



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobců: **a) TIPSPORT a. s.**, se sídlem Politických vězňů 156, Beroun, **b) Tipsport.net a. s.**, se sídlem Politických vězňů 156, Beroun, **c) CHANCE a. s.**, se sídlem Politických vězňů 156, Beroun, všichni zastoupeni Mgr. Danielem Čekalem, advokátem se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem tř. Kpt. Jaroše 7, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 5. 11. 2019, č. j. 31 A 70/2019 - 196,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 5. 11. 2019, č. j. 31 A 70/2019 - 196, **se** ve výrocích I., II. a IV. **z r u š u j e** a věc **se** v tomto rozsahu **v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Žalobci se žalobou podanou u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) domáhali ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který podle jejich tvrzení započal 12. 3. 2019 šetřením na místě v obchodních prostorách žalobců a jeho důsledky podle nich trvají i nadále a v dané věci lze důvodně očekávat opakování jednání naplňujícího znaky nezákonného zásahu. Žalobci se proto domáhali vyslovení nezákonnosti zásahu žalovaného, zákazu pokračování v porušování práv žalobců a obnovení stavu před zásahem.

II.

[2] Krajský soud rozsudkem ze dne 5. 11. 2019, č. j. 31 A 70/2019 - 196, určil, že provedení místního šetření dne 12. 3. 2019 v obchodních prostorách žalobců žalovaným na základě pověření předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 11. 3. 2019, č. j. ÚOHS-P0400/2017/KD-01622/2019/852/DSv, č. j. ÚOHS-P0400/2017/KD-02420/2019/852/DSv a č. j. ÚOHS-P0400/2017/KD-02523/2019/852/DSv (dále jen „pověření“), bylo nezákonným zásahem (I. výrok), uložil žalovanému povinnost zdržet se užití obsahu dokumentů zajištěných při místním šetření ze dne 12. 3. 2019 v obchodních prostorách žalobců v rámci řízení vedeného žalovaným pod sp. zn. S 0145/2019, jakož i v rámci jakéhokoli jiného řízení (II. výrok), ve zbytku žalobu zamítl (III. výrok) a uložil žalovanému povinnost nahradit náklady řízení žalobcům (IV. výrok).

[3] Krajský soud dospěl k závěru, že podnět společnosti SAZKA a. s. (dále jen „SAZKA“) ze dne 29. 6. 2017 (dále jen „podnět“) byl žalovanému doručen ve zjevné časové návaznosti na aktivity Asociace provozovatelů kurzových sázek z. s. (dále jen „Asociace“) a jejích členů (tedy i žalobců) a lze předpokládat, že k tomuto kroku přistoupila z důvodu konfliktního vývoje v souvislosti s výkladem zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů, a SAZKOU prováděné zjednodušené identifikace sázejících. Přestože krajský soud nepřisvědčil žalobcům, že vždy a ve všech případech je třeba detailnějšího prověření skutečností uváděných v podnětech před uskutečněním místního šetření (byť takového prověření bude zásadně třeba), konstatoval, že detailnější prověření musí být vyžadováno v situacích, kdy okolnosti podání podnětu mohou naznačovat, že je podáván v rámci konkurenčního boje jako „odplata“ za jiné kroky jiného konkurenta vůči podavateli podnětu, a kdy nelze vyloučit, že se orgán veřejné moci (zde žalovaný) má stát nástrojem (či pomocníkem) jednoho ze soutěžitelů při „vyřizování účtů“ v rámci konkurenčního boje; v takové pozici by orgán veřejné moci neměl být.

[4] Krajský soud dále uvedl, že doplňování podnětu SAZKY je v posuzované věci „zahaleno tajemstvím“, které pramení z toho, že doplnění byla podle jejich obsahu zjevně činěna v návaznosti na jednání SAZKY a žalovaného, o nichž správním spisem neprochází žádná procesní stopa. Není zcela patrné, v jaké pozici se SAZKA v relativně dlouhé době mezi podáním původního podnětu (červen 2017) a uskutečněním místního šetření (březen 2019) nacházela, jak byly v té době reálně rozděleny role mezi SAZKU a žalovaného v opatrování eventuálních indicií protisoutěžních aktivit konkurentů SAZKY, na základě čeho konkrétně se tak dělo, a není tedy zcela vyloučeno, že se tu stal právě nástrojem konkurenčního boje SAZKY. I to oslabuje důkazní sílu skutečností, na nichž se postupné informování ze strany SAZKY formou doplňování původního podnětu bez jasné aktivity, jež by spočívala v prověřování skutečností plynoucích z podání SAZKY, zakládá. Sama skutečnost, že mezi podáním podnětu (červen 2017) a uskutečněním místního šetření (březen 2019) uplynula relativně dlouhá doba, přitom samozřejmě žádným důkazem o tom, že sám podnět SAZKY prověřoval, nemůže být.

[5] V době, kdy místní šetření proběhlo, podle krajského soudu žalovaný nedisponoval žádnými reálnými indiciemi o koordinaci (dokonce dlouhodobé) žalobců a společnosti FORTUNA GAME a. s. (dále jen „FORTUNA“) v oblasti kurzového sázení a místní šetření uskutečněné v obchodních prostorách žalobců, relativně široce vymezené, vykazuje znaky snahy „něco najít“. Krajský soud vycházel z imperativu, podle něhož místní šetření

pokračování

musí být založeno na vstupních informacích v podobě konkrétních závažných indicií, které žalovaný již má, a takovým vstupním informacím v podobě konkrétních závažných indicií musí odpovídat (obdobně Soudní dvůr ve věci C-583/13 P, rozsudek ze dne 18. 6. 2015, především bod 66., a Tribunál ve věci T-325/16, rozsudek ze dne 20. 6. 2018, bod 98.), takže místní šetření musí spočívat na konkrétních a závažných důvodech (obdobně Evropský soud pro lidská práva ve věci č. 29408/08, rozsudek ze dne 21. 12. 2010, bod 54.). V posuzovaném případě však žádné vstupní informace v podobě konkrétních závažných indicií, jež by bylo lze pokládat za přiměřeně objektivizované, které by umožňovaly dovodit, že místní šetření spočívalo ve vskutku konkrétních a závažných důvodech, žalovaný před uskutečněním místního šetření neměl. Nosným podkladem se stal podnět SAZKY a jeho doplnění, poté také jeden anonymní podnět, tato podání však obsahují obecný popis veřejně dostupných informací o oblasti kurzového sázení v České republice, o sdružení v Asociaci a o marketingu a sponzoringu divácky atraktivních soutěží, což je doplněno subjektivním hodnocením SAZKY v podobě tvrzení o koordinačních aktivitách. Nic z toho však nevypovídá o konkrétních prvcích možných koordinačních aktivit, a to ani ve vztahu k údajným dílčím podezřením jednotlivě, především však ne v jejich souhrnu, a to ani ve vztahu k aktivitám od roku 2013, ani dřívejším, na které se místní šetření mělo podle vymezení rovněž vztahovat. To, co prochází správním spisem z doby před uskutečněním místního šetření, se nejeví jako soubor relativně ucelených vstupních skutečností a předběžných poznatků reálně nasvědčujících podezření z porušení pravidel hospodářské soutěže horizontální koordinací členy Asociace, a to dlouhodobějšího a komplexnějšího charakteru, a tyto skutečnosti a poznatky ve skutečnosti neumožňovaly ani obecně identifikovat právní důvody vedoucí k uskutečnění místního šetření, a tím i omezit jeho rozsah. Obsah správního spisu podle krajského soudu vzbuzuje podezření, že se uskutečněním místního šetření žalovaný mohl snažit jednoduše „vyhovět“ SAZCE v její snaze o odhalení a potrestání aktivit, které se jí subjektivně mohou jevit jako protisoutěžní (v tom lepším případě), případně „pomoci“ SAZCE ve snaze o „vyřizování účtů“ v rámci konkurenčního boje (v tom horším případě), aniž by cokoli z toho nutně musel činit ve zlém úmyslu. Takové místní šetření vybočuje z mantinelů zákonnosti. Pokud by místní šetření v nyní posuzované věci obstálo, pak by podle krajského soudu muselo obstát prakticky každé místní šetření.

