vztahuje pouze na soutěžitele, účastníky řízení jako právnické osoby a nelze je rozšiřovat na další osoby, tj. na zaměstnance žalobce. Žalovaný poukazuje na skutečnost, že cíle místního šetření nemohlo být dosaženo jiným způsobem než prohlídkou všech dokumentů nacházejících se ve služebním notebooku a zajištěním materiálů, které splňovaly charakter obchodních záznamů, jak vyplývá z ustanovení § 21 odst. 4 zákona. Žalovaný v této souvislosti dodává, že pokud služební notebook zaměstnance žalobce obsahoval i zprávy soukromé, měly být tyto zprávy jednoznačně odděleny od materiálů týkajících se obchodního vedení žalobce.

Žalovaný odmítá rovněž protiústavnost § 21 odst. 4 a 5 zákona a rozpor s čl. 13 Listiny základních práv a svobod a s čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Tu žalovaný rovněž poukazuje na judikaturu Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva ve věcech jimi již judikovaných, kromě toho žalovaný poukazuje na bod 23 preambule Nařízení Rady (ES) č. 1/2003, který účel a cíl kontrolních pravomocí, jak jsou obsaženy též v § 21 odst. 4 a 5 zákona, vystihuje tak, že vyšetřované soutěžitele nelze nutit, aby přiznali, že se dopustili protiprávního jednání, ale v každém případě jsou tito soutěžitelé povinni odpovědět na skutkové dotazy a předložit dokumenty, i když mohou být tyto informace použity k prokázání protiprávního jednání proti nim nebo proti jinému soutěžiteli.

Pokud jde o namítanou nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí z toho důvodu, že se žalovaný nezabýval všemi námitkami obsaženými v rozkladu proti rozhodnutí vydanému v prvním stupni správního řízení, tu žalovaný uvádí, že soutěžitelé jsou povinni podle § 21 odst. 4 a 5 zákona umožnit žalovanému provést šetření, respektive jsou povinni takovému šetření ze strany žalovaného se podrobit. Nelze tak dle žalovaného než trvat na jeho stanovisku, že žalobce porušil tuto zákonnou povinnost, když výkonný ředitel pan Jedlička v průběhu místního šetření konaného dne 19. 11. 2003 uzavřel služební notebook s tím, že pracovně odjíždí a notebook si bere s sebou. Prověření dalších obchodních záznamů zde obsažených bylo skutečně žalovanému znemožněno.

Pokud jde o nepřezkoumatelnost rozhodnutí v části, v níž byla žalobci uložena pokuta, tu žalovaný trvá na závěru, že zákon byl porušen úmyslně, neboť k odnětí předmětných dokumentů pracovníci provádějící šetření došlo právě s úmyslem neumožnit prověření informací v těchto listinách obsažených. Jednání žalobce bylo posouzeno a na základě zhodnocení všech relevantních skutečností, zejména pak toho, že porušení zákona nespočívalo pouze v jednotlivém jednání, nýbrž v jednání několikerém, byla žalobci uložena pokuta v maximální výši. Žalovaný tu poukazuje na svoji předchozí rozhodovací praxi v případech, kdy uložil pokutu procesního charakteru a výši uložené pokuty považuje za přiměřenou.

Žalovaný tedy navrhuje žalobu v celém rozsahu zamítnout jako nedůvodnou.

V průběhu řízení před soudem oba účastníci řízení na shora popsaných stanoviscích setrvali.

Z obsahu správního spisu zjistil Krajský soud v Brně následující pro posouzení právní věci, rozhodné skutečnosti:

Šetření u žalobce proběhlo dne 19. 11. 2003. Z protokolu o jeho průběhu vyplývá, že po úvodních poučeních, jichž se žalobci dostalo, probíhalo šetření tak, že pracovníci provádějící šetření požádali o možnost jednat s předsedou představenstva či místopředsedou představenstva, případně s výkonným ředitelem společnosti (Ing. Jan Jedlička), dále pak s obchodním ředitelem (Ing. Jindřich Moc); kromě toho požadovali zpřístupnění jejich kanceláří. Zástupce žalobce po konzultaci uvedl, že neví, kde jsou kanceláře některých pracovníků, neboť žalobce je ve fázi stěhování. Žalovanému byla zpřístupněna kancelář obchodního ředitele, v ní bylo zjištěno, že počítač obchodního ředitele je odpojen a odnesen z místnosti. K dispozici byl toliko Ing. Jedlička. Pracovníci provádějící šetření požádali o zpřístupnění e-mailové korespondence nacházející se v jeho notebooku, k tomu bylo ze strany žalobce sděleno, že do ní nemá žalovaný s odkazem na listovní tajemství právo nahlédnout. K dotazu pracovníků provádějících šetření, jak bude

ověřeno, zda konkrétní dokument v e-mailové poště je firemní či soukromou věcí, bylo sděleno, že Ing. Jedlička toto sám pozná a tuto korespondenci nedovolí otevřít. Ing. Jedlička neuvedl e-mailové adresy, z nichž by soukromá korespondence mohla pocházet, následně byl umožněn přístup do e-mailové pošty Ing. Jedličky - „doručená pošta“, a to pouze té pošty, u které určil Ing. Jedlička, že nejde o poštu soukromou. Pracovníkům provádějícím šetření tak nebylo umožněno nahlédnout do korespondence Ing. Jedličky ze dne 15. 11. 2003 a 16. 11. 2003, která byla podle předmětu zprávy označena jako „stanovisko ke svazu“, kde odesílateli byli pan Huráb a Mgr. Pochylá. Ing. Jedlička uvedl, že jde o soukromé názory týkající se svazu a nejde o firemní záležitosti. Také bylo odmítnuto zpřístupnění e-mailu od RNDr. Krumphanzla zaslaného Ing. Jedličkovi, bylo odmítnuto rovněž zaznamenání označení (názevu) dokumentu. Ve 13 hodin 20 minut Ing. Jedlička zavřel svůj notebook s tím, že potřebuje pracovně odjet a notebook si bere s sebou. Obsahem protokolu je rovněž vyjádření Mgr. Stránské za žalobce, z něhož je mimo jiné podáváno, že vzhledem ke skutečnosti, že zaměstnanci účastníka řízení, přítomní vyhotovování tohoto protokolu nemohou potvrdit komplexně průběh šetření v celém rozsahu, odmítají tento protokol podepsat, a to ani pokud jde o stvrzení zde uvedených námitek. Následně je v protokolu zaznamenáno, že RNDr. Krumphanzl svémocně zabavil pracovníkům provádějícím šetření dva z převzatých dokumentů s tím, že jde o jeho soukromou korespondenci, která nesouvisí s předmětem šetření úřadu. K opakovaným výzvám je vrátit odmítl.

