



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **HP TRONIC Zlín, spol. s r.o.**, IČ 49973053, se sídlem Práce 2523, Zlín, zast. JUDr. Robertem Nerudou, Ph.D., advokátem, se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 11. 2023, č. j. 31 A 72/2023-103,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 11. 2023, č. j. 31 A 72/2023-103, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Žalovaný provedl ve dnech 13. a 14. 6. 2023 v obchodních prostorách žalobkyně šetření na místě na základě pověření předsedy žalovaného ze dne 12. 6. 2023, č. j. ÚOHS-21997/2023/872, za účelem prověření možného porušení § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně hospodářské soutěže“). Protisoutěžní jednání žalobkyně mělo spočívat v uzavírání a plnění zakázaných dohod o přímém nebo nepřímém určení cen zboží pro další prodej sjednávaných s jejími odběrateli nejméně od roku 2020, a to ve vztahu k elektrospotřebičům značek Bosch, Jata a Sogo.

[2] Zásahovou žalobou se žalobkyně domáhala, aby Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) určil, že provedení šetření na místě bylo nezákonným zásahem, a uložil žalovanému povinnost zdržet se přihlížení k zajištěným dokumentům. Eventuálně žalobkyně navrhovala, aby krajský soud určil, že zajištění dokumentů označených jako „předměty na očích“ a dokumentů J10, J30 a J56 bylo nezákonným zásahem.

[3] Rozsudkem ze dne 28. 11. 2023, č. j. 31 A 72/2023-103, krajský soud určil, že provedení šetření na místě bylo nezákonným zásahem, a zakázal žalovanému, aby v rámci své činnosti přihlížel k dokumentům, které zajistil při provedeném šetření na místě, a aby vycházel z jejich obsahu.

[4] Krajský soud konstatoval, že aby šetření na místě obstálo jako zákonné, musí být především přiměřené legitimnímu cíli, a proto musí vyhovět testu vhodnosti, délky a rozsahu. Indicií k provedení šetření byla komunikace mezi žalobkyní a jedním z jejích odběratelů zjištěná při šetření na místě u tohoto odběratele, z níž vyplynulo, že jej žalobkyně žádala o nastavení či úpravu maloobchodních cen dodávaných konkrétních elektrospotřebičů. Naopak odběratel žádal žalobkyni, aby znemožňovala dodávky zboží těm jejím odběratelům, kteří nedodržovali požadovanou cenovou úroveň, čemuž měla žalobkyně vyhovět. Podezření na uzavírání zakázaných cenových dohod podporovala také cenová srovnání provedená žalovaným. Krajský soud shledal, že žalovaný měl na základě těchto podkladů dostatek indicií pro důvodné podezření ze spáchání protisoutěžního jednání, které popsal v pověření. Šetření na místě tedy obstálo v testu vhodnosti.

[5] Dále se krajský soud zaměřil na rozsah provedeného šetření. Uvedl, že musí existovat proporcionální vztah mezi rozsahem podezření a rozsahem pověření, ale také mezi rozsahem pověření a rozsahem samotného šetření. Tento vztah se odvíjí od toho, jak bylo protisoutěžní jednání vymezeno v pověření. Je přitom třeba přihlídnout ke všem okolnostem případu a tyto vyhodnotit ve vzájemných souvislostech. Žalovaný musí průběžně vyhodnocovat přiměřenost svého postupu a použitých nástrojů a adekvátně reagovat, jestliže se šetření odchyluje od jeho účelu. O průběhu šetření na místě pořizuje žalovaný protokol. Podle krajského soudu se žalovaný omezil na povšechné hodnocení průběhu šetření na místě a kroky svých zaměstnanců nijak nezdůvodňoval ani neobhajoval. Krajský soud dospěl k závěru, že žalovaný vybočil z rozsahu pověření, které bylo omezeno na šetření protisoutěžního jednání v souvislosti se značkami Bosch, Jata a Sogo, požadoval export e-mailových schránek zaměstnanců žalobkyně až do roku 2012 a vyhledával v nich, aniž by rozsáhlejší prověření do minulosti zdůvodnil. Při vyhledávání pomocí klíčových slov volil i poměrně generická slova, což vedlo k zachycování extrémně vysokého počtu „předmětů na očích“ v poměru k důkazům, které měly svědčit o šetřeném jednání. Tyto předměty (navíc ve vysokém počtu) nesouvisejí se šetřenou praktikou ve vztahu ke zboží značek Bosch, Jata a Sogo, jak vymezil protisoutěžní jednání předseda stěžovatele v pověření. V tomto okamžiku si měl žalovaný uvědomit, že pojímá šetření na místě extenzivně, když otevíral mimo jiné e-maily, z jejichž předmětu bylo zřejmé, že se týkají jiných značek, a ani přes námitky žalobkyně nepředložil zdůvodnění, které by naznačovalo, že by se jednalo např. o kamufláž. S ohledem na dané okolnosti nelze 171 e-mailů považovat za „předměty na očích“, na něž žalovaný narazil náhodou, jak požaduje judikatura. Ani z interního pokynu žalovaného jeho zaměstnancům nevyplývá, že by se měli omezovat na vyhledávání důkazů pro zakázané dohody u jmenovaných značek. Kombinace výše uvedených skutečností činí místní šetření nezákonným v celém jeho rozsahu a s ohledem na míru a důsledky překročení rozsahu šetření nelze přihlížet k zjištěným dokumentům.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

