

Česká republika
USNESENÍ
Ústavního soudu

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy Pavla Rychetského a soudců Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Jana Musila, Vladimíra Sládečka (soudce zpravodaj), Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové a Jiřího Zemánka o návrhu navrhovatelky **DELTA PEKÁRNY a. s.**, se sídlem Bohunická 24/519, Brno, zastoupené JUDr. Pavlem Dejlem, Ph.D., LL.M., advokátem se sídlem Jungmannova 24, Praha 1, na obnovu řízení před Ústavním soudem, **takto**:

Návrh na obnovu řízení ve věci ústavní stížnosti navrhovatelky, rozhodnuté Ústavním soudem pod sp. zn. III. ÚS 2309/09, a návrh s ní spojený se odmítají.

Odůvodnění

I.

1. Návrhem ze dne 28. 1. 2015 se navrhovatelka domáhá podle § 119 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), obnovy řízení o ústavní stížnosti vedené pod sp. zn. III. ÚS 2309/09 a následného zrušení usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 8. 2010 sp. zn. III. ÚS 2309/09 podle ustanovení § 119b odst. 1 a odst. 5 zákona o Ústavním soudu, a to s poukazem na rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva (dále též „ESLP“), který ve věci DELTA PEKÁRNY a. s. proti ČESKÉ REPUBLICE stížnosti č. 97/11 rozhodl rozsudkem ze dne 2. 10. 2014 (dále jen „rozsudek ESLP“), v němž konstatoval porušení práva navrhovatelky zakotveného v čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).

II.

2. Z ústavní stížnosti, rozsudku ESLP, návrhu na obnovu řízení, jeho příloh, spisu Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 2309/09, z vyžádaných spisů Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále také „Úřad“) a Krajského soudu v Brně Ústavní soud zjistil následující.

3. Dne 19. 11. 2003 bylo proti navrhovatelce zahájeno správní řízení pro podezření z protisoutěžního jednání, tj. možného porušení ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon č. 143/2001 Sb.“), spočívající v údajné dohodě o prodejních cenách pekárenských výrobků. Týž den proběhlo v obchodních prostorách navrhovatelky šetření. Rozhodnutím Úřadu ze dne 27. 6. 2006 byla navrhovatelce uložena podle § 22 odst. 1 písm. a) zákona č. 143/2001 Sb. pokuta 300 000 Kč za porušení povinnosti

podrobit se provedení místního šetření, vyplývajícího z § 21 odst. 4 a 5 téhož zákona. Tu měla porušit tím, že nezpřístupnila část e-mailové korespondence v elektronické podobě v jejích obchodních prostorách, neumožnila pokračování v šetření části e-mailové korespondence a pracovníkům Úřadu svémocně odňala dva z dokumentů, které v rámci místního šetření převzali. Úřad konstatoval, že navrhovatelka fakticky mařila místní šetření postupným jednáním (útoky) jím popsáním v rozhodnutí. Na základě navrhovatelkou podaného rozkladu předseda Úřadu svým rozhodnutím ze dne 8. 11. 2006 změnil prvostupňové rozhodnutí tak, že „toliko“ ve výroku podrobně rozvedl skutkové věty o dílčích útocích (ty byly Úřadem uvedeny jen v odůvodnění rozhodnutí), a to při zachování věcného obsahu. Ztotožnil se se skutkovým vylíčením i právní kvalifikací správního deliktu a neshledal disproportcionální ani výši pokuty.

4. Toto rozhodnutí navrhovatelka napadla u příslušného správního soudu. Žaloba navrhovatelky byla rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 27. 9. 2007 č. j. 62 Ca 1/2007-153 zamítnuta pro nedůvodnost, když soud mimo jiné konstatoval, že v českém právním řádu existuje následná soudní kontrola, neboť žalobou proti rozhodnutí vydanému ve správním řízení, v jehož rámci šetření proběhlo, lze brojít jak proti způsobu provedení šetření, tak proti tomu, že vůbec bylo provedeno. Průběh šetření, které je součástí správního řízení, se nevymyká soudnímu přezkumu podle § 65 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

5. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 29. 5. 2009 č. j. 5 Afs 18/2008-310 kasační stížnost navrhovatelky pro nedůvodnost zamítl, když dovodil shodné právní závěry. Kasační soud uvedl, že ustanovení § 21 odst. 4 zákona č. 143/2001 Sb., které dává Úřadu oprávnění bez svolení soutěžitelů vstupovat do jejich sídla, resp. jiných kancelářských prostor, aniž by k tomu Úřad měl předchozí soudní povolení, je v souladu s dalšími právními normami obsaženými v evropském, respektive českém právním řádu, včetně čl. 8 Úmluvy. Oprávnění Úřadu provést šetření v posuzované věci bylo založeno tímto zákonem, zásah byl přinejmenším v zájmu hospodářského blahobytu země i ochrany práv jiných a byl přiměřený. Námitku, že šetření proběhlo nezákonným a nepřiměřeným způsobem navrhovatelka mohla, mimo soudní řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ohledně samotného hmotného porušení soutěžního práva, uplatnit a také uplatnila i v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu o uložení pokuty ve smyslu ustanovení § 65 a násl. s. ř. s. V této souvislosti posoudil také navrhovatelkou argumentovaný odkaz na rozhodnutí ESLP ze dne 16. 4. 2002 ve věci *Société Colas Est. proti Francii* (stížnost č. 37971/97; dále jen „věc Colas“) podle něhož podle čl. 8 Úmluvy nelze vést v moderní době v případě ochrany soukromí osob před neoprávněnými zásahy ze strany veřejné moci ostré prostorové oddělení soukromí v místech užívaných k bydlení a soukromím realizovaným v pracovním prostředí osoby, kdy ESLP pod právo na respektování obydlí podle čl. 8 odst. 1 Úmluvy zahrnuje i požadavek respektu k soukromí sídla společnosti, poboček či provozoven právnických osob. Ze srovnání závěrů ve věci *Colas* a závěrů v posuzované věci a s uvážením všech relevantních okolností pro zhodnocení přiměřenosti zásahu a záruk ochrany před zneužitím pravomoci kontrolních orgánů, kasační soud dovodil, že zásahem Úřadu nebyla narušena rovnováha mezi zájmy a právy kontrolovaného subjektu a zájmy společnosti.