Z protokolu o ústním jednání konaném dne 15. 12. 2003 soud mimo jiné zjistil, že žalovaný zjišťoval důvod, proč nebylo umožněno při šetření konaném dne 19. 11. 2003 nahlédnout do tří dokumentů; kromě shora konkrétně uvedených dvou zpráv též do blíže neidentifikované zprávy odesílatele „Krumphanzl (DELTA), pro: Ing. Jedlička.“

V prvním stupni správního řízení pak bylo dne 30. 12. 2003 rozhodnuto, že žalobce tím, že dne 19. 11. 2003 neumožnil prověření všech obchodních záznamů uložených v elektronické podobě v prostorách účastníka řízení na adrese Ke Klíčovu 56/1, Praha 9, Vysočany a dalším způsobem se odmítl podrobit místního šetření dle § 21 odst. 4 a 5 zákona, když pracovníkům žalovaného svémocně odňal dva z dokumentů převzatých v rámci místního šetření, porušil své povinnosti vyplývající pro něj z § 21 odst. 4 a 5 zákona. Podle § 21 odst. 1 písm. a) zákona byla žalobci uložena pokuta ve výši 300 000 Kč. Z odůvodnění tohoto rozhodnutí je pak podáváno, že pracovníkům provádějícím šetření nebylo umožněno nahlédnout mimo jiné do e-mailů s následujícím označením: „odesílatel: Ivan Huráb, komu: Ing. Jedlička, předmět: stanovisko ke svazu, ze dne 16. 11. 2003“ a „odesílatel: Mgr. Pochylá (DELTA), komu: Ing. Jedlička, předmět: stanovisko ke svazu, ze dne 15. 11. 2003.“ Obdobně bylo odmítnuto zpřístupnění e-mailu od RNDr. Krumphanzla zaslaného panu Jedličkovi, včetně možnosti zaznamenat předmět e-mailu a datum odeslání. Ve 13.20 hodin pan Jedlička zavřel notebook s tím, že potřebuje pracovně odjet a notebook bere s sebou. Prověření dalších záznamů nacházejících se v tomto přístroji tak znemožnil. Následně RNDr. Krumphanzl dle odůvodnění rozhodnutí vydaného v prvním stupni správního řízení odňal pracovníkům žalovaného dva z převzatých dokumentů v rozhodnutí specifikovaných. Na straně 4 rozhodnutí vydaného v prvním stupni správního řízení je uvedeno, že žalovanému mělo být umožněno specifikovanou e-mailovou korespondenci otevřít, na straně 5 téhož rozhodnutí je pak uvedeno, že porušením povinností soutěžitele podle § 21 odst. 4 zákona je rovněž další postup výkonného ředitele žalobce, kdy zbavil pracovníky žalovaného možnosti pokračovat v jakémkoli prověřování záznamů nacházejících se v jeho notebooku.

Samostatně je pak odůvodňováno odnění dvou z dokumentů při místním šetření konaném dne 19. 11. 2003; ve vztahu k tomuto jednání je uvedeno, že žalobce porušil zaviněně svoji povinnost vyplývající pro něj z § 21 odst. 5 zákona, jedná se přitom o formu zavinění úmyslného, a to o úmysl přímý. Dále je v rozhodnutí vydaném v prvním stupni správního řízení konstatováno, že vzhledem k tomu, že se jedná o výrazné porušení povinností účastníka řízení plynoucí pro něj ze zákona, které nespočívá pouze v jednotlivém jednání, kterým ohrozil úspěšné provedení místního šetření, avšak spočívá hned v několikerém takovém jednání, byla uložena pokuta v maximální možné výši.

Žalobce v rozkladu podaném proti rozhodnutí vydanému v prvním stupni správního řízení argumentoval v zásadě shodně jako nyní v žalobě; mimo jiné namítal též skutečnost, že nesouhlasí se závěrem, že by porušení povinnosti podle § 21 odst. 4 zákona spočívalo též v jednání pana Jedličky, který v průběhu místního šetření odjel na dříve dohodnuté pracovní jednání a v této souvislosti si odnesl svůj služební notebook, což je s ohledem na služební charakter jednání pochopitelné. Pracovníci provádějící šetření byli dle vyjádření žalobce v rozkladu po zahájení místního šetření upozorněni na to, že pan Jedlička bude nucen ve stanovenou dobu služebně opustit kancelář, přitom skutečnost, že se tento údaj neobjevil v protokolu z místního šetření, byla jedním z důvodů, proč zástupci žalobce odmítli tento protokol podepsat.

Nyní napadeným rozhodnutím bylo rozhodnutí vydané v prvním stupni správního řízení potvrzeno a podaný rozklad zamítnut; na straně 5 napadeného rozhodnutí žalovaný argumentuje v tom směru, že „oba e-maily“, označené za soukromou korespondenci byly zasílány vedoucími pracovníky žalobce, dalším vedoucím pracovníkům a generálnímu řediteli konkurenční společnosti ODKOLEK a. s. Podle předmětu zpráv lze mít důvodně za to, že jde o správy s úzkým vztahem k podniku a k jeho soutěžnímu jednání, neboť byly zaslány dle žalovaného více osobám a rovněž konkurentovi. Právě sladěné praktiky žalobce a tohoto konkurenta byly vyšetřovány ve správním řízení, v němž se místní šetření konalo. Dále se žalovaný vyjadřuje k námitce rozšíření působnosti zákona na konkrétní fyzické osoby, přitom tuto námitku odmítá. Na straně 7 napadeného rozhodnutí pak žalovaný odmítá námitku, že odnění již jednou převzaté korespondence RNDr. Krumphanzlem bylo nutným zásahem na ochranu jeho práva, jak žalobce v rozkladu namítal.

Z předloženého správního spisu je zřejmé, že šetření bylo prováděno ve správním řízení čj. S 233/03 zahájeném dne 19. 11. 2003 pro podezření z jednání ve vzájemné shodě při určování prodejních cen pečárenských výrobků, jehož účastníky byly společnosti DELTA PEKÁRNÝ a. s. (tedy žalobce), ODKOLEK a. s. a PENAM spol. s r. o.

Žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“), osobou oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), přitom jde o žalobu přípustnou (§ 65, § 68, § 70 s. ř. s.).

Krajský soud při přezkumu napadeného rozhodnutí v mezích řádně uplatněných žalobních bodů shledal, že žaloba je důvodná.