pokračování

[6] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) včasnou blanketní kasační stížnost z důvodů uvedených v ustanoveních § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[7] V jejím doplnění učiněném v měsíční lhůtě stanovené ve výzvě soudu stěžovatel namítl, že krajský soud vystavěl své závěry na zjištěních odporujících obsahu protokolu o provedení šetření na místě a jeho příloh. Nadto se nezabýval otázkou, zda dokumenty zajištěné v rámci šetření na místě označené jako „PO“, byly předměty na očích ve smyslu rozsudku Soudního dvora Evropské unie ve věci C-583/13P, *Deutsche Bahn* (dále jen „rozsudek *Deutsche Bahn*“) nebo rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2019, č. j. 4 As 257/2018-92. Krajský soud nezkoumal okolnosti zajištění jednotlivých dokumentů a pominul podstatu šetřeného protisoutěžního jednání, kterým byla praktika „*resale price maintenance*“, tedy určování maloobchodních cen pro odběratele. V průběhu šetření se ukázalo, že indicie, na jejichž základě pojal stěžovatel podezření o spáchání přestupku, pokrývaly pouze malou část potenciálního rozsáhlého protisoutěžního jednání. V souvislosti s tím krajský soud ani nezohlednil, že se v projednávané věci mohlo jednat o pokračující, resp. trvající přestupek, a proto se zajištěné dokumenty nevztahují k jinému možnému deliktu. Účelem šetření není pouhé potvrzení úvodního podezření, jak je formulováno v pověření, ale také upřesnění tohoto podezření, což umožňuje rozšířit časový rozsah šetření ve vztahu k trvajícímu či pokračujícímu přestupku, popř. zjistit, že se jednání žalobkyně vztahovalo na širší okruh zboží a odběratelů. Z obsahu zajištěných dokumentů je zřejmé, že indikovaly praktiku stejného charakteru jako ta popsána v pověření. Jednalo se vždy o elektrospotřebiče, přičemž rozsah šetření není limitován vyjmenovanými značkami elektrospotřebičů v souladu s judikaturou správních soudů (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2018, č. j. 5 As 119/2017-60).

[8] Dále stěžovatel namítá, že označení zajištěných dokumentů jako „PO“ (předmět na očích) mělo administrativní charakter a učinil tak pouze z procesní opatrnosti. Napadený rozsudek trpí nedostatkem důvodů, neboť krajský soud nezkoumal okolnosti zajištění jednotlivých dokumentů označených jako „PO“, resp. „předměty na očích“, aniž by přihlédl ke skutečnostem zachyceným v protokolu, což zakládá zmatečnost a nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Závěrem stěžovatel dodává, že mu krajský soud neměl zakázat přihlížet ke všem zajištěným dokladům, ale pouze k těm, o nichž se domníval, že byly zajištěny nad rámec pověření (označeným jako „předmět na očích“), neboť ve vztahu k ostatním nezpochybnil jejich souvislost s předmětem místního šetření.