6. Proti rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Afs 18/2008-310 podala navrhovatelka ústavní stížnost, která byla usnesením Ústavního soudu ze dne 26. 8. 2010 sp. zn. III. ÚS 2309/09 odmítnuta jako zjevně neopodstatněná, neboť Úřad ani

správní soudy se ve věci rozhodnutí o uložení pokuty nedopustily excessu a neporušily ústavně zaručená práva. Ústavní soud neshledal jako neústavní právní závěry správních soudů, podle nichž povinnost předchozího soudního souhlasu k provedení šetření Úřadu nevyplývá z české zákonné právní úpravy a ani z judikatury ESLP, resp. jeho výkladu čl. 8 Úmluvy. Současně konstatovaly relevantní odlišnosti v souzené věci oproti věci *Colas*, ve které ESLP rozhodl i s ohledem na konkrétní okolnosti jednání francouzských orgánů při provedeném šetření. Tuto povinnost nelze dovodit ani z předchozích nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/09, I. ÚS 201/01, I. ÚS 1835/07.

7. Toto rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 2309/09 navrhovatelka napadla u ESLP, který v rozsudku ze dne 2. 10. 2014: 1. jednomyslně prohlásil stížnost navrhovatelky za přijatelnou, pokud jde o námitku založenou na čl. 8 a 13 Úmluvy, a v ostatním za nepřijatelnou; 2. rozhodl čtyřmi hlasy proti třem, že došlo k porušení čl. 8 Úmluvy; 3. rozhodl jednomyslně, že není nutné zkoumat námitku založenou na čl. 13 Úmluvy; 4. rozhodl čtyřmi hlasy proti třem, že: a) žalovaný stát má navrhovatelce jako náhradu nákladů řízení zaplatit ve lhůtě tří měsíců ode dne, kdy rozsudek nabude podle čl. 44 odst. 2 Úmluvy právní moci, částku 5 000 € (pět tisíc eur) a případnou částku daně, kterou by navrhovatelka byla povinna zaplatit, které se převedou na české koruny podle kursu platného ke dni zaplacení; b) že od uplynutí výše uvedené lhůty až do zaplacení bude stanovená částka navyšována o prostý úrok se sazbou rovnající se sazbě marginální zápůjční facility Evropské centrální banky platné v tomto období, zvýšené o tři procentní body; 5. zamítl návrh na přiznání spravedlivého zadostiučinění.

8. ESLP v první řadě – ve vztahu k odůvodněnosti zásahu, tj. šetření provedeného v obchodních prostorách navrhovatelky, ve smyslu druhého odstavce čl. 8 Úmluvy, tj. zda byl „v souladu se zákonem“ sledován legitimní cíl či cíle a byl v demokratické společnosti k dosažení tohoto cíle či cílů „nezbytný“ – konstatoval, že se jednalo o zákonný zásah, neboť dotčené šetření se zakládalo na ustanovení § 21 odst. 4 až 6 zákona č. 143/2001 Sb. Cílem šetření bylo vyhledat indicie a důkazy o existenci zakázané dohody výrobců o cenách pekárenských výrobků. Zásah tak nepochybně sledoval „hospodářský blahobyt země“. ESLP dále však dospěl k závěru, že soudní kontrola *ex post facto*, tak jak byla provedena v projednávané věci, neposkytovala navrhovatelce dostatek záruk proti svévoli, a zásah do jejích práv tedy nelze považovat za striktně přiměřený sledovanému legitimnímu cíli. ESLP konstatoval za nezbytné, aby šetření, které nebylo předmětem předchozího povolení soudu, bylo vyváжено soudní kontrolou zákonnosti a nezbytnosti šetření provedenou *ex post facto* (viz *Heino*, § 45; *Gutsanovi*, § 222). Je však také nutné, aby byla tato kontrola účinná za konkrétních okolností projednávané věci (*Smirnov proti Rusku*, č. 71362/01, rozsudek ze dne 7. 6. 2007, § 45 *in fine*). V praxi to znamená, že se dotčené osoby mohou domoci po skutkové i právní stránce účinné soudní kontroly předmětného opatření a jeho průběhu. Pokud již došlo k postupu, který byl posléze soudem kvalifikován jako nesprávný, opravný prostředek či opravné prostředky, které jsou k dispozici, musí dotčené osobě umožnit dosáhnout odpovídající nápravy (viz *mutatis mutandis Ravon a ostatní proti Francii*, č. 18497/03, rozsudek ze dne 21. 2. 2008, § 28; *Société Canal Plus a ostatní*, § 40). ESLP uvedl, že taková kontrola nebyla provedena v řízeních, která v projednávané věci proběhla na základě § 65 s. ř. s. (tj. konkrétně v řízení o porušení hmotněprávních pravidel hospodářské soutěže a v řízení o pokutě uložené navrhovatelce), a že nebyl důvod k podání žaloby proti nezákonnému zásahu podle § 82 s. ř. s. ESLP také uvedl, že soudy, které v projednávané věci rozhodovaly, se nezabývaly skutkovými okolnostmi, jež Úřad vedly k provedení šetření (viz *mutatis mutandis Société Canal*

Plus a ostatní). ESLP z toho dovedl, že tímto způsobem by se navrhovatelka nemohla domoci odpovídající nápravy za předpokladu, že by bylo šetření soudem označeno za nezákonné. V této souvislosti poznamenal, že možnost využít za těchto okolností zákona č. 82/1998 Sb. a žádat náhradu nemajetkové újmy byla podle všeho poprvé zmíněna v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014 a vláda se o tomto prostředku nezmiňuje.