Měl-li se krajský soud vypořádat se všemi žalobními body, jimiž byl přezkum podle § 75 odst. 2 s. ř. s. determinován, musel nejprve posoudit, zda jde o rozhodnutí přezkoumatelné; v tomto směru svůj přezkum uskutečnil na základě a v mezích žalobního bodu, podle něhož se žalovaný nevypořádal se všemi jeho námitkami uvedenými v

rozkladu. Tu soud dospěl k jednoznačnému zjištění; žalobce v rozkladu samostatně zpochybňoval porušení zákona tím, že ing. Jedlička odjel z místa provádění šetření (šlo tedy o samostatnou námitku obsaženou na str. 5 rozkladu in fine), žalovaný se však na stranách 5 a 6 nyní napadeného rozhodnutí vyjadřuje toliko k odepření přístupu ke třem e-mailovým zprávám, které byly označeny za soukromé, nikoli však k porušení zákona spočívajícího v odjezdu ing. Jedličky a v „zavření notebooku“. I z vyjádření žalovaného k obsahu žaloby lze dovodit, že si je svého pochybení vědom, neboť k žalobcovu tvrzení, že se v nyní napadeném rozhodnutí nevypořádal s námitkou, že nejde o porušení zákona, uvedl, že nelze než trvat na tom, že o porušení zákona jde (část V. vyjádření žalovaného), nikoli tedy, že se s takovou námitkou v nyní napadeném rozhodnutí vypořádal. Toto pochybení žalovaného by zásadně zakládalo nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí spočívající v nedostatku jeho důvodů, v daném případě však krajský soud dospěl k závěru, že uvedené pochybení žalovaného dovršilo nesrozumitelnost rozhodnutí vydaných v obou stupních správního řízení; i ta však způsobila jejich nepřezkoumatelnost.

Podle § 47 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, obsahuje výrok zejména samotné rozhodnutí správního orgánu ve věci s uvedením právního předpisu, podle něhož bylo rozhodnuto. Jde-li o rozhodnutí, jímž se ukládá sankce, tedy přistoupil-li správní orgán po provedeném správním řízení k individuálnímu aktu správního trestání, pak je na výrok takového rozhodnutí třeba klást o to přísnější požadavky, o co více jím může být dotčena subjektivní sféra delikventa; jde přitom zejména o požadavky materiální, které se však nutně musí alespoň zčásti projevit ve složce formální. Právě uvedenou zásadu je třeba do výroku rozhodnutí, jímž dochází ke správnímu trestání, promítnout větou skutkovou, z níž bude nepochybné, v jakém jednání je delikt spatřován, tj. jaké jednání je správním orgánem klasifikováno jako protiprávní, a dále větou právní, z níž pak bude podáno, jak bylo jednání popsáno ve větě skutkové zhodnoceno. Důvody takového zhodnocení pak musí nalézt své opory v odůvodnění rozhodnutí. Při ukládání sankce za tzv. jiný správní delikt tedy neodpovídá § 47 odst. 2 správního řádu, je-li samotný popis skutku, jenž by měl tvořit skutkovou větu výroku rozhodnutí, obsažen pouze v jeho odůvodnění. Tato situace nastala právě v případě rozhodnutí nyní napadeného ve vztahu k rozhodnutí vydanému v prvním stupni správního řízení.

Pokud byl totiž výrok rozhodnutí vydaného v prvním stupni správního řízení vystavěn tak, že „... žalobce tím, že ... neumožnil prověření všech obchodních záznamů uložených v elektronické podobě v prostorách účastníka řízení ... a dalším způsobem se odmítl podrobit místního šetření dle § 21 odst. 4 a 5 zákona, když pracovníkům žalovaného svémocně odňal dva z dokumentů převzatých v rámci místního šetření, porušil své povinnosti vyplývající pro něj z § 21 odst. 4 a 5 zákona ...“, pak ohledně samotného nezpřístupnění korespondence, kterou žalobce označuje za korespondenci soukromou, a případně odjezdu ing. Jedličky z místa provádění šetření, obsahuje výrok toliko větu právní, tj. výlučně hodnocení („neumožnění prověření všech obchodních záznamů uložených v elektronické podobě v prostorách účastníka řízení“). Skutková věta obsažená v uvedeném rozhodnutí dopadá tedy toliko na jednání spočívající v „odnětí dvou z dokumentů pracovníky provádějícími šetření již převzatých v rámci místního šetření“. Zatímco tedy z výroku rozhodnutí vydaného v prvním stupni správního řízení lze dovodit, že samostatným porušením uvedených ustanovení zákona bylo odnětí již převzatých dokumentů, pokud jde o zbylé jednání, jež mělo být rovněž porušením zákona, to není ve výroku rozhodnutí specifikováno.

S přihlédnutím k předchozí rozhodovací praxi soudů rozhodujících ve správním soudnictví (srov. např. rozsudek Vrchního soudu v Praze čj. 6A 168/95-17 ze dne 25. 5. 1998 či pozdější rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 3 Ads 21/2004-55 ze dne 23. 2. 2005) krajský soud konstatuje, že absence popisu všech skutků, jež jsou shledávány protiprávním jednáním a za něž je sankce ukládána, nezpůsobuje sama o sobě a priori nepřezkoumatelnost takového rozhodnutí. Na takovém závěru by však mohl krajský soud setrvat výlučně tehdy, pokud by samotný popis všech skutků, za něž je sankce ukládána, byl zřetelně podán z odůvodnění rozhodnutí, a to zvláště tehdy, má-li jít o opakované porušení zákona samostatnými a vzájemně odlišnými skutkovými ději. Je-li tedy sankce uložena za větší počet jednání, z nichž každé je samo o sobě skutkem, za jehož spáchání by bylo možné sankci uložit, a staví-li nadto správní orgán na opakovaném porušení zákona i svůj závěr ohledně výše uložené pokuty, muselo by alespoň z odůvodnění rozhodnutí jasně vyplývat, o jaké jednotlivé skutky se jedná a kolika takových skutků se delikvent vlastně dopustil. Z tohoto již tak hraničně minimalistického pojetí co do požadavků na správní rozhodnutí přitom dále slevit nelze.

Je tedy zřejmé, že samostatným jednáním, které žalovaný považuje za porušení zákona, je odnětí dokumentů již pracovníky provádějícími šetření jednou převzatých, avšak v popisu dalšího jednání je již srozumitelnost postrádána. Za situace, kdy výrok rozhodnutí vydaného v prvním stupni správního řízení popis zbylých skutků neobsahuje, není ani z odůvodnění téhož rozhodnutí zřejmé, kolika skutků se měl žalobce dopustit; na str. 2 a 3 rozhodnutí vydaného v prvním stupni se konstatuje jak znemožnění nahlédnutí do shora uvedených e-mailových zpráv, tak „zavření notebooku“ a odjezd ing. Jedličky, co by odpovídalo dvěma samotným skutkům. Tomu by sice mohla odpovídat i další konstrukce odůvodnění rozhodnutí vydaného v prvním stupni správního řízení, když na str. 4 je vyjadřováno, že žalobce měl e-mailovou korespondenci „otevřít“ (první skutek), a na str. 5 je pak uvedeno, že „další postup výkonného ředitele“, sice již blíže nespecifikovaný, avšak dle kontextu může jít o shora uvedené „zavření notebooku“, je rovněž porušením (druhý skutek). Shrnutí na str. 5 pak ovšem právě uvedenému pojetí zahrnujícímu dva skutky neodpovídá, když neumožnění prověření všech záznamů (tu s kvalifikací odlišně od výroku výlučně podle § 21 odst. 4 zákona) je tu obecně vázáno na „záznamy v notebooku“, byť je zde samostatně bez bližšího upřesnění uvedeno „neumožnění prověření záznamů“ a nadto pak „nedovolené omezení průběhu šetření“.