[6] Nedostatky v prověřování vstupních informací pramenících z podnětu SAZKY a jeho doplnění před uskutečněním místního šetření v nyní posuzované věci kontrastují kupř. s postupem před jiným místním šetřením, jež bylo předmětem přezkumu krajského soudu ve věci sp. zn. 62 A 63/2019 (tamní místní šetření bylo vedeno ve věci sp. zn. ÚOHS-P0425/2018/KD); tam žalovaný vyhodnotil podnět jako věrohodný popis situace na trhu ohledně uzavírání smluv na dvě veřejné zakázky, v návaznosti na podnět začal zkoumat jak okolnosti týkající se zadávacích řízení na veřejné zakázky zmiňované v podnětu, tak obecněji věcně obdobné veřejné zakázky, a teprve na základě relativně podrobného prověřování vysledoval konkrétní jevy, jež uskutečnění místního šetření odůvodňovaly (a jež také před uskutečněním místního šetření ve spisu korektně sumarizoval). V nyní posuzované věci nic takového neučinil. Uvedené vedlo krajský soud k závěru, že uskutečnění místního šetření dne 12. 3. 2019 v obchodních prostorách žalobců bylo nezákonným zásahem.

[7] Krajský soud tak dal žalobcům za pravdu už v základní části žalobní argumentace, podle níž bylo místní šetření (z pohledu tzv. vhodnosti a rozsahu) nezákonné jako celek. S ohledem na to nepovažoval krajský soud za nezbytné se v podrobnostech zabývat zbývajícími částmi žalobní argumentace. K namítaným dalším pochybením pouze ve stručnosti uvedl, že vady případného správního řízení, vč. namítaných vad spojených s nezákonným způsobem zahájení správního řízení, nemohou být předmětem tohoto řízení před soudem. Pomocí zásahové žaloby nelze docílit „předstižného“ posouzení jednotlivých procesních úkonů správního orgánu v rámci správního řízení, které navazuje na provedení místního šetření, jejichž zákonnost má mít význam při posuzování konečného rozhodnutí. Jelikož pravomoc soudu v případě zásahové žaloby nastupuje jen tam, kde jiná možnost obrany chybí, dospěl krajský soud v případě námítky nezákonného zahájení řízení (resp. vad oznámení o zahájení řízení) k závěru, že postup žalovaného v rámci správního řízení bude *ex lege* pod kontrolou nadřízeného správního orgánu rozhodujícího o opravném prostředku proti konečnému správnímu rozhodnutí a následně pod kontrolou správních soudů v režimu § 65 a násl. s. ř. s. V případě námitek proti nesdělení tzv. klíčových slov (hesel) krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 257/2018. Jelikož krajský soud shledal celé místní šetření jako nezákonný zásah s ohledem na nedostatečná vstupní zjištění pro jeho realizaci, je zcela nadbytečné zabývat se konkrétními tvrzeními stran klíčových slov a tvrzené újmy, neboť podle názoru soudu bylo celé místní šetření provedeno v rozporu se zákonem a závěry ohledně protokolace klíčových slov na tom nemohou nic změnit, ať by soud dospěl k jakémukoliv závěru.

[8] Ve vztahu k II. výroku krajský soud uvedl, že při místním šetření zajištěné dokumenty mají být ve správním spisu nadále ponechány, nicméně uložil žalovanému povinnost zdržet se užití obsahu těchto dokumentů. Přestože byly podklady rozhodnutí získány nezákonně, a pro rozhodnutí ve věci samé jde o podklady nepoužitelné, neznamená to, že by nadále neměly procházet správním spisem, který se vztahuje k souvisejícímu správnímu řízení. S ohledem na uvedené proto krajský soud ve smyslu ustanovení § 87 odst. 2 s. ř. s. nařídil obnovit stav, který tu byl před provedením nezákonného zásahu tím, že uložil žalovanému povinnost zdržet se užití získaných dokumentů.

[9] Ve vztahu k III. výroku krajský soud uvedl, že ve zbytku žalobu zamítl, neboť se žalobci domáhali uložení takových povinností, které buď byly vyloučeny (tj. vydání všech dokumentů zajištěných při místních šetřeních, neobnovitelné zničení kopií nebo výpisů, které má žalovaný v držení), nebo které byly vyloučeny povahou dokumentů, ve kterých by měly základ (tj. opakování místních šetření na základě pověření předsedy žalovaného ze dne 11. 3. 2019, jelikož tato pověření byla k jedinému úkonu, který byl již realizován). V případě požadavku na zákaz opakování místního šetření na základě obsahově podobného pověření krajský soud uvedl, že toto obecně žalovanému zakázat nemůže, avšak pro jakékoliv případné další místní šetření musí mít žalovaný důvodné podezření, které bude mít podklady ve správním spise v souladu s uvedenými požadavky zdejšího soudu.

III.

pokračování

[10] Proti výrokům I., II. a IV. tohoto rozsudku podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[11] Stěžovatel uvedl, že krajský soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že místní šetření provedené dne 12. 3. 2019 v obchodních prostorách žalobců je nezákonným zásahem, neboť nevyhovělo testu vhodnosti. Stěžovatel tak podle krajského soudu nedisponoval žádnými reálnými indiciemi o dlouhodobé koordinaci žalobců a společnosti FORTUNA a neměl tak žádné vstupní informace v podobě konkrétních závažných indicií, které lze pokládat za přiměřeně objektivizované pro provedení místního šetření. Toto právní hodnocení krajského soudu však stěžovatel považuje za chybné. Krajský soud podle stěžovatele vyšel z velmi úzké koncepce úvodního podezření, která však neodpovídá všem vstupním informacím, které měl stěžovatel před provedení místního šetření k dispozici, ale ani širšímu právnímu a ekonomickému kontextu možného protisoutěžního jednání žalobců (zejména tedy oligopolní povahu a strukturu trhu kurzového sázení a působení Asociace), který je nutný při posuzování, zda je dáno důvodné podezření a co je jeho obsahem, vždy hodnotit.

[12] Krajský soud vyhodnotil úvodní podezření jako podezření zahrnující několik individuálních dílčích skutků, přičemž ke každému z těchto skutků hodnotil zvlášť vstupní indicie, které měl mít stěžovatel k dispozici. S daným postupem však stěžovatel nesouhlasí. Předmětný delikt a úvodní podezření je totiž třeba chápat komplexně, neboť se jedná pouze o možné projevy (formy) zakázané horizontální (kartelové) dohody mezi soutěžiteli ve smyslu § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně hospodářské soutěže“), a čl. 101 Smlouvy o fungování Evropské unie. Stěžovatel má za to, že na všechny indicie, které měl k dispozici, je třeba nahlížet v jejich vzájemné souvislosti. Nelze je zkoumat zvlášť a vždy odděleně ve vztahu vždy jen k jedné z forem porušení soutěžních pravidel uvedených v pověřeních.