[9] S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[10] Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalobkyně v první řadě podotýká, že stěžovatel v kasační stížnosti předkládá nové skutkové okolnosti ohledně průběhu místního šetření. Skutková tvrzení žalobkyně vycházela z protokolu o provedeném šetření na místě a stěžovateli nic nebránilo tato tvrzení rozporovat již v protokolu (k námitkám žalobkyně), nejpozději však v řízení před krajským soudem. Vzhledem k tomu, že se nejednalo o nově vzniklé nebo objevené skutečnosti, nemůže k nim Nejvyšší správní soud v souladu s ustálenou judikaturou přihlídnout. Případný nesprávně zjištěný skutkový stav jde tudíž na vrub stěžovatele, nikoli krajského soudu. Dále žalobkyně z procesní opatrnosti polemizuje s nastíněnými skutkovými tvrzeními stěžovatelky. Závěry krajského soudu neshledává

nepřezkoumatelnými ani v rozporu se zákonem, neboť soud vyšel ze skutkových tvrzení uplatněných v žalobě, která stěžovatel nerozporoval. K rozsahu nezákonnosti místního šetření žalobkyně uvádí, že se ztotožňuje s názorem krajského soudu, a dodává, že pokud by soud postup stěžovatele aproboval, vedlo by to k tomu, že by stěžovatel cíleně vyhledával důkazy i mimo rozsah předmětu šetření, neboť by měl v zásadě zaručeno, že alespoň k některým bude přihlíženo.

[11] S ohledem na tyto skutečnosti žalobkyně navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[12] V replice k vyjádření žalobkyně stěžovatel uvedl, že nepředkládá kasačnímu soudu žádné nové skutečnosti, které by nebyly uvedeny v rámci žalobního řízení. Dále nemůže souhlasit s interpretací pojmu „předmět na očích“ předkládanou žalobkyní, neboť tato neodpovídá judikatuře ani smyslu a účelu institutu šetření jako vyšetřovacího nástroje umožňujícího soutěžnímu úřadu získat další informace o šetřeném jednání.

III. Posouzení kasační stížnosti

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

[14] Podle písm. a) zmíněného ustanovení, *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.* Podle písm. d) tohoto ustanovení, *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*

[15] Nejvyšší správní soud v první řadě poukazuje na svůj předchozí rozsudek ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008-104, v němž se uvádí, že zákaz uplatňovat v kasační stížnosti nové právní důvody, které nebyly uplatněny v řízení před krajským soudem (§ 104 odst. 4 s. ř. s.), dopadá pouze na takového stěžovatele, který byl v řízení před krajským soudem žalobcem. Žalovaný správní orgán, který podává kasační stížnost, proto může argumentovat jakýmkoliv právními důvody, a to bez ohledu na to, jakou procesní obranu uplatnil ve vyjádření k žalobě a zda takové vyjádření vůbec podal. Tento závěr je možné učinit i ve vztahu k zásahové žalobě, neboť i u ní platí, že rozsah předmětu řízení před krajským soudem i obsah jeho rozsudku se odvíjí od dispozičních úkonů žalobce, a nikoliv žalovaného správního orgánu. Proto nelze přisvědčit žalobkyni, že by se Nejvyšší správní soud neměl zabývat skutečnostmi vztahujícími se k průběhu šetření, na které stěžovatel nepoukázal v žalobním řízení.

[16] Stěžovatel v kasační stížnosti namítl, že napadený rozsudek trpí vadou zmatečnosti. Nejvyšší správní soud považuje za vhodné připomenout, že zmatečnost jako samostatný důvod kasační stížnosti je upravena v § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. K výkladu tohoto pojmu

pokračování

existuje ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu. Uvést lze například rozsudek ze dne 30. 4. 2008, č. j. 1 As 29/2008-50, v němž Nejvyšší správní soud uvedl: „*Pod tento pojem totiž v řízení podle soudního řádu správního spadají jen vady taxativně vypočtené v zákoně - tedy případy, kdy chyběly podmínky řízení, ve věci rozhodoval vyloučený soudce nebo byl soud nesprávně obsazen, popřípadě bylo rozhodnuto v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu soudce. (Srov. naproti tomu občanský soudní řád, který pod zmatečnost zahrnuje i jiné porušení procesních práv účastníka - konkrétně práva jednat před soudem podle § 229 odst. 3 o. s. ř. Definice zmatečnosti v soudním řádu správním je však komplexní, a ostatně soudní řád správní nepřipouští ani přiměřené použití ustanovení čtvrté části občanského soudního řádu, v níž je upravena žaloba pro zmatečnost, resp. vymezen pojem zmatečnost.)*“ Namítli-li tedy stěžovatel v kasační stížnosti zmatečnost odůvodnění napadeného rozsudku v důsledku toho, že krajský soud nepřihlédl k určité okolnosti, nejedná se o zmatečnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. V kontextu uplatněné kasační argumentace se spíše jeví, že stěžovatel měl na mysli nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro jeho nesrozumitelnost i pro nedostatek důvodů.