9. ESLP konstatoval, že nespátřuje příčinnou souvislost mezi zjištěným porušením a tvrzenou majetkovou škodou odpovídající výši pokuty, která byla navrhovatelce uložena z důvodu nedostatečné spolupráce jejich zaměstnanců s pracovníky Úřadu pověřenými provedením šetření. Shledal tedy porušení základního práva navrhovatelky na respektování obydlí a korespondence stanoveného v čl. 8 Úmluvy, spočívající v neposkytnutí dostatečné soudní kontroly skutkových okolností, které vedly Úřad k uskutečnění místního šetření v obchodních prostorách navrhovatelky.

III.

10. Navrhovatelka v návrhu na obnovu řízení vedeném Ústavním soudem pod sp. zn. III. ÚS 2309/09 stručně shrnula skutkový stav a procesní vývoj v souzené věci. Uvedla, že správní soudy se nezabývaly, a v rámci jimi vedených řízení se zabývat ani nemohly, vlastním postupem Úřadu, účelem šetření, důvody a podezřeními, která Úřad k zásahu do základního práva navrhovatelky vedly, rozsahem šetření, jeho nezbytností či přiměřeností. Navrhovatelka zdůraznila, že i správní soudy (Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 3. 2012 č. j. 5 Afs 7/2011-619 a Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 20. 9. 2012 č. j. 62 Af 71/2012-831) uznaly, že Úřad nedisponoval důkazy o protiprávním jednání navrhovatelky před provedením, v rámci a také i po proběhlém místním šetření, když oba soudy shodně uvedly, že „ve vztahu k žalobci a) [tj. ke stěžovateli – pozn. stěžovatelky] žalovaný [tj. Úřad – pozn. stěžovatelky] nedisponoval žádným důkazem prokazujícím závadný kontakt mezi žalobcem a) a ostatními žalobci“, přičemž existence kontaktu mezi soutěžiteli je pojmovým znakem jednání ve vzájemné shodě, které bylo předmětem šetření Úřadu. Navrhovatelka dále připomněla argumentaci ESLP a poukázala na důvodnost návrhu na obnovu řízení, návrhu na zrušení usnesení Ústavního soudu ve věci sp. zn. III. ÚS 2309/09 a následně opětovné projednání ústavní stížnosti, zrušení rozhodnutí napadených touto ústavní stížností a přiznání náhrady nákladů řízení.

IV.

11. Ústavní soud současně připomíná, že souzená věc úzce souvisí s paralelně probíhajícím řízením o spáchání správního deliktu, tj. o porušení § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb. Předmětné řízení bylo, pokud jde o výrok, kterým bylo deklarováno porušení uvedeného ustanovení (výrok o vině), skončeno výroky II, III a IV rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 20. 9. 2012 č. j. 62 Af 71/2012-831 (krajský soud byl vázán závěry vyslovenými v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2012 č. j. 5 Afs 7/2011-619). Tato rozhodnutí byla napadena ústavní stížností vedenou pod sp. zn. IV. ÚS 4397/12, v níž je rovněž namítána nezákonnost postupu Úřadu při místním šetření (část IV, str. 22n.). Výrokem I citovaného rozsudku krajského soudu bylo rozhodnutí předsedy Úřadu ze dne 2. 2. 2009 č. j. UOHS-R 20, 21, 22/2004-

1249/2009/310/ADr, kterým bylo rozhodováno o trestu – pokutě, zrušeno a vráceno k dalšímu šetření. Kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 20. 9. 2012 č. j. 62 Af 71/2012-831 byla rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2013 č. j. 5 Afs 69/2012-240 odmítnuta. Výroky I, III a V tohoto rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. 9. 2012 č. j. 62 Af 71/2012-831 byly napadeny ústavní stížností původně vedenou pod sp. zn. III. ÚS 596/14 (posléze spojeny pod sp. zn. IV. ÚS 4397/12).