[13] Stěžovatel dále namítal, že pro provedení místního šetření zde existovalo dostatečné důvodné podezření. Stěžovatel nevycházel pouze z podnětu společnosti SAZKA, ale rovněž měl k dispozici informace z předchozí úřední činnosti, dále další podnět Mgr. G. a taktéž novinové a internetové články. Všechny tyto informace tak v souhrnu podporovaly podezření z možné dlouhodobé zakázané kooperace mezi žalobci a společností FORTUNA. Všechny tyto indicie tak dávaly dohromady poměrně jasný obrázek o možném protisoutěžním jednání žalobců a společnosti FORTUNA, na základě něhož mohl rovněž stěžovatel konkrétně definovat jednotlivé projevy této možné zakázané dohody. Pro každý tento projev měl přitom stěžovatel i konkrétní indicie. Stěžovatel si tak nedokáže reálně představit, co více by ještě měl mít k dispozici před provedením místního šetření, když tyto vstupní indicie krajskému soudu nepostačovaly. Stěžovatel je toho názoru, že v případě požadavku na další ověřování a disponování více informacemi by samotné provádění místního šetření bylo takřka nereálné. To by ve výsledku oslabovalo roli stěžovatele a veřejného zájmu na nenarušené hospodářské soutěži a řádné prošetření podezřelého jednání.

[14] Podle stěžovatele nelze také přehlédnout skutečnost, že krajský soud tendenčně snižoval a bagatelizoval jak podnět společnosti SAZKA a informace v něm obsažené,

tak rovněž podnět Mgr. G. V obou případech se však jednalo o podněty, které působily dostatečně věrohodným a konzistentním dojmem, vzájemně spolu korelovaly a byly podány s evidentními znalostmi trhu kurzového sázení, o to cennější informace proto stěžovateli poskytl.

[15] Stěžovatel je tak přesvědčen, že z uvedeného rozboru důvodného podezření a jednotlivých indicií, které měl před provedením místního šetření k dispozici, jasně vyplývá, že se krajský soud ve svém právním hodnocení zmýlil. Napadený rozsudek je tak podle stěžovatele založen na nesprávném právním hodnocení, je vnitřně rozporný a nepřezkoumatelný, a tedy nezákonný.

[16] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

IV.

[17] Žalobci ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedli, že stěžovatel neuvedl jediný relevantní důvod, pro který by měl být napadený rozsudek krajského soudu shledán nezákonným nebo nepřezkoumatelným. S většinou argumentace uváděné stěžovatelem se krajský soud v napadeném rozsudku vypořádal dostatečně, srozumitelně a správně. K další argumentaci, zejména pak k rozvedení některých domněnek a teorií, k nimž se stěžovatel uchýlil až v kasační stížnosti, by soud neměl vůbec přihlídnout. Nemůže být totiž krajskému soudu vytýkáno, nevypořádal-li se s argumentací, která nebyla stěžovatelem uplatněna v soudním řízení o žalobě. Závěr krajského soudu, že stěžovatel neměl před provedením místního šetření důvodné podezření, které bylo nezbytné k jeho provedení, je správný. Zcela stěžejní skutečností pro takový závěr je to, že stěžovatel ke svým závěrům dospěl téměř výhradně na základě informací uvedených v podnětu přímého konkurenta žalobců. Sam přitom nevyvinul prakticky žádnou aktivitu a jediná činnost, kterou měly být zákulisní schůzky se společností SAZKA, není jakkoli zachycena ve správním spise. Krajský soud rovněž zcela správně vyhodnotil, že podnět SAZKY byl podán ve zjevné časové souslednosti s předchozím upozorněním žalobců na její nezákonné jednání. Tím spíše měl být stěžovatel veden k obezřetnosti, měl vyvinout potřebnou aktivitu k ověření klíčových informací a jejich vyhodnocení, a především měl sám opatřit důkazy, případně provést vlastní šetření. O nic z toho se však ani nepokusil. Je nutno zdůraznit, že místní šetření je jedním z nejintenzivnějších a nejinvazivnějších nástrojů, které má stěžovatel k dispozici. Tím spíše by měl při jeho využití tendovat k obezřetnosti. Pokud se již k jeho využití rozhodne, musí mít k dispozici dostatečně důvodné podezření. V právním státě je nepřípustné, aby de facto domovní prohlídka kterékoli osoby proběhla bez legitimního důvodu. Za legitimní důvod jistě nelze považovat, jestliže k ní kterýkoli orgán přistoupí pouze na základě informací od přímého tržního konkurenta, přičemž za ověření informací pokládá konání tzv. kabinetních schůzek, o jejichž existenci nevede záznamy. To je zjevným porušením práv žalobců a v důsledku toho bylo provedení místního šetření nezákonným zásahem. Závěry krajského soudu uvedené v napadeném rozsudku, že místní šetření bylo nezákonným zásahem a stěžovatel je povinen zdržet se užití obsahu dokumentů zajištěných při místním šetření v rámci správního řízení, jakož i dalších jiných řízení, jsou proto zcela správné. Napadený rozsudek je proto zákonný

pokračování

a přezkoumatelný. Žalobci s ohledem na shora uvedené proto navrhli, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

V.

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

[19] Kasační stížnost je důvodná.

[20] Nejvyšší správní soud na úvod předesílá, že skutkově i právně totožnou věcí (pouze ve vztahu k jinému žalobci – společnosti FORTUNA) se zabýval již v rozsudku ze dne 21. 12. 2021, č. j. 2 As 295/2019 - 99, jímž na základě obsahově shodné kasační stížnosti téhož stěžovatele zrušil výrok I. a související nákladové výroky III. a IV. rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 3. 10. 2019, č. j. 62 A 77/2019 - 202. S argumentací uvedenou v citovaném rozsudku se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, a proto ji přebírá i v tomto rozsudku.

[21] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozsudku krajského soudu. Platí totiž, že nepřezkoumatelný rozsudek zpravidla nenabízí prostor k úvahám o námitkách věcného charakteru a je nezbytné jej bez dalšího zrušit. Konstantní judikatura tohoto soudu označuje za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů zejména takové rozhodnutí, v němž soud zcela opomene vypořádat některou z uplatněných žalobních námitek (viz například rozsudky ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 - 58, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74), respektive pokud z jeho odůvodnění není zřejmé, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč žalobní námítka účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby (viz například rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44).

[22] Současně vycházel Nejvyšší správní soud ze své ustálené judikatury, podle níž je s kasačním důvodem podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. třeba zacházet obezřetně, neboť zrušením rozhodnutí soudu pro nepřezkoumatelnost se oddaluje okamžik, kdy základ sporu bude správními soudy s konečnou platností vyřešen, což není v zájmu ani účastníků řízení a ani ve veřejném zájmu na hospodárnosti řízení před správními soudy (srov. například rozsudek ze dne 24. 3. 2016, č. j. 4 Azs 21/2016 - 66).

[23] Rozsudek krajského soudu nedostatky, které by měly za následek jeho nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, netrpí. Krajský soud se zabýval především otázkou, zda měl stěžovatel před provedením místního šetření k dispozici dostatečné poznatky, které byly způsobilé vzbudit důvodné podezření o protisoutěžním jednání. Krajský soud přitom srozumitelně a relativně podrobně vysvětlil, k jakému závěru dospěl a z jakých důvodů. Z odůvodnění je zřejmé, které skutečnosti považoval krajský soud za rozhodné, a v základu to, jak nahlížel na jednotlivé poznatky stěžovatele; jinou otázkou pak je, zda jsou závěry krajského soudu věcně správné. Povinnost soudu odůvodnit přezkoumatelným způsobem závěry, ke kterým dospěje, nelze vykládat jako povinnost reagovat na každou dílčí výtku a argument ať již žalobce, anebo žalovaného.