[17] K nepřezkoumatelnosti rozhodnutí soudu pro nesrozumitelnost se Nejvyšší správní soud v minulosti mnohokrát vyjádřil. Například v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, uvedl, že „*za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné.*“ V dané věci však není pochyb, že je napadený rozsudek srozumitelný a je z něj bezpečně zřejmé, jak krajský soud rozhodl.

[18] Obdobně se Nejvyšší správní soud ve své judikatuře opakovaně podrobně zabýval nepřezkoumatelností rozhodnutí pro nedostatek důvodů (viz např. rozsudky ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, publikovaný pod č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, publikovaný pod č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007-64, a ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005-245). Z nich se podává, že rozhodnutí soudu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jestliže například není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci v žalobě, proč považuje žalobní námítky za liché, mylné nebo vyvrácené či proč subsumoval skutkový stav pod zvolené právní normy. Dalším důvodem nepřezkoumatelnosti rozhodnutí může být případ, kdy soud opomněl přezkoumat některou ze žalobních námitek včas uplatněných, či obsahuje-li odůvodnění rozsudku toliko převzaté pasáže z publikovaného judikátu v jiné, skutkově i právně odlišné věci, aniž dále rozvádí dopad převzatých závěrů na konkrétní souzený případ a na samotné rozhodnutí ve věci. Ani o tento případ se v souzené věci nejednalo, neboť z odůvodnění napadeného rozsudku je zřejmé, z jakého skutkového stavu krajský soud vyšel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Nejvyšší správní soud dodává, že pouhý nesouhlas stěžovatele s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013-30, a ze

dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010-163). Nepřezkoumatelnost není ani projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Asz 69/2016-24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35).

[19] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že rozsudek krajského soudu je přezkoumatelný a nebyl naplněn důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[20] Podle § 21 odst. 5 zákona o ochraně hospodářské soutěže, *šetření se provádí na základě písemného pověření vystaveného předsedou Úřadu nebo jinou osobou k tomu oprávněnou podle vnitřních předpisů Úřadu. Pověření musí obsahovat zejména jméno, popřípadě jména, příjmení, funkci a podpis osoby oprávněné k jeho vystavení, datum vyhotovení a otisk úředního razítka, dále právní ustanovení, podle kterého má být šetření provedeno, označení obchodních prostor soutěžitele, v nichž má být šetření provedeno, předmět šetření a datum jeho zahájení, jakož i jméno, popřípadě jména a příjmení zaměstnanců Úřadu, případně dalších Úřadem pověřených osob, které mají šetření provést.*

[21] Stěžovatel namítá, že závěry krajského soudu ohledně rozsahu šetření neodpovídají obsahu protokolu o šetření na místě. Tomuto názoru však nemůže Nejvyšší správní soud přisvědčit a ztotožňuje se s východisky aplikovanými krajským soudem při posouzení věci. Ten konstatoval, že při posouzení přiměřenosti rozsahu šetření je třeba komplexní hodnocení všech skutkových okolností, přičemž vycházel z toho, jaké okolnosti byly nestandardní či vedly k překročení stanoveného rozsahu, a tyto okolnosti hodnotil ve světle toho, jak je vysvětluje či obhajuje stěžovatel (v protokolu a v řízení před soudem). Krajský soud správně zdůraznil, že jeho úkolem není domýšlet za stěžovatele zdůvodnění, proč zvolil určitý postup nebo proč nejsou žalobkyní uváděné skutečnosti relevantní. Nejvyšší správní soud souhlasí také se závěrem, že stěžovatel v protokolu postup svých zaměstnanců nezdůvodnil. Stěžovatel ani v protokolu nezpochybnil zcela konkrétní námitky žalobkyně ohledně okolností průběhu a rozsahu šetření.