Pojetí zahrnujícímu dva odlišné skutky (nad rámec odnětí již jednou převzatých dokumentů) však zejména neodpovídá způsob, jakým se s námitkami žalobce obsaženými v rozkladu vypořádal žalovaný v nyní napadeném rozhodnutí; zatímco žalobce samostatně zpochybňoval porušení zákona tím, že ing. Jedlička odjel z místa provádění šetření, žalovaný se na stranách 5 a 6 vyjadřuje toliko k odepření přístupu k e-mailovým zprávám (tedy k prvnímu skutku, jak byl shora konstruován), nikoli však v souvislosti s odjezdem ing. Jedličky a se „zavřením notebooku“ (tedy se druhým skutkem). Aprobovali žalovaný za právě uvedeného stavu v nyní napadeném rozhodnutí i závěr obsažený v rozhodnutí vydaném v prvním stupni správního řízení, podle něhož jde o porušení, které „... spočívá hned v několikerém ... jednání ...“ (str. 5 rozhodnutí vdaného v prvním stupni správního řízení), ovšem bez jakékoli kvantifikace, a ztotožnil-li se s rozhodnutí vydaným v prvním stupni správního řízení i v otázce výše sankce, která byla uložena v maximální výši mimo jiné právě z toho důvodu, že šlo o „několikeré jednání“, jež mělo být porušením zákona, nelze než nyní napadené rozhodnutí shledat nepřezkoumatelným pro jeho nesrozumitelnost co do specifikace skutků, jimiž se měl žalobce porušení zákona

dopustit. Nedostatek této skutkové specifikace byl přitom dokonán právě pochybením žalovaného, který se v nyní napadeném rozhodnutí nevypořádal s námitkou, podle níž „zavření notebooku“ a odjezd ing. Jedličky byl porušením § 21 odst. 4 a 5 zákona. Při respektování zásady jednotnosti celého správního řízení bez ohledu na počet jeho stupňů měl žalovaný právě v nyní napadeném rozhodnutí poslední možnost, jak skutkovou stránkou věci osvětlit, byť šlo o možnost již nikoli neomezenou. Rezignací na vypořádání se se všemi námitkami, jak shora uvedeno, se tak ovšem nestalo.

Shora uvedené úvahy nelze chápat ani jako přepjatý soudní formalismus, ani jako případný únik soudu od řešení otázky klíčové, tj. zda mechanismus provádění šetření odpovídal podavkům zákona, a zda by takový postup mohl ve světle judikatury Evropského soudu pro lidská práva obstát i z hlediska splnění podmínek čl. 13 Listiny základních práv a svobod či čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod vyhlášené pod č. 209/1992 Sb. Úvahy o smyslu institutu šetření v obchodních prostorách, jež má v českém procesním právu oporu v § 21 odst. 4 a 5 zákona, o míře oprávnění pracovníků provádějících šetření a o splnění podmínek přípustnosti takového zásahu již bohatě judikovaných Evropským soudem pro lidská práva by měly své místo toliko tam, kde by bylo najisto postaveno, v jakém jednotlivém jednání je porušení zákona žalobcem shledáváno, resp. proč je porušením zákona i jednání, jehož protiprávnost žalobce v rozkladu bez řádné reakce žalovaného zpochybňoval. Tak tomu v právě projednávané věci není.

Namítal-li žalobce nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, a sice z toho důvodu, že se žalovaný nevypořádal s námitkou směřující proti závěru o tom, že odjezd ing. Jedličky byl porušením zákona, pak krajský soud svým závěrem ohledně nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti napadeného rozhodnutí nepřekročil ani meze přezkumu, jež jsou mu dány v § 75 odst. 2 s. ř. s., popř. v § 76 odst. 2 s. ř. s. Právě nevypořádání se s námitkou žalobce, jak bylo v žalobě namítáno a jak této námitce krajský soud nyní přisvědčuje, způsobilo nesrozumitelnost rozhodnutí, jež je dle soudu klíčovým a bezprostředním důvodem jeho nepřezkoumatelnosti. Krajský soud, plně si vědom skutečnosti, že nevypořádání se s odvolací (tu rozkladovou) námitkou je vadou řízení, pro kterou soudu zpravidla nezbyvá, než napadené rozhodnutí zrušit jako nepřezkoumatelné, byť zásadně pro nedostatek důvodů, v právě projednávané věci uzavírá, že důvodnost této žalobcovy námitky v konkrétním shora uvedeném kontextu způsobila sice žalobcem namítanou nepřezkoumatelnost, dle soudu však pro jeho nesrozumitelnost. Tu již však jde toliko o právní hodnocení krajského soudu, stále se však zakládající na pochybení žalovaného, jež žalobce v samostatném žalobním bodu namítal, tj. nevypořádání se se všemi žalobcovými námitkami uvedenými v rozkladu. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost přitom nutně předchází případné nepřezkoumatelnosti pro nedostatek jeho důvodů; důvody rozhodnutí lze zkoumat toliko u rozhodnutí srozumitelného.

Ze shora uvedených důvodů tedy krajský soud napadené rozhodnutí pro vady řízení podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil, podle § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušil i jemu předcházející rozhodnutí vydané v prvním stupni správního řízení a podle § 78 odst. 4 s. ř. s. současně vyslovil, že věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení. Učinil tak přitom bez jednání za podmínek podle § 76 odst. 1 s. ř. s., bez ohledu na splnění podmínek podávaných z § 51 odst. 1 s. ř. s. - i přes žalobcův nesouhlas s takovým rozhodnutím věci.

Pokud jde o náklady řízení, o nich krajský soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Plný úspěch ve věci měl žalobce, tomu tedy náleží právo na náhradu nákladů proti žalovanému. Z obsahu soudního spisu vyplývá, že žalobci vznikly náklady řízení ve výši 2000 Kč za zaplacený soudní poplatek, právo na jejich náhradu tedy soud přiznal společně s náklady právního zastoupení ve výši 3225 Kč (3 úkony právní služby, tj. převzetí a příprava zastoupení a dvě písemná podání soudu – žaloba a replika – ve výši 3000 Kč podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) společně se třemi režijními paušály ve výši 225 Kč podle § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů). K zaplacení soud stanovil žalovanému přiměřenou lhůtu.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí, které nabývá právní moci dnem doručení, je přípustná kasační stížnost za podmínek § 102 a násl. s. ř. s., kterou lze podat do dvou týdnů po jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně prostřednictvím Krajského soudu v Brně, a to ve dvou vyhotoveních. 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 (§ 105 odst. 2 a § 106 odst. 2 a 4 s. ř. s.).