12. Ústavní soud následně ve věci ústavní stížnosti navrhovatelky (a dalších dvou stěžovatelek, tj. OK REST, a. s., a PENAM, a. s.) vedené pod sp. zn. IV. ÚS 4397/12 nálezem zrušil rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2012 č. j. 5 Afs 7/2011-619 a ze dne 16. 12. 2013 č. j. 5 Afs 69/2012-240 a rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. 9. 2012 č. j. 62 Af 71/2012-831 z důvodů porušení práva stěžovatelek na respektování soukromého a rodinného života chráněného čl. 8 Úmluvy. Ústavní soud se totiž v důsledku citovaného rozhodnutí ESLP zabýval tím, zda a jak se toto porušení čl. 8 Úmluvy promítne do řízení o spáchání správního deliktu, tj. porušení § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb. (podrobněji výše bod II); jinak řečeno, Ústavní soud se musel zabývat otázkou procesní použitelnosti důkazního materiálu získaného na základě Úřadem uskutečněných místních šetření v obchodních prostorách navrhovatelky (a dalších dvou stěžovatelek). Ústavní soud v prvé řadě zdůraznil, že řízení před ním není pokračováním původního řízení před správními soudy, nýbrž samostatným specializovaným řízením, jehož předmětem je v posuzované věci přezkum napadených soudních rozhodnutí toliko v rovině porušení základních práv či svobod zaručených ústavním pořádkem. V právě souzené věci to – při akcentaci doktríny minimalizace zásahů do činnosti orgánů veřejné moci – znamená, že Ústavní soud nemůže sám přezkoumat Úřadem realizovaná místní šetření z hlediska jejich přiměřenosti. To přísluší výlučně správním soudům, které v rámci navrhovatelkou (a stěžovatelkami) podaných správních žalob mohou takové zhodnocení provést a jsou k tomu daleko lépe vybaveny i povolány: „*Ústavní soud by si vlastním hodnocením, a tudíž de facto rozhodnutím ve věci samé, sám nepřípustně atrahoval pravomoci, které mu nebyly svěřeny ani Ústavou ani zákonem.*“ Ústavní soud uzavřel s tím, že bude úkolem Nejvyššího správního soudu zhodnotit, zda lze, byť i dodatečně, v rámci navrhovatelkou (a stěžovatelkami) zahájeného řízení před správními soudy, napravit původní nedostatek soudního příkazu k prohlídce soudním přezkumem zákonnosti a nezbytnosti šetření provedeným *ex post facto*, tj. zda je možné dodatečně posoudit výkon pravomoci Úřadu co do vhodnosti, délky a rozsahu provedených místních šetření, a tím popřípadě i zhojit dosud vážnou vadu procesní nepoužitelnosti důkazů na jejich základě opatřených.

13. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 25. 2. 2016 č. j. 5 Afs 7/2011-799 zrušil rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. 10. 2010 č. j. 62 Ca 16/2009-375 a souzená věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Kasační soud poukázal na to, že ačkoli mu Ústavní soud uložil v bodě 68 nálezu tyto otázky posoudit, má za to, že má-li být poskytnuta navrhovatelce (a stěžovatelkám) relevantní soudní ochrana, je třeba, aby tak učinil v prvé řadě správní soud v prvním stupni. Shledal-li totiž Ústavní soud absenci efektivní soudní ochrany ve věci přezkumu zásahu Úřadu ve formě místního šetření ve všech jeho souvislostech, je namístě, aby takovou ochranu poskytl soud k tomu podle § 7 odst. 1 s. ř. s. věcně příslušný. Nevypověděl-li se dosud s otázkou předestřenou výše krajský soud, nevyslovil-li tak dosud právní názor, který by bylo lze přezkoumávat z důvodů uvedených v § 103 s. ř. s., nemůže tak poprvé v řízení učinit až Nejvyšší správní soud.

14. Současně Nejvyšší správní soud konstatoval, že adekvátním prostředkem soudní kontroly proti případnému nezákonnému místnímu šetření je zásahová žaloba. Kasační soud v této souvislosti (a s připomenutím usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 8. 2005 č. j. 2 Afs 144/2004-110, které se týkalo posouzení daňové kontroly jako nezákonného zásahu) uvedl, že není důvodu stejnou optikou nenahlížet i na místní šetření, jež je institutem obdobným. Dále poukázal na to, že není zjevné, z čeho ESLP dovodil, že by byla zásahová žaloba odmítnuta, resp. v bodě 89 rozsudku pouze zvažuje, že by zásahová žaloba byla neúspěšná. Nejvyšší správní soud uvedl, že pokud jedním z těchto důvodů měla být snad subsidiarita zásahové žaloby, tak z ní naopak plyne její přípustnost v situaci, kdy není přípustný jiný prostředek soudní ochrany. Jinak řečeno, důsledkem této subsidiarity zásahové žaloby není vznik mezery v ochraně veřejných subjektivních práv (včetně práv zaručených Úmluvou) osob dotčených místním šetřením, ale naopak zajištění toho, aby takové mezery nevznikaly, tedy aby byly případně zaceleny právě zásahovou žalobou, nenabízí-li se v rámci soudního řádu správního jiný prostředek ochrany. Co se týče podmínky, že zásah musí trvat, tedy druhé alternativy, proč by byla hypoteticky podaná zásahová žaloba odmítnuta, sám ESLP uvádí, že tato podmínka byla k 1. 1. 2012 zrušena. Navrhovatelka (a stěžovatelky) zásahovou žalobu nepodaly a nedaly tak správním soudům reálnou příležitost posoudit přiměřenost (zákonnost) místního šetření. Nicméně Nejvyšší správní soud vázán rozhodnutím ESLP a Ústavního soudu jim takovou možnost musí dát. Krajský soud jim tak v dalším řízení musí dát příležitost, aby doplnily svou argumentaci z toho hlediska, v čem spočívala nezákonnost a nepřiměřenost místního šetření (fakticky argumentaci z nepodané žaloby na nezákonný zásah). Takový postup a možnost rozšíření žaloby po lhůtě pro její podání je sice v rozporu se soudním řádem správním, ale Nejvyšší správní soud připomněl rozsudek ze dne 21. 3. 2006 č. j. 2 Azs 75/2005-75, podle něhož pokud nelze příkaz normy mezinárodního práva naplnit jinak než prolomením soudního řádu správního, pak musí soudní řád správní ustoupit. Poté, co navrhovatelka (a stěžovatelky) tuto možnost dostanou, krajský soud v novém rozsudku posoudí, zda bylo místní šetření nepřiměřené, resp. zda by se v intencích § 82 s. ř. s. a násl. jednalo o nezákonný zásah. Pokud konstatuje, že ano, podle § 82 posoudí, zda to zakládá nepřípustnost důkazu, který z tohoto místního šetření vzešel. Pokud shledá, že ano, posoudí, zda bez tohoto vyloučeného důkazu rozhodnutí o pokutě ob stojí jako přesvědčivě zdůvodněné. Pokud neobstojí, je namístě rozhodnutí žalovaného zrušit.