[22] Krajský soud při posouzení požadavku na přiměřenost šetření správně vycházel ze závěrů rozsudku *Deutsche Bahn*. Soudní dvůr Evropské unie se v tomto rozsudku zabýval povinnostmi Komise (jakožto orgánu, který má na unijní úrovni obdobnou funkci jako stěžovatel v tuzemsku, tedy zajištění dodržování pravidel hospodářské soutěže) při místním šetření, přičemž mimo jiné konstatoval, že „čl. 20 odst. 4 nařízení č. 1/2003 ukládá Komisi odůvodnit rozhodnutí nařizující kontrolu a stanovit předmět a účel kontroly, což - jak uvedl Soudní dvůr - představuje základní požadavek nejen za účelem podat informaci o odůvodněnosti zamýšlené kontroly v dotyčných podnicích, ale také umožnit těmto podnikům uvědomit si rozsah povinnosti spolupráce při současném zachování práva na obhajobu (rozsudky *Roquette Frères*, C-94/00, EU:C:2002:603, bod 47, jakož i *Nexans a Nexans Francie v. Komise*, C-37/13 P, EU:C:2014:2030, bod 34). Mimoto v souladu s čl. 28 odst. 1 nařízení č. 1/2003 informace získané během kontroly mohou být použity pouze pro ten účel, který je uveden ve zmocnění k provedení kontroly či v rozhodnutí o kontrole (v tomto smyslu viz rozsudek *Dow Benelux v. Komise*, 85/87, EU:C:1989:379, bod 17).“ Na rozsudek *Deutsche Bahn* navázal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 3. 2018, č. j. 5 As 119/2017-60, na nějž stěžovatel odkazuje, v tom smyslu, že „[p]ovinnost sdělit soutěžiteli před zahájením místního šetření právní důvod a účel šetření má v případě Komise zaručit nejen to, že zamýšlené

pokračování

šetření je odůvodněné, ale zejména má umožnit soutěžitelům uvědomit si rozsah jejich povinnosti spolupráce při zachování jejich práva na obhajobu.“ Nejvyšší správní soud v této souvislosti odkazuje rovněž na rozsudek Tribunálu ze dne 20. 6. 2018 ve věci T-621/16, *České dráhy, a.s. proti Komisi* (dále jen „rozsudek ve věci ČD proti Komisi“), podle nějž „nesmí rozhodnutí nařizující kontrolu svým rozsahem překračovat rámec protiprávního jednání, na které lze mít na základě takových indicií podezření. Je zajisté pravda, že Komise v zásadě nemá povinnost sdělovat osobě, jíž je takové rozhodnutí určeno, 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 (...). Naproti tomu musí co nejpresněji uvést předpoklady, které zamýšlí ověřit, tedy to, co je předmětem šetření, a skutečnosti, kterých se má kontrola týkat. Za tímto účelem má rovněž povinnost uvést v rozhodnutí nařizujícím kontrolu podstatné charakteristické rysy předpokládaného protiprávního jednání tak, že uvede domnělý relevantní trh a povahu domnělých omezení hospodářské soutěže, vysvětlí způsob, jakým se podnik, na který se kontrola vztahuje, údajně účastnil protiprávního jednání, jakož i pravomoci svěřené unijním vyšetřovatelům (viz rozsudek ze dne 6. září 2013, *Deutsche Bahn a další v. Komise*, T-289/11, T-290/11 a T-521/11, EU:T:2013:404, body 170 a 171 a citovaná judikatura).“

[23] V pověření k provedení místního šetření předseda stěžovatele jako předmět a účel místního šetření výslovně označil „[p]rovedení šetření dle § 21f zákona za účelem prověření možného porušení § 3 odst. 1 zákona, které Úřad spatřuje v uzavírání a plnění zakázaných dohod o přímém nebo nepřímém určení cen zboží pro další prodej sjednávaných mezi společnostmi HP TRONIC Zlín a jejími odběrateli, přičemž zboží tvořící předmět uvedených dohod jsou elektrospotřebiče značek Bosch, Jata a Sogo (dále též „dotčené zboží“). Předmětné dohody mohly být uzavírány nejméně od roku 2020 do současnosti.“. Dále v pověření uvedl, že „pojal Úřad důvodné podezření na možné uzavírání a plnění dohod o určení cen dotčeného zboží pro další prodej sjednávaných mezi společnostmi HP TRONIC Zlín a jejími odběrateli, přičemž cílem těchto dohod je dosáhnout dodržování společností HP TRONIC Zlín stanovených cen pro další prodej dotčeného zboží.“.