V Brně dne 11. 4. 2006

JUDr. Jaroslav Tesák, Ph.D., v. r.

předseda senátu

Za správnost vyhotovení:

Eva Kloudová

Ejk 353/2006

Rozhodnutí správního orgánu: nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost

Správní trestání: hospodářská soutěž

k § 76 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního

I. Nevypořádá-li se správní orgán v rozhodnutí o opravném prostředku se všemi námitkami, které v něm byly uplatněny, způsobuje to nepřezkoumatelnost rozhodnutí zpravidla spočívající v nedostatku jeho důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Může to však způsobit i nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívající v jeho nesrozumitelnosti, a to tehdy, pokud v případě správního trestání za více správních deliktů z výroku ani z odůvodnění rozhodnutí zřetelně nevyplyne počet a popis jednotlivých skutků, za něž je delikvent postížen, a správní orgán se opomene vyjádřit k námitce, podle níž jeden ze skutků, jimiž se správní orgán v řízení zabýval, správním deliktem není.

II. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost předchází případné nepřezkoumatelnosti pro nedostatek jeho důvodů; důvody rozhodnutí lze zkoumat toliko u rozhodnutí srozumitelného.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 11. 4. 2006, čj. 31 Ca 39/2005-70)

Věc: Akciová společnost D. proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o uložení pokuty.

Žalobce se dne 19. 11. 2003 odmítl podrobit místnímu šetření podle § 21 odst. 4 a odst. 5 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže (dále jen „zákon č. 143/2001 Sb.“), neboť pracovníkům žalovaného svémocně odňal dva z dokumentů převzatých v rámci místního šetření, čímž porušil své povinnosti vyplývající z téhož zákona. Žalovaný dne 30. 12. 2003 žalobci uložil pokutu ve výši 300 000 Kč pro porušení shora označených ustanovení zákona č. 143/2001 Sb. Z odůvodnění tohoto rozhodnutí vyplývá, že pracovníkům provádějícím šetření nebylo umožněno nahlédnout mimo jiné do několika e-mailů. Ve 13:20 hodin dále pan J. zavřel notebook s tím, že potřebuje pracovně odjet a notebook bere s sebou. Prověření dalších záznamů nacházejících se v tomto přístroji tak znemožnil. Následně RNDr. K. odňal pracovníkům žalovaného dva z převzatých dokumentů. Na straně 4 tohoto rozhodnutí je uvedeno, že žalovanému mělo být umožněno specifikovanou e-mailovou korespondenci otevřít, na straně 5 téhož rozhodnutí je pak uvedeno, že porušením povinností soutěžitele podle § 21 odst. 4 zákona č. 143/2001 Sb. je rovněž další postup výkonného ředitele žalobce, který zbavil pracovníky žalovaného možnosti pokračovat v jakémkoli prověřování záznamů nacházejících se v jeho notebooku. Samostatně je pak v tomto rozhodnutí odůvodňováno odnětí dvou z dokumentů při místním šetření konaném dne 19. 11. 2003; ve vztahu k tomuto jednání je uvedeno, že žalobce porušil zaviněně svoji povinnost vyplývající pro něj z § 21 odst. 5 zákona č. 143/2001 Sb.; jedná se přitom o formu zavinění úmyslného, a to o úmysl přímý. Dále v rozhodnutí žalovaný konstatuje, že vzhledem k tomu, že se jedná o výrazné porušení povinností účastníka řízení plynoucí pro něj ze zákona, které nespočívá pouze v jednotlivém jednání, kterým ohrozil úspěšné provedení místního šetření, avšak

spočívá hned v několikerém takovém jednání, mu byla uložena pokuta v maximální možné výši.

Žalobce proti uvedenému rozhodnutí podal rozklad, ve kterém mimo jiné namítal skutečnost, že nesouhlasí se závěrem, že by porušení povinnosti podle § 21 odst. 4 zákona č. 143/2001 Sb. spočívalo též v jednání pana J., který v průběhu místního šetření odjel na dříve dohodnuté pracovní jednání a v této souvislosti si odnesl svůj služební notebook, což je s ohledem na služební charakter jednání pochopitelné. Pracovníci provádějící šetření byli po zahájení tohoto šetření upozorněni na to, že pan J. bude nucen ve stanovenou dobu služebně opustit kancelář; přitom skutečnost, že se tento údaj neobjevil v protokolu z místního šetření, byla jedním z důvodů, proč zástupci žalobce odmítli tento protokol podepsat.

Předseda žalovaného dne 4. 3. 2005 žalobcův rozklad zamítl. Na straně 5 tohoto rozhodnutí argumentuje tak, že „oba e-maily“, označené za soukromou korespondenci, byly zasílány vedoucími pracovníky žalobce, dalším vedoucím pracovníkům a generálnímu řediteli konkurenční společnosti O. Podle předmětu zpráv lze mít důvodně za to, že jde o správy s úzkým vztahem k podniku a k jeho soutěžnímu jednání, neboť byly zaslány více osobám a rovněž konkurentovi. Právě sladěné praktiky žalobce a tohoto konkurenta byly vyšetřovány ve správním řízení, v němž se místní šetření konalo. Na straně 7 svého rozhodnutí pak žalovaný odmítá námitku, že odnětí již jednou převzaté korespondence RNDr. K. bylo nutným zásahem na ochranu jeho práva, jak žalobce v rozkladu namítal.

Proti tomuto rozhodnutí brojil žalobce žalobou, ve které předně namítá nesprávné právní posouzení porušení ustanovení § 21 odst. 4 a 5 zákona č. 143/2001 Sb.; žalovaný tato ustanovení vykládal způsobem, který není v souladu s právními předpisy, a který je navíc protiústavní, a v důsledku toho pak uložil žalobci pokutu za jednání, které není porušením jeho právních povinností plynoucích ze zákona. Dále žalobce namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, neboť žalovaný se nevypořádal s námitkami žalobce o nesprávnosti závěru obsaženého v rozhodnutí vydaném v prvním stupni správního řízení, že jedním ze shledaných porušení zákona, za která byla sankce uložena, mělo být jednání výkonného ředitele pana J., který v průběhu místního šetření po předchozím upozornění odjel na již dříve smlouvenou pracovní schůzku. Rovněž žalobce namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí ohledně výše uložené pokuty. Pokud jde o námitku nesprávného posouzení právní otázky, tu žalobce s odkazem na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva argumentuje v tom směru, že z hlediska právní ochrany soukromého života a korespondence je irelevantní, zda zařízení pro přepravování zpráv je soukromé, anebo zda bylo příslušné osobě přiděleno k plnění jejích pracovních úkolů. Rozhodující je pouze ta skutečnost, zda je toto zařízení používáno k soukromým účelům a zda se v něm z tohoto důvodu nachází soukromá korespondence. Z toho žalobce dovozuje, že pracovníci žalovaného provádějící šetření v okamžiku, kdy jim bylo sděleno, že na služebních noteboocích pánů J. a K. je zaznamenána též jejich soukromá e-mailová korespondence, byli povinni respektovat právo uvedených osob na ochranu listovního tajemství. Pracovníci provádějící šetření však tímto zákonným způsobem nepostupovali a porušili ústavně garantované právo pánů J. a K. na listovní tajemství obsažené v čl. 13 Listiny základních práv a svobod (dále též „Listina“) a v čl. 8 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též „Úmluva“). Žalobce dále odmítá argument žalovaného, podle něhož jim žalobce měl zpřístupnit veškerou e-mailovou korespondenci, včetně korespondence soukromé; žalovaný nadto dle žalobce