V nynější věci o tom, že stěžovatel navzdory namítané nepřezkoumatelnosti odůvodnění napadeného rozsudku porozuměl, věcně s ním však nesouhlasí, svědčí již to, že s ním v rozsáhlé kasační stížnosti polemizuje.

[24] S ohledem na uvedené skutečnosti lze tedy uzavřít, že kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. není dán.

[25] Věcným předmětem sporu je, zda místní šetření v obchodních prostorách žalobců proběhlo v situaci, kdy měl stěžovatel zřetelné, konkrétní a dostatečné vstupní indicie vyvolávající důvodné podezření o narušení hospodářské soutěže protisoutěžním jednáním, které popsal v pověření k provedení místního šetření. Krajský soud dospěl k závěru, že tomu tak nebylo, neboť v době, kdy místní šetření proběhlo, stěžovatel nedisponoval žádnými reálnými indiciemi o koordinaci (dokonce dlouhodobé) žalobců a společnosti FORTUNA v oblasti kurzového sázení, a že místní šetření uskutečněné v obchodních prostorách žalobců, relativně široce vymezené, vykazuje znaky snahy „něco najít“.

[26] Cílem činnosti stěžovatele je podpora hospodářské soutěže a její ochrana proti nedovolenému omezování. K naplnění tohoto cíle zákon o ochraně hospodářské soutěže stěžovateli svěřuje široké pravomoci, které může využívat v rámci obecnějších šetření soutěžních podmínek a dodržování soutěžních předpisů i v rámci správních řízení vedených ve věcech konkrétních protisoutěžních deliktů. V souladu s § 20 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně hospodářské soutěže je stěžovatel oprávněn vykonávat *„dozor nad tím, zda a jakým způsobem soutěžitelé plní povinnosti vyplývající pro ně z tohoto zákona nebo z rozhodnutí Úřadu vydaných na základě tohoto zákona“*. Provádí tedy nejen všeobecný dozor nad dodržováním pravidel hospodářské soutěže, ale i následnou kontrolu, jak soutěžitelé plní jím vydaná rozhodnutí. Dále zákon stěžovateli umožňuje vykonávat i tzv. sektorová šetření, tedy průběžná šetření soutěžních podmínek v případech, kdy situace na jednotlivých trzích naznačuje, že hospodářská soutěž je narušena. Stěžovatel pak může navrhnout opatření ke zlepšení, zejména vydávat zprávy, jejichž obsahem jsou doporučení ke zlepšení soutěžních podmínek (§ 20 odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže).

[27] Postup stěžovatele v rámci tzv. předběžného šetření a sektorového šetření upravuje § 20 odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže tak, že stěžovatel postupuje přiměřeně podle § 21e, 21f a 21g téhož zákona. I mimo zahájené správní řízení tedy stěžovateli náleží relativně rozsáhlé vyšetřovací pravomoci, které mu umožňují provádění efektivního dozoru. Konkrétně může od soutěžitelů požadovat patřičné informace a podklady (§ 21e) a provádět šetření na místě v obchodních i jiných prostorách soutěžitelů (§ 21f a § 21g). Uvedená oprávnění je však nutno aplikovat přiměřeně s ohledem na to, že šetření soutěžitelé nejsou účastníky řízení a nedisponují tak příslušnými procesními právy.

[28] Pro uvedenou dozorovou činnost (předběžná a sektorová šetření) je typické a z její povahy zjevné, že stěžovatel před jejím prováděním nemusí disponovat žádným konkrétnějším podezřením na možné protiprávní jednání určitých soutěžitelů. To však neznamená, že by postup stěžovatele v těchto případech mohl zcela záviset na jeho libovůli, jak upozornil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 9. 2011, č. j. 5 Aps 4/2011 - 326, č. 2458/2012 Sb. NSS (věc *Telefónica*), kde konstatoval, že je nezbytné, aby i v rámci předběžného šetření byla respektována zásada proporcionality,

pokračování

tedy aby byl sledován právem aprobovaný legitimní cíl a aby bylo šetření pro dosažení tohoto cíle nezbytné a tomuto cíli přiměřené. Zákonem předvídaný legitimní účel daného institutu přitom spočívá v kontrole dodržování vnitrostátního a unijního soutěžního práva konkrétním soutěžitelem či soutěžiteli a v případě zjištění skutečností, jež by mohly nasvědčovat protiprávnímu omezování hospodářské soutěže, ve shromáždění prvotních podkladů pro to, aby se mohl stěžovatel rozhodnout, zda zahájí správní řízení o příslušném soutěžním deliktu či deliktech, nebo nikoliv. Účelem předběžného šetření je zároveň i ochrana soutěžitelů před tím, aby proti nim nebyla zcela zbytečně zahajována řízení o porušení soutěžního práva, která by byla založena na zjevně nepodložených či nepravdivých informacích. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku také zdůraznil, že „*předběžné šetření však rozhodně není určeno k tomu, aby v něm byly shromažďovány veškeré podklady již pro konečné rozhodnutí ve správním řízení, a tedy odstraňovány jakékoliv pochybnosti o tom, zda byl spáchán soutěžní delikt. Předběžné šetření tedy rozhodně nemá a nemůže nabrazovat samotné správní řízení a nemělo by se v něm (nejde-li o skutkově triviální věc) nacházet těžiště dokazování či shromažďování dalších podkladů pro konečné rozhodnutí o vině a sankci za správní delikt. Podmínkou pro zahájení správního řízení o takovém deliktu rozhodně není jistota správního orgánu o tom, že byl tento delikt spáchán, ale pouze důvodné podezření. Předběžné šetření, v němž, jak již bylo řečeno, soutěžitel nemůže vykonávat práva účastníka řízení, tedy nesmí suplovat funkci správního řízení a činit z něho pouze formální procesní stádium, kde už je o tom, zda a kým byl delikt spáchán, vlastně předem rozhodnuto. Takový postup by byl popřením základního práva soutěžitele na spravedlivý proces.*“ Uvedené závěry lze podle názoru Nejvyššího správního soudu přiměřeně vztáhnout i na provádění sektorových šetření.

[29] Vyjdou-li při uvedené dozorové činnosti najevo skutečnosti zakládající důvodné podezření, že se konkrétní soutěžitel(é) dopustil(i) protisoutěžního deliktu, může stěžovatel zahájit správní řízení ve věci možného porušení soutěžních předpisů (§ 20 odst. 3 ve spojení s § 21 zákona o ochraně hospodářské soutěže). Správní řízení stěžovatel zahajuje vždy *ex offio* [vyjma řízení o povolení spojení a o povolení výjimky ze zákazu uskutečňování spojení (viz § 21 odst. 1 téhož zákona)]. Kromě poznatků získaných při vlastní činnosti může stěžovatel pojmout podezření na porušení soutěžních pravidel i z podnětu získaného od soutěžitele či jiného subjektu.