[24] Z formulace, kterou předseda stěžovatele zvolil, lze logicky vyvodit, že protisoutěžní jednání se mělo týkat dotčeného zboží, tedy právě konkrétních značek elektrospotřebičů Bosch, Jata a Sogo, na něž odkazuje v celém dokumentu, aniž by jakkoli zmínil, že by se mohlo protisoutěžní jednání týkat také značek jiných výrobců, či jinak (byť obecně) vymezil předmět šetření či relevantní trh. Takto tedy předseda stěžovatele, na základě jehož pověření stěžovatel provedl místní šetření, zcela konkrétně vymezil poměrně úzkou výseč trhu elektrospotřebičů a tím i věcný rozsah šetření. Za této situace byl rozsah šetření limitován vyjmenovanými značkami elektrospotřebičů, a proto jej nebylo možné rozšiřovat na jiné výrobky, a to i kdyby se ve vztahu k nim jednalo o dílčí útoky pokračujícího či trvajících přestupku. Stěžovatel k této otázce poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2018, č. j. 5 As 119/2017-60, avšak je třeba podotknout, že v tehdy projednávané věci byl rozsah šetření v pověření předsedy stěžovatele vymezen o poznání širěji, neboť „[v] pověření k místnímu šetření byla specifikována vazba na podnět společnosti Globus; prověřováno bylo možné bid-riggingové jednání, tedy zakázaná dohoda soutěžitelů, která se konkrétně týkala výběrových řízení v oblasti nakládání s odpady.“. Pověření tedy bylo koncipováno tak, že měla být prověřena existence zakázané dohody mezi soutěžiteli na relevantním trhu, kterým bylo nakládání s odpady. Taková dohoda se může vztahovat k nejrozličnějším dodávkám v dané oblasti a k neurčitému počtu veřejných zakázek. Ačkoli

v souladu s výše uvedenou judikaturou neměl stěžovatel v nyní projednávané věci povinnost detailně specifikovat předmět přezkumu, učinil tak, když rozsah šetření výslovně zúžil na uzavírání nezákonných dohod mezi žalobkyní a jejími odběrateli, které se týkají značek Bosch, Jata a Sogo. Nejvyšší správní soud připouští, že stěžovatel je víceméně „potrestán“ za precizní věcné vymezení rozsahu šetření, nicméně mu nic nebránilo, aby jej v pověření vymezil obecněji např. na „trh elektrospotřebičů“ nebo „bílých spotřebičů“ apod. (obdobně jako v citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 119/2017). Jestliže stěžovatel takto omezil předmět přezkumu, nelze se od něj v jeho průběhu odchýlit i s ohledem na zachování práv žalobkyně na obhajobu, a to tím spíše, že stěžovatel takový krok nijak nezduvodnil, ani neuvedl okolnosti, které jej k němu vedly, i když žalobkyně proti jeho postupu uplatnila zcela konkrétní námitky, na které však stěžovatel adekvátně nezareagoval.

[25] O tom, že stěžovatel vybočil z věcného rozsahu šetření, svědčí i počet zachycených „předmětů na očích“ pomocí (mnohdy generických) klíčových slov. Tímto termínem se totiž v judikatuře evropských a správních soudů, jakož i praxi stěžovatele, rozumí náhodně zachycené dokumenty při místním šetření, které přímo nesouvisí s šetřeným protisoutěžním jednáním, ačkoli se může jednat o typově obdobné jednání (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2019, č. j. 5 As 339/2018-43, a ze dne 20. 3. 2019, č. j. 4 As 257/2018-87). Výsledkem místního šetření byl záchyt celkem 171 „předmětů na očích“ a pouze 12 důkazů vztahujících se k šetřenému protisoutěžnímu jednání, jak zdůraznil krajský soud v odstavci 36 napadeného rozsudku. V kasační stížnosti stěžovatel tvrdí, že toto označení zvolil pouze z procesní opatrnosti a je zjevné, že se nejednalo o „předměty na očích“ ve smyslu ustálené judikatury. S tím však Nejvyšší správní soud nesouhlasí, neboť stěžovatel je odbornou institucí, jejímž úkolem je dohled nad dodržováním pravidel hospodářské soutěže (jak ostatně sám uvádí), takže není možné, aby odborné pojmy užíval nebo vykládal libovolně. Tomuto závěru neodporuje ani tvrzení stěžovatele, že vymezil, co myslí označením „předmět na očích“, jestliže v protokolu o provedeném místním šetření uvedl, že *„[z] dokumentů, které byly nalezeny na základě zmíněných vyhledávacích termínů a které byly označeny značkou PO (tj. „předmět na očích“), plyne na první pohled zřejmé podezření, že mohlo docházet k uzavírání a plnění zakázaných dohod o přímém nebo nepřímém určení cen zboží pro další prodej mezi společnostmi HP TRONIC Zlín a jejími odběrateli i ve vztahu k dalším značkám elektrospotřebičů (kromě značek Bosch, Jata, Sogo)“*. Také z této formulace totiž vyplývá, že dokumenty označené jako „předměty na očích“ nesouvisí s dotčeným zbožím specifikovaným v pověření předsedy stěžovatele, byť se jedná o tutéž praktiku, takže neměly přímou souvislost s předmětem šetření. Jak již bylo popsáno výše, rozhodující je formulace věcného rozsahu šetření vymezeného v pověření k provedení místního šetření.