nemohl skutečnosti zjištěné z této korespondence následně ani zveřejnit na svých internetových stránkách v rámci zveřejnění rozhodnutí. Žalobce tedy namítá, že podle § 21 odst. 4 a odst. 5 zákona č. 143/2001 Sb. lze toliko nahlížet do obchodních knih a jiných obchodních záznamů, pořizovat si z nich výpisy a na místě požadovat ústní vysvětlení; z těchto ustanovení nelze dovozovat zákonný průlom do ústavně zaručeného práva na ochranu listovního tajemství v podobě oprávnění nahlížet do soukromé e-mailové korespondence zaměstnanců žalobce, která ze své podstaty nemůže mít charakter obchodní knihy nebo obchodního záznamu. Kromě toho dle žalobce je z dikce § 21 odst. 4 a 5 téhož zákona zřejmé, že se povinnosti tam stanovené vztahují pouze k soutěžitelům (v daném případě tedy k žalobci jakožto k právnické osobě). Žalobce dále mimo jiné namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, neboť žalovaný se v něm nevyporádal se všemi námitkami, které žalobce vůči rozhodnutí vydanému v prvním stupni správního řízení uplatnil. Žalobce totiž v rozkladu namítal, že nesouhlasí se závěrem, že by jednáním pana J., který odjel v průběhu šetření z místa jeho provádění a odvezl si svůj služební notebook, mohlo k porušení § 21 odst. 4 a odst. 5 zákona dojít, a tento svůj nesouhlas argumentačně podložil. Žalovaný se však touto námitkou v napadeném rozhodnutí nezabýval, a to přesto, že právě popsané jednání mělo být jedním z údajných porušení zákona, a bylo tedy zohledněno při stanovení výše pokuty. Žalobce namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí i v té části, v níž byla žalobci uložena pokuta. Žalovaný tu totiž bez jakéhokoli odůvodnění dospěl k závěru, že žalobce porušil zaviněně svoji povinnost; kromě toho dalším důvodem uložení pokuty v maximální výši měla být dle žalovaného skutečnost, že se jedná o výrazné porušení povinností žalobce. Stejně tak dle žalobce nemůže obstát závěr žalovaného o několikerém porušení povinností ze strany žalobce, neboť se žalovaný námitkami žalobce týkajícími se druhého údajného porušení povinností v napadeném rozhodnutí opomněl vypořádat.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě poukázal na čl. 8 odst. 2 Úmluvy, podle něhož státní orgán může do výkonu práva podávaného z odst. 1 téhož ustanovení zasáhnout v případě, že je to v souladu se zákonem, je to nezbytné v demokratické společnosti a v zájmu hospodářského blahobytu země nebo ochrany práv a svobod jiných. Obdobný průlom připouští čl. 13 Listiny, přitom § 21 odst. 4 a odst. 5 zákona č. 143/2001 Sb. představuje právě speciální zákonnou úpravu, která v souladu s čl. 13 Listiny žalovanému umožňuje pořizovat často nezbytný typ důkazů pro plnění jeho funkce jako dozorového orgánu pro oblast hospodářské soutěže; zároveň však § 21 odst. 4 a 5 zákona č. 143/2001 Sb. zaručuje šetřeným soutěžitelům účinnou kontrolu před neoprávněnými zásahy do jejich ústavně zaručených práv, neboť jsou definovány pravomoci udělené žalovanému i způsob jejich provádění tak, aby jednotlivcům byla poskytnuta ochrana proti svévolnému zasahování. Žalovaný dále argumentuje v tom směru, že žalobce měl zpřístupnit veškerou korespondenci uloženou v notebooku; žalovaný nemohl být při provádění šetření vázán pouhým prohlášením osoby, jež byla uživatelem notebooku, že se v něm nachází také záznam soukromého charakteru, aniž by takový údaj mohl žalovaný prověřit. Žalovaný odmítá rovněž žalobcovu námitku, podle níž omezení vyplývající z § 21 odst. 4 a 5 zákona č. 143/2001 Sb. se vztahuje pouze na soutěžitele, účastníky řízení jako právnické osoby a nelze je rozšiřovat na další osoby, tj. na zaměstnance žalobce. Žalovaný poukazuje na skutečnost, že cíle místního šetření nemohlo být dosaženo jiným způsobem než prohlídkou všech dokumentů nacházejících se ve služebním notebooku a zajištěním materiálů, které splňovaly charakter obchodních záznamů, jak vyplývá z ustanovení § 21 odst. 4 zákona č. 143/2001 Sb. Pokud jde o namítanou nepřezkoumatelnost napadeného

rozhodnutí z toho důvodu, že se žalovaný nezabýval všemi námitkami obsaženými v rozkladu proti rozhodnutí vydanému v prvním stupni správního řízení, žalovaný uvádí, že soutěžitelé jsou povinni podle § 21 odst. 4 a odst. 5 zákona č. 143/2001 Sb. umožnit žalovanému provést šetření, respektive jsou povinni takovému šetření ze strany žalovaného se podrobit. Nelze tak než trvat na stanovisku, že žalobce porušil tuto zákonnou povinnost, neboť výkonný ředitel pan J. v průběhu místního šetření konaného dne 19. 11. 2003 uzavřel služební notebook s tím, že pracovně odjíždí a notebook si bere s sebou. Prověření dalších obchodních záznamů zde obsažených bylo skutečně žalovanému znemožněno. Pokud jde o nepřezkoumatelnost rozhodnutí v části, v níž byla žalobci uložena pokuta, žalovaný trvá na závěru, že zákon byl porušen úmyslně, neboť k odnětí předmětných dokumentů pracovníci provádějící šetření došlo právě s úmyslem neumožnit prověření informací v těchto listinách obsažených.