15. Krajský soud v Brně následně rozsudkem ze dne 14. 10. 2016 sp. zn. 62 Af 39/2016 zamítl žaloby proti rozhodnutí předsedy Úřadu ze dne 2. 2. 2009 č. j. UOHS-R 20, 21, 22/2004-1249/2009/310/ADr (výrok I), zrušil rozhodnutí předsedy Úřadu ze dne 22. 10. 2014 č. j. UOHS-R 20, 21, 22/2004-22410/2014/311/JZm (výrok II) a rozhodl o náhradě nákladů řízení. Krajský soud k otázce zákonnosti místního šetření uskutečněného u navrhovatelky a dalších dvou žalobkyň a tím použitelnosti důkazů získaných v rámci těchto místních šetření po obsáhlé argumentaci a dokazování uzavřel s tím, že místní šetření sice nebylo předmětem předchozího posouzení soudem, ani rozhodnutí žalovaného (Úřadu) o tom, že místní šetření proběhne, nebylo (a podle tehdejší judikatury ani nemohlo být) předmětem okamžitého soudního přezkumu. Dodatečně umožněná kontrola *ex post facto* založená na změně judikatury ve vztahu k přezkumu místních šetření (obecně) a na prolomení lhůty k uskutečnění takového přezkumu (specificky v nyní posuzované věci) pro navrhovatelku (a zbývající dvě žalobkyně) dostatečně efektivní kontrolu představuje, neboť místní šetření může být

předmětem komplexního soudního přezkumu a případný závěr soudu ohledně nezákonnosti místního šetření se může reálně projevit ve zrušení rozhodnutí ve věci samé.

16. Ve vztahu k samotné otázce vhodnosti místního šetření krajský soud zdůraznil, že dokument, který byl na počátku místního šetření dán navrhovatelce (a dalším dvěma žalobkyním) k dispozici, sice obsahuje pouze obecné vymezení předmětu správního řízení, avšak žalobkyně b) [(OK REST, a. s.] měla v době uskutečnění místního šetření k dispozici podklady nasvědčující konkrétnímu typu podezření z koordinace chování na trhu ve vztahu k navrhovatelce [tj. žalobkyni a)] a žalobkyni c) [tj. PENAM, a. s.] a tyto podklady umožňovaly identifikovat nosné právní důvody vedoucí Úřad k uskutečnění místního šetření a tím i omezit rozsah šetření. Tyto podklady byly součástí spisu P, který se po zahájení správního řízení stal součástí spisu správního, do něhož měly navrhovatelka (a žalobkyně) coby účastnice správního řízení přístup. Před zahájením místního šetření tedy spis P obsahoval věrohodné skutečnosti (zřetelné, konkrétní a dostatečné vstupní indicie), na nichž se zakládaly domněnky Úřadu o protisoutěžním jednání a z nichž plyne věcné vymezení okruhu konkrétních listin, na jejichž zajištění se mělo místní šetření zaměřit. Ve vztahu k otázce rozsahu místního šetření krajský soud uzavřel, že místní šetření nepřesáhlo rámec věcného vymezení okruhu konkrétních listin, na jejichž zajištění se mělo místní šetření zaměřit; listiny, které Úřad zajistil, totiž nepřesáhly aktivity navrhovatelky (a žalobkyň) projevující se v období léta a podzimu 2003 při cenotvorbě v rámci prodeje jejich pekárenských výrobků. Pokud jde o délku místního šetření, pak jednotlivá místní šetření u všech dotčených proběhla podle protokolů jeden den v délce jednotek hodin. Proto ani délkou šetření nemůže jít o exces; navrhovatelka (ani žalobkyně) ostatně proti samotné délce šetření nikdy v minulosti ani před Úřadem, ani před krajským soudem neargumentovaly.

17. Krajský soud proto závěrem poukázal na to, že pokud by bezprostředně po uskutečnění místního šetření proběhl přezkum zákonnosti místního šetření na podkladě zásahové žaloby ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s., nedospěl by soud k závěru, že místní šetření bylo nezákonné. Krajský soud konstatoval, že místní šetření bylo *stricto sensu* zákonné, nezbytné a z hlediska jeho vhodnosti, délky a rozsahu přiměřené legitimnímu cíli. Ve vztahu k právě přezkoumávanému rozhodnutí v řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. krajský soud zdůraznil, že se tyto jeho závěry promítají v nedůvodnosti tohoto žalobního bodu.

V.

18. Ústavní soud vyzval účastníky řízení k vyjádření k návrhu na obnovu řízení.

19. Nejvyšší správní soud ve vyjádření navrhl, aby návrh na obnovu řízení byl odmítnut jako nepřijatelný podle § 119a odst. 1 zákona o Ústavním soudu, neboť považuje přinejmenším za sporné, zda z rozsudku ESLP vůbec plyne požadavek na nové projednání věci. Nejvyšší správní soud má za to, že v souzené věci nenastala situace, že by byla splněna minimálně jedna z podmínek pro obnovu řízení uvedená v § 119a odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