[26] Nejvyšší správní soud nepopírá, že by stěžovatel za normálních okolností mohl použít zachycené „předměty na očích“ pro zahájení správního řízení, jak ostatně konstatoval v rozsudku ze dne 20. 3. 2019, č. j. 2 As 257/2018-87: *„Za situace, kdy se nejednalo o nezákonný výlov informací, je třeba tento dokument označit za náhodně získaný, a tedy za „dokument na očích“*. Oba účastníci řízení v této souvislosti argumentují, byť v opačném významu, zejména poukazy na rozhodnutí Soudního dvora EU ve věci *Deutsche Bahn A.G. a další versus Evropská komise* (rozsudek ze dne 18. 6. 2015, C-583/13 P) a ve věci *České dráhy, a. s. proti Evropské komisi* (rozsudek ze dne 20. 6. 2018). Z této a obdobné unijní judikatury vycházel i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2017, č. j. 5 As 119/2017-65. Ve věci

pokračování

„Deutsche Bahn“ Soudní dvůr v odstavci 58 sice označil za nepřípustné dovolávání se důkazů, které byly zjištěny během vyšetřování nad jeho rámec, ovšem v následujícím odst. 59 připustil využití informací, s nimiž se Komise seznámila během kontroly náhodně. Na to výslovně navazuje rozsudek ve věci „České dráhy“, (odkaz v odst. 36), když dále v odst. 37 výslovně připouští využití informací, s nimiž se Komise náhodně seznámila při předchozí kontrole, pokud naznačují existenci chování v rozporu s pravidly hospodářské soutěže. Shledal-li Nejvyšší správní soud způsob šetření zákonným, pak z toho nemůže vzejít jiný závěr, než že dokument A8 je náhodně objeveným, tj. dokumentem na očích.“. To ale není případ stěžovatele v nyní projednávané věci, neboť je s ohledem na výše vyslovené závěry zřejmé, že stěžovatel pojal místní šetření z věcného hlediska extenzivně, a proto nelze jeho postup považovat za zákonný.

[27] Otázkou časového vymezení domnělého protisoutěžního jednání se Nejvyšší správní soud již zabýval v rozsudku ze dne 8. 11. 2019, č. j. 5 As 339/2018-40, v němž odkázal na závěr rozsudku ve věci *ČD proti Komisi*, bod 82, přičemž konstatoval, že „[z] ustálené judikatury vyplývá, že Komise nemá povinnost uvést v rozhodnutí, kterým se nařizuje provedení kontroly, dobu, během níž k domnělým protiprávním jednáním docházelo (viz rozsudek ze dne 25. listopadu 2014, *Orange v. Komise*, T 402/13, EU:T:2014:991, bod 80 a citovaná judikatura). Proto v případě, kdy se Komise navzdory této judikatuře rozhodne uvést dobu, během níž mělo k domnělým protiprávním jednáním docházet, nelze jí vytýkat, že tak učinila příliš široce“. Předseda stěžovatele v pověření uvedl, že výše popsané protisoutěžní dohody mohly být uzavírány nejméně od roku 2020, což indukuje, že stěžovatel předpokládal, že se žalobkyně mohla dopouštět protisoutěžního jednání již v hlubší minulosti. Časový údaj obsažený v pověření se odvíjí od indicie, na jejímž základě pojal stěžovatel podezření o protisoutěžním jednání. Takové vymezení tedy samo o sobě neodporuje ustálené judikatuře. V odkazovaném rozsudku sp. zn. 5 As 339/2018 Nejvyšší správní soud „přisvědčil krajskému soudu, že by bylo absurdní požadovat po žalovaném, aby doložil ‚časové meze svého údajného podezření‘, jak požaduje stěžovatel, když samotná indicie vzbuzuje podezření z natolik širokého rámce protisoutěžního jednání, že by konkrétní časové ohraničení bylo toliko nepodloženým odhadem žalovaného, kterým by popíral primární účel své činnosti - tj. jednání tohoto druhu odhalovat a postihovat.“. Je zřejmé, že v souladu s výše uvedenou judikaturou vymezil předseda stěžovatele časový rozsah šetření záměrně tak, aby mohl prošetřit případné protisoutěžní jednání spojené s vymezeným předmětem přezkumu v celém jeho rozsahu, což mu není možné vytýkat. Nejvyšší správní soud proto pouze koriguje závěr krajského soudu v tom smyslu, že stěžovatel nejen neměl povinnost časový rozsah šetření v pověření vymezit (jak ostatně uvedl i krajský soud v odstavci 31 napadeného rozsudku), ale toto zvolenou formulací ani neučinil. V protokolu o provedeném místním šetření však nejsou zachyceny okolnosti, kvůli kterým bylo důvodné prověřovat komunikaci zaměstnanců žalobkyně s ohledem na věcný rozsah pověření. Námitky žalobkyně ohledně časového rozsahu šetření zachycené v protokolu rovněž zůstaly nezodpovězeny.