Krajský soud v Brně zrušil napadené rozhodnutí žalovaného i správního orgánu I. stupně a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Měl-li se krajský soud vypořádat se všemi žalobními body, jimiž byl přezkum podle § 75 odst. 2 s. ř. s. determinován, musel nejprve posoudit, zda jde o rozhodnutí přezkoumatelné; v tomto směru svůj přezkum uskutečnil na základě a v mezích žalobního bodu, podle něhož se žalovaný nevypořádal se všemi námitkami uvedenými v rozkladu. Tu soud dospěl k jednoznačnému zjištění; žalobce v rozkladu samostatně zpochybňoval porušení zákona tím, že ing. J. odjel z místa provádění šetření (šlo tedy o samostatnou námitku obsaženou na str. 5 rozkladu *in fine*), žalovaný se však na stranách 5 a 6 nyní napadeného rozhodnutí vyjadřuje toliko k odepření přístupu ke třem e-mailovým zprávám, které byly označeny za soukromé, nikoli však k porušení zákona spočívajícího v odjezdu ing. J. a v „zavření notebooku“. I z vyjádření žalovaného k obsahu žaloby lze dovést, že si je svého pochybení vědom, neboť k žalobcovu tvrzení, že se v nyní napadeném rozhodnutí nevypořádal s námitkou, že nejde o porušení zákona, uvedl, že nelze než trvat na tom, že o porušení zákona jde (část V vyjádření žalovaného), nikoli tedy, že se s takovou námitkou v nyní napadeném rozhodnutí vypořádal. Toto pochybení žalovaného by zásadně zakládalo nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí spočívající v nedostatku jeho důvodů, v daném případě však krajský soud dospěl k závěru, že uvedené pochybení žalovaného dovršilo nesrozumitelnost rozhodnutí vydaných v obou stupních správního řízení; i ta však způsobila jejich nepřezkoumatelnost.

Podle § 47 odst. 2 správního řádu (č. 71/1967 Sb.) obsahuje výrok zejména samotné rozhodnutí správního orgánu ve věci s uvedením právního předpisu, podle něhož bylo rozhodnuto. Jde-li o rozhodnutí, jímž se ukládá sankce, tedy přistoupil-li správní orgán po provedeném správním řízení k individuálnímu aktu správního trestání, pak je na výrok takového rozhodnutí třeba klást o to přísnější požadavky, o co více jím může být dotčena subjektivní sféra delikventa; jde přitom zejména o požadavky materiální, které se však nutně musí alespoň zčásti projevit ve složce formální. Právě uvedenou zásadu je třeba do výroku rozhodnutí, jímž dochází ke správnímu trestání, promítnout větou skutkovou, z níž bude nepochybné, v jakém jednání je delikt spatřován, tj. jaké jednání je správním orgánem klasifikováno jako protiprávní, a dále větou právní, z níž pak bude podáno, jak bylo jednání popsáno ve větě skutkové zhodnoceno. Důvody takového zhodnocení pak musí nalézt své opory v odůvodnění rozhodnutí. Při ukládání sankce za tzv. jiný správní

delikt tedy neodpovídá ustanovení § 47 odst. 2 správního řádu (č. 71/1967 Sb.), je-li samotný popis skutku, jenž by měl tvořit skutkovou větu výroku rozhodnutí, obsažen pouze v jeho odůvodnění. Tato situace nastala právě v případě rozhodnutí nyní napadeného ve vztahu k rozhodnutí vydanému v prvním stupni správního řízení.

Pokud byl totiž výrok rozhodnutí vydaného v prvním stupni správního řízení vystavěn tak, že „... žalobce tím, že ... neumožnil prověření všech obchodních záznamů uložených v elektronické podobě v prostorách účastníka řízení ... a dalším způsobem se odmítl podrobit místnímu šetření dle § 21 odst. 4 a 5 zákona, když pracovníkům žalovaného svémocně odňal dva z dokumentů převzatých v rámci místního šetření, porušil své povinnosti vyplývající pro něj z § 21 odst. 4 a 5 zákona ...“, pak ohledně samotného nezpřístupnění korespondence, kterou žalobce označuje za korespondenci soukromou, a případně odjezdu ing. J. z místa provádění šetření, obsahuje výrok toliko větu právní, tj. výlučně hodnocení („neumožnění prověření všech obchodních záznamů uložených v elektronické podobě v prostorách účastníka řízení“). Skutková věta obsažená v uvedeném rozhodnutí dopadá tedy toliko na jednání spočívající v „odnětí dvou z dokumentů pracovníky provádějícími šetření již převzatých v rámci místního šetření“. Zatímco tedy z výroku rozhodnutí vydaného v prvním stupni správního řízení lze dovodit, že samostatným porušením uvedených ustanovení zákona bylo odnětí již převzatých dokumentů, pokud jde o zbylé jednání, jež mělo být rovněž porušením zákona, to není ve výroku rozhodnutí specifikováno.

S přihlédnutím k předchozí rozhodovací praxi soudů rozhodujících ve správním soudnictví (srov. např. rozsudek Vrchního soudu v Praze čj. 6 A 168/95-17 ze dne 25. 5. 1998*) či pozdější rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 3 Ads 21/2004-55 ze dne 23. 2. 2005) krajský soud konstatuje, že absence popisu všech skutků, jež jsou shledávány protiprávním jednáním a za něž je sankce ukládána, nezpůsobuje sama o sobě *a priori* nepřezkoumatelnost takového rozhodnutí. Na takovém závěru by však mohl krajský soud setrvat výlučně tehdy, pokud by samotný popis všech skutků, za něž je sankce ukládána, byl zřetelně podán z odůvodnění rozhodnutí, a to zvláště tehdy, má-li jít o opakované porušení zákona samostatnými a vzájemně odlišnými skutkovými ději. Je-li tedy sankce uložena za větší počet jednání, z nichž každé je samo o sobě skutkem, za jehož spáchání by bylo možné sankci uložit, a staví-li nadto správní orgán na opakovaném porušení zákona i svůj závěr ohledně výše uložené pokuty, muselo by alespoň z odůvodnění rozhodnutí jasně vyplývat, o jaké jednotlivé skutky se jedná a kolika takových skutků se delikvent vlastně dopustil. Z tohoto již tak hraničně minimalistického pojetí co do požadavků na správní rozhodnutí přitom dále slevit nelze.

Je tedy zřejmé, že samostatným jednáním, které žalovaný považuje za porušení zákona, je odnětí dokumentů již pracovníky provádějícími šetření jednou převzatých, avšak v popisu dalšího jednání je již srozumitelnost postrádána. Za situace, kdy výrok rozhodnutí vydaného v prvním stupni správního řízení popis zbylých skutků neobsahuje, není ani z odůvodnění téhož rozhodnutí zřejmé, kolika skutků se měl žalobce dopustit; na str. 2 a 3 rozhodnutí vydaného v prvním stupni se konstatuje jak znemožnění nahlédnutí do shora uvedených e-mailových zpráv, tak „zavření notebooků“ a odjezd ing. J., což by odpovídalo dvěma samotným skutkům. Tomu by sice mohla odpovídat i další konstrukce odůvodnění rozhodnutí vydaného v prvním stupni správního řízení, když na str. 4 je

*) Soudní judikatura ve věcech správních č. 626/2000.

vyjadřováno, že žalobce měl e-mailovou korespondenci „otevřít“ (první skutek), a na str. 5 je pak uvedeno, že „další postup výkonného ředitele“, sice již blíže nespecifikovaný, avšak dle kontextu může jít o shora uvedenou „zavření notebooků“, je rovněž porušením (druhý skutek). Shrnutí na str. 5 pak ovšem právě uvedenému pojetí zahrnujícímu dva skutky neodpovídá, když neumožnění prověření všech záznamů (tu s kvalifikací odlišně od výroku výlučně podle § 21 odst. 4 zákona č. 143/2001 Sb.) je tu obecně vázáno na „záznamy v notebooku“, byť je zde samostatně bez bližšího upřesnění uvedeno „neumožnění prověření záznamů“ a nadto pak „nedovolené omezení průběhu šetření“.