[30] Před zahájením správního řízení tedy musí mít stěžovatel k dispozici relativně konkrétní podezření na spáchání protisoutěžního deliktu, aby mohl dostatečně vymezit předmět řízení. Zde je nutno respektovat obecnou úpravu správního řízení obsaženou v § 46 odst. 1 správního řádu, podle které musí oznámení o zahájení správního řízení obsahovat označení správního orgánu, předmět řízení, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby. Nejvyšší správní soud přitom opakovaně zdůraznil, že „*vymezení skutku, pro který je řízení zahájeno, musí být konkrétní, stejně tak jako musí být z oznámení o zahájení řízení zřejmé, co bude jeho předmětem a o čem bude v řízení rozhodováno*“ (viz např. rozsudek ze dne 20. 11. 2003, č. j. 5 A 73/2002 - 34, č. 296/2004 Sb. NSS). Přímou ve vztahu k vymezení předmětu řízení vedeného ve věci možného porušení § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže (zakázané dohody) pak Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*na samém počátku řízení není možné jeho předmět zcela přesně vymezit. V této fázi má správní orgán pouze informace plynoucí z jeho postupu před samotným zahájením správního řízení a z případných vnějších podnětů. Nicméně předmět jakéhokoliv*

zahajovaného řízení (a pro oznámení o zahájení správně-trestního řízení to platí zvláště) musí být identifikován dostatečně určitě tak, aby účastníkovi řízení bylo zřejmé, jaké jeho jednání bude posuzováno, a aby bylo zaručeno jeho právo účinně se v daném řízení hájit.“ (viz rozsudek ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009 - 541, č. 2119/2010 Sb. NSS). Skutek, pro který je zahajováno správní řízení, tedy musí být dostatečně konkretizován tak, aby nebyl zaměnitelný s jiným protiprávním jednáním (což má význam z hlediska dodržení zásady *ne bis in idem*, překážky litispendence a překážky *res iudicata*), a to proto, aby si byl obviněný soutěžitel vědom, jaké jednání je mu kladeno za vinu, a tím bylo respektováno jeho právo na obhajobu, které je součástí širšího práva na spravedlivý proces.

[31] Pokud stěžovatel v rámci správního řízení přistoupí k provedení šetření na místě, které je zpravidla nejúčinnějším nástrojem k získání stěžejních důkazů k prokázání protisoutěžního deliktu, musí vyšetřovanému soutěžiteli sdělit také účel tohoto šetření, jenž bude zpravidla shodný s vymezením předmětu správního řízení, resp. může být i újeji zaměřený. Požadavek na sdělení právního důvodu a účelu šetření před jeho zahájením je podstatný pro stanovení hranic, v jejichž rámci má stěžovatel oprávnění zajišťovat dohled nad plněním soutěžních pravidel, aby toto oprávnění nesklouzlo k náhodnému vyhledávání informací nesouvisejících s původním podezřením stěžovatele na určitý protisoutěžní delikt (tj. k neoprávněnému lovu informací).

[32] Pro posouzení věci je nutno vycházet i z rozsudku ESLP ze dne 2. 10. 2014 ve věci stížnosti č. 97/11, *Delta Pekárny a. s. proti ČR*, který přinesl zásadní závěry týkající se oprávněnosti šetření na místě prováděných podle zákona o ochraně hospodářské soutěže. Z tohoto rozsudku a následné judikatury vnitrostátních soudů přitom plyne, že při přezkumu místních šetření musí být posouzena jejich zákonnost, legitimní cíl a nezbytnost, tj. především přiměřenost legitimnímu cíli s tím, že za přiměřené je třeba považovat takové místní šetření, které vyhoví testu vhodnosti, délky a rozsahu. V rámci testu vhodnosti krajský soud v dané věci posuzoval, zda měl stěžovatel před zahájením místního šetření k dispozici konkrétní skutková zjištění, která provedení šetření na místě odůvodňovala.

[33] Nejvyšší správní soud souhlasí s rozhodovací praxí krajského soudu, který konstantně judikuje, že musí existovat proporcionální vztah mezi rozsahem podezření, jež se musí v rozumně konkrétní míře promítnout do vymezení předmětu správního řízení, rozsahem pověření k šetření (resp. sdělení účelu místního šetření před jeho provedením) a rozsahem samotného šetření (viz např. rozsudek ze dne 29. 5. 2017, č. j. 62 Af 92/2016 - 398, či rozsudky ze dne 31. 3. 2017, č. j. 29 A 165/2016 - 150, a ze dne 27. 3. 2018, č. j. 29 Af 2/2016 - 212, uvedená praxe byla potvrzena i rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2017, č. j. 6 As 113/2017 - 83, č. 3586/2017 Sb. NSS, ve věci *ČD Cargo* a ze dne 29. 3. 2018, č. j. 5 As 119/2017 - 60, ve věci *SUEZ využití zdrojů*). Stěžovatel je tak při místním šetření oprávněn zajistit pouze ty dokumenty, které souvisí s jeho původním podezřením odůvodněným jeho předchozími zjištěními. Musí se vyvarovat toho, aby jeho šetření bylo tzv. rybářskou výpravou, jež představuje nezákonné jednání spočívající v cíleném vyhledávání dokumentů nesouvisejících s předmětem a účelem šetření nebo v neodůvodněně širokém vymezení předmětu řízení/šetření.

pokračování

[34] Za přiměřeně použitelnou lze při posuzování oprávněnosti rozsahu místních šetření považovat i judikaturu unijních soudů vztahující se k postupu Komise při provádění kontrol podle nařízení Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 16. 12. 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v člancích 81 a 82 Smlouvy (dále jen „nařízení č. 1/2003“). Přes odlišnosti procesní úpravy v tomto nařízení a v zákoně o ochraně hospodářské soutěže [Komise nařizuje kontrolu rozhodnutím podle čl. 20 odst. 4 nařízení č. 1/2003, jehož legalitu může následně přezkoumat Tribunál, zatímco Úřad provádí šetření na místě pouze na základě písemného pověření vystaveného jeho předsedou, české soudy pak přezkouvávají místní šetření *en bloc*, buď v rámci žaloby podle § 65 s. ř. s. proti konečnému rozhodnutí Úřadu ve věci samé, nebo od účinnosti novely zákona o ochraně hospodářské soutěže dne 19. 10. 2016 na základě zásahové žaloby], lze základ závěrů unijních soudů považovat za relevantní a přiměřeně aplikovatelné i pro českou vnitrostátní procesní úpravu.

[35] V rozsudcích ve věcech *ČD Cargo a SUEZ využití zdrojů*, týkajících se nezákonného zásahu spočívajícího v provedení šetření na místě stěžovatelem, Nejvyšší správní soud zdůraznil, že vymezení předmětu a účelu místního šetření v pověření musí zejména vymezit rozsah povinností spolupráce účastníka řízení se stěžovatelem a zaručit mu právo na obhajobu (k tomu odkázal na rozsudek SDEU ze dne 17. 10. 1989 ve spojených věcech 97/87 a 99/87 *Dow Chemical Ibérica SA a další proti Komisi Evropských společenství*, bod 26). Unijní judikatura požaduje, aby rozhodnutí podle čl. 20 nařízení č. 1/2003, jímž Komise nařizuje kontrolu obdobnou místnímu šetření podle § 21f zákona o ochraně hospodářské soutěže, vymezovalo „*předpoklady a domněnky, které chce Komise ověřit*“ (rozsudek Tribunálu ze dne 6. 9. 2013 ve spojených věcech T-289/11, T-290/11 a T-521/11 *Deutsche Bahn AG a další proti Komisi*, bod 75). Komise musí popsat „*charakteristické rysy předpokládaného protiprávního jednání tak, že uvede domnělý relevantní trh a povahu předpokládaných omezení hospodářské soutěže, jakož i odvětví, kterých se týká údajné protiprávní jednání, které je vyšetřováno, vysvětlí způsob, jak se podnik údajně účastnil protiprávního jednání, a uvede předmět vyšetřování a skutečnosti, které mají být ověřeny*“ (tamtéž, bod 77), dále je povinna v rozhodnutí podrobně uvést, že má „*k dispozici poznatky a závažné indicie hmotného charakteru, na jejichž základě má podezření, že se podnik, na který se vztahuje kontrola, dopustil protiprávního jednání*“ (tamtéž, bod 172). Na druhou stranu, „*Komise nemá povinnost sdělovat adresátovi takového rozhodnutí všechny informace, které má k dispozici o domnělých protiprávních jednáních, ani přesně vymezit relevantní trh, ani provést přesnou právní kvalifikaci těchto protiprávních jednání, ani uvést dobu, během níž k těmto protiprávním jednáním docházelo*“ (rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 8. 3. 2007 ve věci T-339/04 *France Télécom SA proti Komisi Evropských společenství*, bod 58). Odůvodnění pověření přitom ohraničuje pravomoci svěřené pracovníkům Komise, a proto mohou pořizovat pouze kopie dokumentů, které se týkají předmětu šetření (rozsudek SDEU ze dne 18. 6. 2015 ve věci C-583/13 *P Deutsche Bahn AG a další proti Komisi*, bod 60).