20. Z hlediska „existence trvání následků porušení lidských práv“ Nejvyšší správní soud poukázal na to, že samotné konstatování porušení Úmluvy představuje jeden

z myslitelných způsobů, jenž v souladu s judikaturou ESLP vede ke ztrátě statusu „oběti“, a současně poskytnutí „nápravy“. Nelze dále pomíjet, že je v zásadě na vnitrostátních orgánech, jakým způsobem „oběti“ porušení lidských práv poskytnou požadovanou „nápravu“. Z rozhodovací činnosti ESLP přitom *stricto sensu* požadavek na povolení obnovy řízení před vnitrostátními soudy bez dalšího dovodit nelze. Vzhledem k subsidiaritě systému Úmluvy není dále nezbytné, aby byla „náprava“ dosažena v řízení, jehož obnovy se navrhovatelka domáhá. Stejný okruh otázek je ostatně předmětem posuzování i v řízení sp. zn. III. ÚS 596/14 (pozn. spojeno pod sp. zn. IV. ÚS 4397/12), a není důvodu, aby rozsudek ESLP v dané věci bez dalšího vedl k obnově řízení ve věci sp. zn. III. ÚS 2309/09. To zejména za situace, kdy ESLP konstatoval, že uložení pokuty za nedostatečnou součinnost při místním šetření Úřadu nevykazuje příčinnou souvislost s porušením práv navrhovatele podle čl. 8 Úmluvy. Posléze uvedené je relevantní i ve vztahu k druhé podmínce stanovené v § 119a odst. 1 zákona o Ústavním soudu, když ESLP neshledal důvod pro to, aby přiznal navrhovatelce spravedlivé zadostiučinění.

21. Krajský soud v Brně ve vyjádření shrnul a setrval na argumentaci vyjádřené v odůvodnění svého rozhodnutí. Důvody pro předem neohlášený „vyšetřovací“ úkon s možností následné soudní kontroly (postupem podle § 65 a násl. s. ř. s.) se krajskému soudu jeví být zcela dostatečnými, přiměřenými a z pohledu legitimního celospolečenského zájmu dostatečně přesvědčivými – a tedy splňujícími podmínky podávané z čl. 8 odst. 2 Úmluvy, když navíc česká vnitrostátní úprava obsažená v § 21 odst. 4 a odst. 5 zákona č. 143/2001 Sb. nikterak nevybočuje z režimu, jenž je kodifikován v některých ostatních vnitrostátních úpravách členských států Evropské unie.

22. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže navrhl zamítnutí návrhu na obnovu řízení. Evropským soudem pro lidská práva konstatované porušení čl. 8 Úmluvy, kterého se Česká republika dopustila, je z hlediska satisfakce naprosto dostačující. Úřad poukázal na to, že ESLP neuvedl žádné doporučení ohledně obnovy vnitrostátního řízení a nekonstatoval porušení navrhovatelčina práva na spravedlivý proces podle čl. 6 Úmluvy, které je v praxi Ústavního soudu důvodem pro povolení obnovy řízení. Zpochybňuje, zda následek porušení lidského práva ještě vůbec trvá a zda již nebylo dosaženo jeho nápravy jinak. Nezákonnost místního šetření byla opětovně správními soudy přezkoumána v soudním řízení správním o protisoutěžním jednání navrhovatelky, jehož součástí je však také přezkum procesních otázek zahrnujících zákonnost provedení dokazování a opatřování důkazů. Správní soudy v tomto řízení dospěly přitom k jednoznačnému názoru, že práva navrhovatelky na spravedlivý proces atakována nebyla. Takovýto opětovný přezkum zákonnosti místního šetření splňuje podmínku dosažení „jiné nápravy“ ve smyslu § 119a odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

23. Navrhovatelka v obsáhlé replice ke všem vyjádřením v první řadě poukázala na to, že argumentům všech tří orgánů nelze přisvědčit, neboť v souzené věci není naplněn ani jeden z předpokladů svěřících ve prospěch nepřípustnosti návrhu na obnovu řízení před Ústavním soudem. Navrhovatelka zdůraznila, že samotné konstatování zásahu do jejího práva zakotveného v čl. 8 Úmluvy ze strany ESLP bez současného zrušení tomu odporujících předchozích (vnitrostátních) rozhodnutí nemůže tuto nápravu zajistit, a to i za situace, ve které navrhovatelce nebylo ze strany ESLP přiznáno právo na spravedlivé zadostiučinění podle čl. 41 Úmluvy. K vyjádření Krajského soudu v Brně navrhovatelka uvádí, že tento zcela ignoruje skutečnost, že ESLP konstatoval porušení

čl. 8 Úmluvy. S ohledem na tuto skutečnost je proto nutné revidovat napadená pravomocná rozhodnutí všech dotčených orgánů veřejné moci. Navrhovatelka konečně nesouhlasí s argumentem Úřadu o opětovném přezkumu nezákonnosti místního šetření správními soudy a o splnění podmínky dosažení „jiné nápravy“. Navrhovatelka se domnívá, že právě skutečnost, že jí nebylo ESLP přiznáno spravedlivé zadostiučinění, osvědčuje přípustnost jejího návrhu na obnovu řízení. Dále také uvedla, že ESLP konstatované porušení práva podle čl. 8 Úmluvy znamená jediné, a to, že místní šetření v jejích prostorách nebylo provedeno oprávněně a souladně s právem. Navrhovatelka konečně uzavřela s tím, že na nezbytnosti revize napadených rozhodnutí naprosto nic nemění ani to, že ESLP nekonstatoval porušení jejího práva na spravedlivý proces.

VI.

24. Podle § 119 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, rozhodoval-li Ústavní soud ve věci, v níž mezinárodní soud shledal, že zásahem orgánu veřejné moci bylo v rozporu s mezinárodní smlouvou porušeno lidské právo nebo základní svoboda, lze proti takovému rozhodnutí Ústavního soudu podat návrh na obnovu řízení za podmínek stanovených tímto zákonem.