Pojetí zahrnujícímu dva odlišné skutky (nad rámec odnětí již jednou převzatých dokumentů) však zejména neodpovídá způsob, jakým se s námitkami žalobce obsaženými v rozkladu vypořádal žalovaný v nyní napadeném rozhodnutí; zatímco žalobce samostatně zpochybňoval porušení zákona tím, že ing. J. odjel z místa provádění šetření, žalovaný se na stranách 5 a 6 vyjadřuje toliko k odepření přístupu k e-mailovým zprávám (tedy k prvnímu skutku, jak byl shora konstruován), nikoli však v souvislosti s odjezdem ing. J. a se „zavřením notebooků“ (tedy se druhým skutkem). Aproboval-li žalovaný za právě uvedeného stavu v nyní napadeném rozhodnutí i závěr obsažený v rozhodnutí vydaném v prvním stupni správního řízení, podle něhož jde o porušení, které „... spočívá hned v několikaerém ... jednání ...“ (str. 5 rozhodnutí vydaného v prvním stupni správního řízení), ovšem bez jakékoli kvantifikace, a ztotožnil-li se s rozhodnutím vydaným v prvním stupni správního řízení i v otázce výše sankce, která byla uložena v maximální výši mimo jiné právě z toho důvodu, že šlo o „několikeré jednání“, jež mělo být porušením zákona, nelze než nyní napadené rozhodnutí shledat nepřezkoumatelným pro jeho nesrozumitelnost co do specifikace skutků, jimiž se měl žalobce porušení zákona dopustit. Nedostatek této skutkové specifikace byl přitom dokonán právě pochybením žalovaného, který se v nyní napadeném rozhodnutí nevypořádal s námitkou, podle níž „zavření notebooků“ a odjezd ing. J. byl porušením § 21 odst. 4 a 5 zákona č. 143/2001 Sb. Při respektování zásady jednotnosti celého správního řízení bez ohledu na počet jeho stupňů měl žalovaný právě v nyní napadeném rozhodnutí poslední možnost, jak skutkovou stránkou věci osvětlit, byť šlo o možnost již nikoli neomezenou. Rezignací na vypořádání se se všemi námitkami, jak shora uvedeno, se tak ovšem nestalo.

Shora uvedené úvahy nelze chápat ani jako přepjatý soudní formalismus, ani jako případný únik soudu od řešení otázky klíčové, tj. zda mechanismus provádění šetření odpovídal podavkům zákona a zda by takový postup mohl ve světle judikatury Evropského soudu pro lidská práva obstát i z hlediska splnění podmínek čl. 13 Listiny základních práv a svobod či čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod vyhlášené pod č. 209/1992 Sb. Úvahy o smyslu institutu šetření v obchodních prostorách, jenž má v českém procesním právu oporu v § 21 odst. 4 a 5 uvedeného zákona, o míře oprávnění pracovníků provádějících šetření a o splnění podmínek přípustnosti takového zásahu již bohatě judikovaných Evropským soudem pro lidská práva by měly své místo toliko tam, kde by bylo najisto postaveno, v jakém jednotlivém jednání je porušení zákona žalobcem shledáváno, resp. proč je porušením zákona i jednání, jehož protiprávnost žalobce v rozkladu bez řádné reakce žalovaného zpochybňoval. Tak tomu v právě projednávané věci není.

Namítal-li žalobce nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, a sice z toho důvodu, že se žalovaný nevypořádal s námitkou směřující proti závěru o tom, že odjezd ing. J. byl porušením zákona, pak krajský soud svým závěrem ohledně

nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti napadeného rozhodnutí nepřekročil ani meze přezkumu, jež jsou mu dány v § 75 odst. 2 s. ř. s., popř. v § 76 odst. 2 s. ř. s. Právě nevypořádání se s námitkou žalobce, jak bylo v žalobě namítáno a jak této námitce krajský soud nyní přisvědčuje, způsobilo nesrozumitelnost rozhodnutí, jež je dle soudu klíčovým a bezprostředním důvodem jeho nepřezkoumatelnosti. Krajský soud, plně si vědom skutečnosti, že nevypořádání se s odvolací (tu rozkladovou) námitkou je vadou řízení, pro kterou soudu zpravidla nezbývá než napadené rozhodnutí zrušit jako nepřezkoumatelné, byť zásadně pro nedostatek důvodů, v právě projednávané věci uzavírá, že důvodnost této žalobcovy námitky v konkrétním shora uvedeném kontextu způsobila sice žalobcem namítanou nepřezkoumatelnost, dle soudu však pro jeho nesrozumitelnost. Tu již však jde toliko o právní hodnocení krajského soudu, stále se však zakládající na pochybení žalovaného, jež žalobce v samostatném žalobním bodu namítal, tj. nevypořádání se se všemi žalobcovými námitkami uvedenými v rozkladu. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost přitom nutně předchází případné nepřezkoumatelnosti pro nedostatek jeho důvodů; důvody rozhodnutí lze zkoumat toliko u rozhodnutí srozumitelného.

(aus)

Ejk 353/2006

Rozhodnutí správního orgánu: nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost

Správní trestání: hospodářská soutěž

k § 76 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního

I. Nevypořádá-li se správní orgán v rozhodnutí o opravném prostředku se všemi námitkami, které v něm byly uplatněny, způsobuje to nepřezkoumatelnost rozhodnutí zpravidla spočívající v nedostatku jeho důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Může to však způsobit i nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívající v jeho nesrozumitelnosti, a to tehdy, pokud v případě správního trestání za více správních deliktů z výroku ani z odůvodnění rozhodnutí zřetelně nevyplyne počet a popis jednotlivých skutků, za něž je delikvent postižen, a správní orgán se opomene vyjádřit k námitce, podle níž jeden ze skutků, jimiž se správní orgán v řízení zabýval, správním deliktem není.

II. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost předchází případné nepřezkoumatelnosti pro nedostatek jeho důvodů; důvody rozhodnutí lze zkoumat toliko u rozhodnutí srozumitelného.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 11. 4. 2006, čj. 31 Ca 39/2005-70)