[36] Uvedená judikatura tedy specifikuje, jak má soutěžní orgán vymezit předmět a účel místního šetření tak, aby bylo možno toto šetření považovat za oprávněné a aby bylo chráněno právo vyšetřovaných soutěžitelů na účinnou obhajobu. Tato obecná východiska jsou bezpochyby uplatnitelná i na tuzemskou procesní úpravu, jejíž základní cíl - tj. přiměřenost prováděných místních šetření a respektování práva účastníka řízení na obhajobu a na ochranu soukromí, jsou totožná jako v evropském kontextu. Mírnější

požadavky na vymezení předmětu a účelu místních šetření v českém prostředí nelze vyvodit ani z toho, že podle zákona o ochraně hospodářské soutěže se šetření soutěžitelé stávají již před provedením místního šetření účastníky řízení (na rozdíl od řízení podle nařízení č. 1/2003, podle kterého získávají soutěžitelé status účastníka řízení až po sdělení výhrad). Pokud jim totiž z předmětu správního řízení, respektive z vymezení předmětu a účelu místního šetření, nebude zřejmé, z jakého jednání jsou podezřelí, nebudou moci svá práva účastníků řízení plně využít.

[37] Nejvyšší správní soud vzal také v úvahu, že výkon vyšetřovacích pravomocí stěžovatele (v tomto případě provádění šetření na místě v rámci správního řízení) je nevyhnutelně spojen s konfliktem proti sobě stojících zájmů, a to na jednu stranu veřejného zájmu na ochraně funkční hospodářské soutěže a spravedlivého tržního prostředí, a na druhou stranu práva vyšetřovaných soutěžitelů, typicky práva na obhajobu a na ochranu soukromí. Je nepochybné, že naplňování veřejného zájmu na odhalování protisoutěžních deliktů je do určité míry znesnadněno procesními standardy, které na řízení u stěžovatele a provádění místních šetření klade zákon a soudní judikatura. Nejvyšší správní soud si je zároveň vědom složité pozice stěžovatele při rozkrývání protisoutěžního jednání a získávání relevantních důkazů k jeho prokázání. Obecně je tak ve shodě s krajským soudem, že procesní postup stěžovatele a jeho relativně široká procesní oprávnění, zejména možnost provedení neohlášených místních šetření, musí respektovat základní výše uvedené požadavky, a to zejména požadavek na dostatečnou konkretizaci podezření, které stěžovatele k provedení místního šetření vede.

[38] V nyní posuzované věci žalobci v podané žalobě zpochybnili mimo jiné to, zda měl stěžovatel k provedení místního šetření dostatek zřetelných a konkrétních vstupních indicií, které by vyvolávaly důvodné podezření, že došlo k protisoutěžnímu jednání vymezenému v pověření. Učinili tak sporným, zda posuzované místní šetření ob stojí v tzv. testu (kritériu) *vhodnosti*. Krajský soud v tomto ohledu v napadeném rozsudku obecně správně vymezil, že úvaha o vhodnosti místního šetření spočívá v posouzení, zda byl tento nástroj adekvátní (přiměřený) vzhledem ke konkrétním skutkovým zjištěním, které měl stěžovatel k dispozici před provedením místního šetření, a které jsou obsaženy ve spisu.

[39] Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku ze dne 30. 1. 2018, č. j. 1 As 80/2018 - 201, uvedl, že výkon vyšetřovacích pravomocí stěžovatele, včetně provedení místního šetření na místě, jakožto patrně nejinvazivnějšího nástroje, který má stěžovatel v rámci svých oprávnění k dispozici k odhalování protisoutěžních jednání, je nevyhnutelně vždy spojen s konfliktem proti sobě stojících zájmů. Na straně jedné veřejného zájmu na ochraně funkční hospodářské soutěže a spravedlivého tržního prostředí, na straně druhé práva šetřených soutěžitelů na ochranu soukromí.

[40] Při úvaze, zda bylo provedené místní šetření přiměřené (a úžeji vhodné), je třeba mít rovněž na paměti, co je jeho účelem v rámci prověřování podezření na porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže. Stěžovatel je v případě podezření na protisoutěžní jednání, a zejména zakázaného jednání ve shodě a/nebo dohodě, o jaké se mělo jednat také v posuzované věci, ve značně složité pozici, pokud jde o získávání relevantních důkazů k jeho prokázání. Místní šetření je právě nástrojem k opatření důkazních prostředků o možném porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže, k němuž stěžovatel sahá

pokračování

zásadně v úvodní fázi celého procesu, a to případně i před samotným zahájením řízení (tzv. „předběžné šetření“), za podmínek vyplývajících z ustanovení § 20 odst. 1 písm. a) a b), odst. 2 a 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Místní šetření je přitom mnohdy nezastupitelným (*de facto* jediným možným) nástrojem k opatření důkazů (viz například rozsudek tohoto soudu ze dne 16. 9. 2021, č. j. 9 As 365/2019 - 48).

[41] Na stěžovatele proto nelze, pokud jde o získávání podkladů a poznatků k provedení místního šetření, klást nepřiměřeně vysoké nároky. Činnost stěžovatele před zahájením samotného správního řízení neslouží k tomu, aby bylo postaveno na jisto, že k protisoutěžnímu jednání skutečně došlo, včetně jeho přesné právní kvalifikace. Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku ze dne 20. 3. 2019, č. j. 2 As 257/2018 - 87, uvedl, že „[k] zahájení řízení i provedení šetření je třeba mít podklady či poznatky, z nichž plyne důvodné podezření; není ovšem třeba mít jistotu. (...) Míra pravděpodobnosti musí být natolik intenzivní, aby bylo pravděpodobné, že došlo k protisoutěžnímu jednání.“ (důraz doplněn). Požadavek na provádění extenzivního prověřování a *de facto* dokazování před provedením samotného místního šetření by jednak vedl k tomu, že by institut místního šetření byl již v zásadě nadbytečný, a současně by takovou činností stěžovatel mohl případné účastníky protisoutěžního jednání varovat, důsledkem čehož by mohlo být ukrytí či zničení případných důkazů.