25. Evropský soud pro lidská práva je mezinárodním soudem, jehož rozhodnutí jsou pro Českou republiku závazná [srov. čl. 1 odst. 2, čl. 87 odst. 1 písm. i) Ústavy, § 117 zákona o Ústavním soudu a čl. 46 odst. 1 Úmluvy]. Návrh na obnovu řízení byl podán oprávněnou osobou a včas (srov. § 119 odst. 2 a 3 zákona o Ústavním soudu). Rozsudek ESLP se stal konečným po uplynutí tříměsíční lhůty podle čl. 44 odst. 2 písm. b) Úmluvy, tedy dne 2. 1. 2015.

26. Ústavní soud zvážil obsah a závěry rozsudku ESLP, argumentaci navrhovatelky a vztah mezi postupem ESLP, subsidiaritou systému Úmluvy a tomu odpovídajícímu charakteru obnovy řízení před Ústavním soudem, a dospěl k závěru, že jde o návrh nepřipustný.

27. Podle § 119a odst. 1 zákona o Ústavním soudu je návrh na obnovu řízení nepřipustný, jestliže následky porušení lidského práva nebo základní svobody již netrvaly a jsou dostatečně napraveny poskytnutím spravedlivého zadostiučinění podle rozhodnutí mezinárodního soudu nebo bylo-li nápravy dosaženo jinak.

28. Ústavní soud vychází z toho, že obnova řízení je podle § 119a násl. zákona o Ústavním soudu možná „pouze“ jako subsidiární prostředek nápravy či odčinění zásahu do lidského práva nebo základní svobody, který konstatoval mezinárodní soud (v souzené věci ESLP). Z podpůrné povahy tohoto prostředku proto vyplývá, že nenastupuje automaticky při každém konstatovaném zásahu do lidského práva nebo základní svobody, neboť jeho přípustnost, resp. (jako v případě § 119a zákona o Ústavním soudu) jeho nepřipustnost je spojena s naplněním určitých ukazatelů.

29. Ústavní soud v této souvislosti akcentuje zásadu subsidiarity nejen jako systémově koncepčního jádra Úmluvy, ale současně také jako prostředku nápravy či odčinění zásahu do lidského práva nebo základní svobody, který nenastupuje automaticky, ale poskytnutí nápravy závisí také na vnitrostátních orgánech. Ústavní soud proto připomíná důvodovou zprávu k zákonu č. 83/2004 Sb., jímž byl zákon o Ústavním

soudu změněn s účinností k 1. 4. 2004, který k § 119a odst. 1 mimo jiné uvádí: „Návrh na obnovu řízení by měl být přípustný jen tehdy, pokud poškozený trpí i nadále závažnými negativními důsledky příslušného vnitrostátního rozhodnutí, které nejsou dostatečně napraveny spravedlivým zadostiučiněním nebo jiným odpovídajícím způsobem.“.

30. V uvedené souvislosti Ústavní soud neopomíjí ani vztah mezi § 119a zákona o Ústavním soudu a čl. 41 Úmluvy z hlediska rozhodování o poskytnutí dostatečného spravedlivého zadostiučinění, které má vést k nápravě přetrvávajících důsledků vnitrostátního rozhodnutí. Článek 41 Úmluvy stanoví subsidiaritu přiznání zadostiučinění ESLP ve vztahu k nápravě prostředky vnitrostátního práva, avšak činí tak v rovině možností poskytnutí nápravy. Tento článek tedy vychází z toho, že ESLP předem posoudí, nakolik může vnitrostátní právo důsledky porušení Úmluvy v konkrétním případě odčinit a může tedy rozhodnout o spravedlivém zadostiučinění dříve, než bude rozhodnuto o návrhu na obnovu řízení před Ústavním soudem.

31. Ústavní soud v první řadě musí poukázat na skutečnost, že ESLP konstatoval ve smyslu čl. 8 odst. 2 Úmluvy zákonnost zásahu, a to právě s ohledem na jeho odůvodněnost (legitimnost cíle šetření a jeho nezbytnost), když se šetření zakládalo na ustanovení § 21 odst. 4 až 6 zákona č. 143/2001 Sb. K profilující otázce samotné, tj. soudní kontroly *ex post facto* zdůraznil (a to s ohledem na vlastní judikaturu), že je nutné, aby tato kontrola byla účinná za konkrétních okolností projednávané věci.

32. Ústavní soud proto z hlediska výše uvedené podpůrné povahy obnovy řízení, která nutně nenastupuje automaticky, musí poukázat na následující další podstatné důvody rozhodnutí ESLP.

33. Samotný ESLP nespatriil příčinnou souvislost mezi zjištěným porušením čl. 8 Úmluvy a tvrzenou majetkovou škodou odpovídající výši pokuty, která byla navrhovatelce uložena z důvodu její nedostatečné spolupráce s pracovníky Úřadu. Za nezanedbatelné je v této souvislosti nutno považovat již zmíněnou povahu a hodnocení šetření prováděného pracovníky Úřadu, které ESLP ve svém rozhodnutí vícekrát označil za přiměřený zásah sledující legitimní cíl ochrany hospodářství, samotné uložení pokuty považoval za zákonné a navíc uvedl, že úhrada pokuty neměla vliv na činnost navrhovatelky. Ústavní soud proto již za této situace dovozuje, že ani zrušení rozhodnutí o uložení pokuty by nevedlo k nápravě zjištěného porušení čl. 8 Úmluvy.