[42] V nyní posuzované věci vycházel krajský soud z náhledu, že nosným podkladem k provedení místního šetření byl podnět SAZKY a jeho doplnění a jeden anonymní podnět, přičemž tato podání obsahují pouze obecný popis veřejně dostupných informací o oblasti kurzového sázení v České republice, o sdružení v Asociaci, o marketingu a sponzoringu divácky atraktivních soutěží, což je doplněno subjektivním hodnocením SAZKY v podobě tvrzení o koordinačních aktivitách. Podle krajského soudu nic z toho však nevypovídá o konkrétních prvcích možných koordinačních aktivit, a sice ani ve vztahu k údajným dílčím podezřením jednotlivě, především však ani ne v jejich souhrnu, a ani ve vztahu k aktivitám od roku 2013, ani k aktivitám dřívějším, na které se místní šetření mělo podle vymezení rovněž vztahovat. Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že podnět představoval podstatnou indicii k provedení místního šetření a stál patrně na počátku úvahy stěžovatele, zda se žalobci a společnost FORTUNA nedopustili jednání rozporného s § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Další závěr krajského soudu, a sice že stěžovatel kromě podnětu společnosti SAZKA a jeho doplnění veskrze nedisponoval žádnými jinými podklady, však neodpovídá obsahu správního spisu. Krajský soud totiž pominul, že v době, kdy místní šetření proběhlo (12. 3. 2019), měl stěžovatel k dispozici ještě jeden podnět zaslaný Mgr. G. (údání neidentifikované údajně zahraničí online sázkové společnosti obsahově se týkající zejména možnosti online registrace nových zákazníků pro online sázky) a dále novinové články *Sázkovky bojují o „ulici“*, uveřejněný v Hospodářských novinách dne 11. 2. 2019, a *Tichá revoluce: Tipsport a Fortuna daly sázkařům stamiliony. A srovnaly handicap*, uveřejněný na zpravodajském webu E15 (www.e15.cz).

[43] Současně ani neobstojí názor krajského soudu, že správním spisem neprocházela žádný záznam ohledně aktuálně shromážděných indicií a dílčích hodnocení ze strany stěžovatele. Správní spis obsahuje jednotlivé podněty, úřední záznam o vložení listin – novinových článků a dále z doplňujících podnětů SAZKY je seznatelné, kdy se uskutečnila

jednání mezi jejím zástupcem a stěžovatelem a jaká tvrzení podatele podnětu měla být doplněna. V dokumentu o vložení uvedených novinových článků do spisu ze dne 18. 2. 2019 je zároveň provedeno stručné vyhodnocení relevance těchto článků pro úvahy stěžovatele ohledně možného narušení hospodářské soutěže: *„Dne 11. 2. 2019 byly uveřejněny na internetu a novinách články o zrušení manipulačního poplatku, tentokrát při kurzovém sázení na kamenných pobočkách uvedených soutěžitelů. Takovou informaci Úřad považuje za indicii potenciálně protisoutěžní koordinace, neboť je nezvyklé, aby k takovým krokům, při standardním průběhu volné soutěže, mohlo dojít (opakovaně) v tak krátkém období či dokonce ve stejný den. Úřad proto pořídil tisky dokumentů, uveřejněných na internetu a v novinách, týkající se dané věci (...).“*

[44] Nejvyšší správní soud nesouhlasí ani se závěrem krajského soudu, že podnět SAZKY a jeho doplnění obsahují jen obecná tvrzení, případně tvrzení subjektivní, a že s ohledem na osobu podatele vyžadovala výrazně detailnější prověření, což stěžovatel neučinil a v něm obsažené informace fakticky bez dalšího převzal.

[45] Stěžovatel obdržel dne 29. 6. 2017 podepsaný a datovaný podnět obsahující upozornění na možnou nezákonnou spolupráci žalobců a společnosti FORTUNA, jakož i Asociace spočívající v tom, že na půdě uvedeného spolku tyto společnosti protiprávně (i) uzavřely dohodu o rozdělení trhu s kurzovými sázkami na území České republiky a (ii) vyměňovaly si citlivé informace o svém budoucím chování na trhu. Toto jednání uvedených společností a Asociace by mohlo být uzavřením horizontální protisoutěžní dohody ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže.

[46] Názor krajského soudu, že stěžovatel informace obsažené v daném podnětu prakticky jen bez dalšího převzal a na jejich základě přistoupil k provedení místního šetření, vyvrací již to, že stěžovatel přistoupil k další komunikaci s podatelem. Daná komunikace, zaznamenaná ve správním spisu (viz doplnění podnětu a jeho zdůvodnění), přitom není ničím jiným než prověřováním podnětu, jeho obsahu a věrohodnosti. Ze správního spisu totiž vyplývá, že stěžovatel podatele v reakci na jeho podnět jednak vyzval k tomu, aby obecně popsal podnikání v oblasti kurzových sázek, tvorbu cen, na základě čeho si zákazníci vybírají poskytovatele služeb, zda jsou zákazníci loajální apod., definoval relevantní trh/trhy v oblasti kurzových sázek, popsal účastníky relevantních trhů a jejich tržní podíly a popsal zjednodušenou identifikaci sázejících (na tuto výzvu podatel reagoval podáním ze dne 9. 1. 2017), následně pak došlo mezi stěžovatelem a podatelem k další komunikaci, v reakci na niž podatel stěžovateli zaslal podání označené jako *„Doplnění podnětu dle § 42 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, k zahájení správního řízení pro porušení § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže ze dne 29. 06. 2017“* ze dne 6. 6. 2018.

[47] Současně Nejvyšší správní soud nesdílí výhrady krajského soudu k věrohodnosti a objektivitě informací obsažených v daném podnětu, které krajský soud dovozoval z osoby jeho podatele a na jejichž základě požadoval ještě podrobnější prověřování učiněných poznatků, než jaké stěžovatel již provedl. Nejvyšší správní soud považuje již z pouhé prosté logiky věci za přesvědčivou argumentaci stěžovatele, podle které je zcela běžné, že takové podněty podávají typicky jednotliví konkurenti na trhu, kteří jimi nesledují v první řadě veřejný zájem na tržním prostředí nenarušeném zakázanými jednáními (§ 1 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže), nýbrž více či méně vlastní

pokračování

ekonomické zájmy (zde v případě neanonymního podatele lze usuzovat na snahu prosadit se na větší části trhu kurzových sázek). Nejvyšší správní soud tak se stěžovatelem souhlasí, že prakticky každý podnět podaný jiným soutěžitelem na trhu může být v určitém smyslu prostředkem konkurenčního boje. Ze skutečnosti, že podnět podá právě taková osoba, případně osoba spojená s určitým soutěžitelem na relevantním trhu, ovšem ještě nelze automaticky dovozovat, že by obsah jejího podnětu nemohl být relevantní a věrohodný v tom smyslu, že by mohl poskytnout dostatečně určitou vstupní informaci o možném protisoutěžním jednání. Nadto taková osoba mohla skutečně být tvrzeným protisoutěžním jednáním poškozena, takže mohla mít ekonomicky pochopitelnou motivaci k poskytnutí informací stěžovateli. Ani její případná motivace spočívající ve snaze konkurentům uškodit, jakkoli může být z morálních či soukromoprávních (soutěžních) hledisek případně problematická, neznamená, že informace, které stěžovatel takto získá, nemůže využít jako vstupní indicie.

[48] Nejvyšší správní soud považuje za přesvědčivou rovněž argumentaci stěžovatele, že to bude typicky podnět určitého konkurenta na trhu či osoby s takovým konkurentem nějakým způsobem spojené, který bude obsahovat relevantní informace o protisoutěžním jednání. Jsou to totiž právě takovéto osoby, které jsou schopny získat relevantní informace „zevnitř“ určitého tržního prostředí; jiné osoby budou takovými poznatky disponovat spíše méně často. Podněty osob určitým způsobem spojených s určitým soutěžním prostředím tudíž není namístě hodnotit jako *a priori* nevěrohodné a subjektivní, jako to v nynější věci učinil krajský soud.