34. Ústavní soud dále připomíná, že ESLP jednomyslně zamítl návrh na přiznání spravedlivého zadostiučinění. ESLP tedy sice rozhodl o tom, že došlo k porušení čl. 8 Úmluvy, avšak současně sám nepovažoval za potřebné přiznat navrhovatelce spravedlivé zadostiučinění. Nelze v této souvislosti neuvést skutečnost, jež vyplývá z obsahu spisu (a koneckonců také ze separátního vóta tří soudců ESLP), že navrhovatelka v řízení před správními soudy nevedla konkrétní argumenty, které by mohly vést k závěru, že podezření Úřadu nebyla pravděpodobná, nebo že šetření nebylo nezbytné a přiměřené sledovanému cíli. Konečně o akademickém přístupu navrhovatelky v této její části argumentace svědčí také skutečnost, že i námitky, které vnesla v tomto směru před ESLP, byly čistě teoretické.

35. Ústavní soud za situace, kdy na základě svého nálezu ze dne 9. 2. 2016 sp. zn. IV. ÚS 4397/12, kterým zrušil rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2012

č. j. 5 Afs 7/2011-619 a ze dne 16. 12. 2013 č. j. 5 Afs 69/2012-240 a rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. 9. 2012 č. j. 62 Af 71/2012-831 a následného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2016 č. j. 5 Afs 7/2011-799, otevřel prostor pro to (jak bylo podrobněji uvedeno výše), aby krajský soud v novém rozsudku posoudil výkon pravomoci Úřadu co do vhodnosti, délky a rozsahu provedených místních šetření, a to za situace, kdy sám ESLP konstatoval ve smyslu čl. 8 odst. 2 Úmluvy zákonnost zásahu, a to právě s ohledem na jeho odůvodněnost (legitimnost cíle šetření a jeho nezbytnost). Krajský soud v Brně potom následně po provedeném dokazování v rozsudku ze dne 14. 10. 2016 sp. zn. 62 Af 39/2016 uvedl a položil důraz na to, že pokud by bezprostředně po uskutečnění místního šetření proběhl přezkum zákonnosti místního šetření na podkladě zásahové žaloby ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s., nedospěl by soud k závěru, že místní šetření bylo nezákonné. Krajský soud konstatoval, že místní šetření bylo *stricto sensu* zákonné, nezbytné, a z hlediska jeho vhodnosti, délky a rozsahu přiměřené legitimnímu cíli.

36. Ústavní soud proto za této situace konstatuje, že výkon pravomoci Úřadu posoudit vhodnost, délku a rozsah šetření se (již) stal předmětem soudního přezkumu (srov. *a contrario* body 91. až 94. rozsudku ESLP), přičemž tyto procesní záruky považuje za dostatečné a soudní kontrola *ex post facto* poskytla navrhovatelce dostatek záruk, čímž splnila požadavek na dostatečné procesní záruky požadované ze strany ESLP, a to i z hlediska případného soudního přezkumu, jak zdůraznil Nejvyšší správní soud v odůvodnění svého rozsudku ze dne 25. 2. 2016 č. j. 5 Afs 7/2011-799.

37. Ústavní soud proto dospěl k závěru, že Evropským soudem pro lidská práva uváděné nedostatečné procesní záruky soudního přezkumu výkonu pravomoci Úřadu z hlediska posouzení vhodnosti, délky a rozsahu místního šetření ve vztahu k navrhovatelce již netrvají a byly zhojeny (výše popsáním) postupem na základě nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2016 sp. zn. IV. ÚS 4397/12, rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2016 č. j. 5 Afs 7/2011-799 a rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 14. 10. 2016 sp. zn. 62 Af 39/2016, který navíc může být případně přezkoumán v řízení před kasačním soudem. Zákonem o Ústavním soudu předpokládané nápravy tedy bylo dosaženo jinak (v jiném řízení).

38. Ústavní soud konečně (a navíc) připomíná, že navrhovatelka před ESLP nežádala o přiznání nemajetkové újmy, ale žádala pouze o náhradu majetkové škody ve výši uložené pokuty, kterou jí ESLP proto, že porušení čl. 8 Úmluvy není důvodem pro zrušení rozhodnutí o uložení pokuty (nevykazuje příčinnou souvislost), nepřiznal. Lze proto dovést, že samotný ESLP posuzoval vztah mezi důsledky porušení čl. 8 Úmluvy a možné (navrhovatelkou ani nenárokované) nemajetkové újmy a dospěl k jednomyslnému závěru o zamítnutí návrhu na přiznání spravedlivého zadostiučinění.

39. Za daného stavu Ústavní soud dovedl, že kumulativní podmínky nepřípustnosti obnovy uvedené v § 119a odst. 1 zákona o Ústavním soudu jsou naplněny a nemůže proto přijmout jiný závěr než rozhodnutí o nepřípustnosti návrhu na obnovu řízení.

40. Ústavní soud, a to i s ohledem na výše uvedenou argumentaci, nedospěl ani k závěru, že by veřejný zájem na obnově řízení podstatně převyšoval vlastní zájem navrhovatelky (srov. § 119a odst. 2 zákona o Ústavním soudu).

41. Ústavní soud proto návrh navrhovatelky na obnovu řízení ve věci ústavní stížnosti navrhovatelky rozhodnuté Ústavním soudem pod sp. zn. III. ÚS 2309/09 odmítl jako nepřípustný ve smyslu ustanovení § 119a odst. 1 zákona o Ústavním soudu. Pokud jde o návrh ve smyslu § 62 odst. 4 zákona o Ústavním soudu, Ústavní soud – s ohledem na výsledek řízení – žádnému účastníku náhradu nákladů řízení neuložil.

Poučení: Proti usnesení Ústavního soudu není odvolání přípustné.

V Brně dne 31. ledna 2017

Pavel Rychetský v. r.
předseda Ústavního soudu

Za správnost vyhotovení:
Jitka Štíhová