[49] Krajský soud v napadeném rozsudku požadavek na detailnější prověření podnětu vyslovil v situaci, „*je-li z časové souslednosti kroků SAZKY zřejmé, že podnět mohl být učiněn jako „odplata“ za aktivity žalobců? [...],“* což vzhledem k výše uvedenému nelze považovat za dostatečný důvod pro nenaplnění požadavku vhodnosti místního šetření. I kdyby o jakousi odplatu či snahu poškodit konkurenta šlo, tedy bez ohledu na míru etické přijatelnosti motivace SAZKY k poskytnutí informací stěžovateli, je – jak již bylo uvedeno shora – podstatné jen to, nakolik jde o informace relevantní z pohledu cílů činnosti stěžovatele.

[50] Nepřípadnou spekulací je pak závěr krajského soudu, že obsah spisu vzbuzuje podezření, že se stěžovatel provedením místního šetření mohl snažit „vyhovět“ podateli podnětu v jeho snaze o odhalení a potrestání aktivit, které se podateli mohly jevit jako protisoutěžní, případně mu „pomoci“ ve snaze o „vyřizování účtů“; pro takové závěry neskýtá správní spis oporu.

[51] Lze dále dodat, že jak Krajský soud v Brně, tak Nejvyšší správní soud v minulosti jako relevantní zdroj vstupních indicií vyvolávajících důvodné podezření z protisoutěžního jednání opakovaně připustily anonymní podněty podané k Úřadu. Příkladem je rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. 9. 2019, čj. 62 A 63/2019 - 140, zejm. body 16 až 22, na který napadený rozsudek sám poukazuje, či již shora citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 80/2018 - 201, případně jeho rozsudek ze dne 5. 2. 2021, č. j. 5 As 140/2019 - 93.

[52] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že nynější podnět, včetně jeho následujících doplnění ze dne 9. 1. 2017 a 6. 6. 2018, obsahující popis podnikání v oblasti kurzových sázek včetně údajů o celkových tržbách na relevantním trhu kurzových sázek v České republice a podíly největších hráčů, popis právních podmínek zjednodušené identifikace sázejících při provozování kurzových sázek, popis vzájemného rozdělení marketingových aktivit mezi FORTUNU a žalobce a jejich koordinace, popis nátlaku na podatele ohledně „podtrhávání“ cen na trhu kurzových sázek, popis koordinace kurzových nabídek a popis koordinace subjektů v rámci Asociace, se svým obsahem a úrovní zpracování jeví jako poměrně věrohodný. Kombinace informací, jež z těchto podkladů vyplývala, byla dostatečně konkrétní (a tedy v dalším šetření stěžovatelem ověřitelná), dávala rozumný důvod k domněnce, že jde o popis jednání, jež se velmi dobře mohlo odehrát, pro aktéry mohlo mít rozumný ekonomický smysl (v případě udržení v tajnosti jim mohlo poskytnout podstatnou ekonomickou výhodu) a způsob jeho provedení odpovídal obecným poznatkům o obvyklém páchání protisoutěžních jednání tohoto typu v dané konstelaci aktérů (struktura trhu, podíly jednotlivých subjektů na trhu, jejich role na trhu a záměry v daném časovém období) na daném relevantním trhu.

[53] Příslušné články, které jsou jakožto příloha podnětu součástí správního spisu, tak lze vedle podnětů považovat za další podklad poznatků stěžovatele. Poznatky, které vedou k provedení místního šetření, nemusí být jednoznačné ani prokázané. Ostatně, pokud by stěžovatel již disponoval důkazy, že mezi dotčenými subjekty došlo k protiprávnímu jednání, jehož důsledkem bylo porušení hospodářské soutěže, nemusel by možná místní šetření ani provádět. Články, které vyvolávají podezření, že žalobci a společnost FORTUNA jednali ve shodě, by nepochybně samy o sobě neobstály jako důkaz o protisoutěžních dohodách v rámci příslušného správního řízení; v kontextu dalších podkladů a zjištění však není důvod jim upírat relevanci coby indiciím (střípkům širší skládanky, jež do ní zapadají) v rámci úvah o potřebě provedení předběžného šetření. I tyto články, v kontextu s dalšími podklady, byly s to přispět k důvodnému podezření stěžovatele, zda žalobci svým jednáním přinejmenším neumožnili vytváření překážek pro vstup a působení dalších soutěžitelů na trhu kurzových sázek. Lze doplnit, že jak Krajský soud v Brně, tak Nejvyšší správní soud v minulosti novinové či internetové články jako možný (byť nikoliv jediný) zdroj vstupních poznatků stěžovatele akceptovaly (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2019, č. j. 2 As 159/2018 - 64, či rozsudky Krajského soudu v Brně ze dne 30. 4. 2019, č. j. 29 A 7/2019 - 173, a ze dne 5. 11. 2019, č. j. 31 A 70/2019 - 196).

[54] Obecně lze přitakat i názoru stěžovatele, že mu „z ničeho neplyne povinnost před provedením místního šetření založit do spisové dokumentace jakousi analýzu indicií vedoucích k podezření z protisoutěžního jednání“, jsou-li příslušné indicie zřejmé z podkladů obsažených ve spisu. Roli takové „analýzy“ totiž může za určitých podmínek splnit právě úřední záznam o zjištěných skutečnostech, obsahuje-li dostatečné odůvodnění, na základě jakých poznatků stěžovatel k místnímu šetření přistoupil. Příslušný úřední záznam slouží jednak kontrolovanému soutěžiteli, aby mohl účinně využít své právo na obhajobu, tedy aby věděl, proti jakým zjištěním, z nichž stěžovatel dovozuje podezření na protisoutěžní jednání, se má bránit, a současně má také svůj význam v rámci případného soudního přezkumu zákonnosti místního šetření. Soudu totiž umožňuje ověřit, na základě jakých podkladů a konkrétních poznatků z nich plynoucích stěžovatel dospěl k závěru

pokračování

o přiměřenosti tak invazivního nástroje, jakým je místní šetření v obchodních prostorách soutěžitele. Jistě by nebylo na škodu, pokud by stěžovatel v úředním záznamu pregnantněji vysvětlil, proč považoval to které zjištění (indicii) za „podezřelé“, tedy proč jej to které zjištění (případně více zjištění ve vzájemné souvislosti) vedlo k podezření, že se dotčené subjekty mohly dopustit jednání narušujícího hospodářskou soutěž. V daném případě však stěžovatel shora citovaný úřední záznam o vložení novinových článků ze dne 18. 2. 2019 formuloval přehledně a stručně, leč výstižně v něm popsal důvody pro své podezření, které korespondují s výčtem obsaženým v pověřeních předsedy stěžovatele ze dne 11. 3. 2019 k provedení místního šetření.

[55] S ohledem na shora uvedené tedy Nejvyšší správní soud přisvědčil stěžovateli, že měl k provedení místního šetření z pohledu testu vhodnosti dostatek konkrétních vstupních indicií. Tímto závěrem však Nejvyšší správní soud ještě nikterak nepředjímá, zda provedené místní šetření obстоjí jako zákonné (přiměřené) také ve světle zbývajících žalobních námitek, jimiž se krajský soud v předchozím řízení nezabýval.

[56] Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek krajského soudu ze shora uvedených důvodů zrušil v rozsahu jeho napadení kasační stížností (tj. včetně akcesorického nákladového výroku) a věc vrátil krajskému soudu v tomto rozsahu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s., věta první před středníkem). V něm bude krajský soud v souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán výše vysloveným právním názorem, pokud jde o existenci dostatečných vstupních indicií pro provedení místního šetření. Na krajském soudu současně bude, aby posoudil ty žalobní námitky, jimiž se s ohledem na učiněný závěr o nedostatku daných indicií dosud nezabýval.

[57] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. ledna 2022

Mgr. David Hipšr
předseda senátu