[28] Lze tedy shrnout, že stěžovatel pojal místní šetření extenzivně, a to zejména co se týče věcného rozsahu předpokládaného v pověření předsedy stěžovatele. Nejvyšší správní soud se tedy shoduje se závěry krajského soudu vyslovenými v odstavcích 34 až 41 napadeného rozsudku, že stěžovatel v průběhu místního šetření vybočil z mezí pověření, jestliže v jeho průběhu zajistil převážně komunikaci, která nesouvisela s šetřenou praktikou ve vztahu ke zboží značek specifikovaných v tomto pověření, a to do hlubší minulosti, přičemž v protokolu o místním šetření nejsou zachyceny okolnosti, které by takový postup

ospravedlňovaly, a to ani v reakci na konkrétní námitky žalobkyně. Nezbyvá tedy než konstatovat, že stěžovatel nesplnil podmínky přiměřenosti místního šetření, což jeho jednání činí nezákonným zásahem.

[29] Nejvyšší správní soud se však neshoduje s krajským soudem ohledně zákazu přihlížet při činnosti stěžovatele k veškerým podkladům získaným při místním šetření. Jak již bylo popsáno výše, v souladu s ustálenou judikaturou není možné přihlížet ke zjištěným „předmětům na očích“, pokud bylo šetření pojato extenzivně. Naproti tomu nelze stěžovateli upřít, že při místním šetření zajistil 12 důkazů souvisejících přímo s šetřenou protisoutěžní praktikou v mezích pověření. Pokud tedy by bylo zapovězeno přihlížet i k důkazům, které jsou způsobilé prokázat šetřené protisoutěžní jednání, byl by tím zcela zmařen účel místního šetření a *de facto* znemožněna efektivní kontrola hospodářské soutěže. Stěžovatel by totiž nemohl uplatnit získané důkazy potvrzující jeho podezření a šetřeným soutěžitelům by bylo umožněno zastrít případné důkazy o protisoutěžním jednání vzhledem k jejich povědomí o podezření stěžovatele. V takovém případě by již bylo v zásadě nemožné zajistit potřebné důkazy domnělého protisoutěžního jednání ani při opětovném šetření. Pro zajištění efektivní kontroly hospodářské soutěže, což je úlohou stěžovatele, mu nelze upřít možnost tyto legitimní důkazy uplatnit a prokázat skutečnosti potvrzující jeho důvodné podezření.

[30] Vzhledem k výše uvedenému Nejvyšší správní soud uzavírá, že se neztotožnil se závěrem krajského soudu, podle něhož nelze vzhledem k rozsahu zachycených „předmětů na očích“ mimo věcný rozsah pověření předsedy stěžovatele přihlížet k veškerým dokumentům zajištěným v průběhu místního šetření, a to včetně dokumentů souvisejících s věcně vymezeným protisoutěžním jednáním. V tomto směru krajský soud posoudil příslušnou právní otázku nesprávně, v důsledku čehož byl naplněn důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[31] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedených skutečností shledal kasační stížnost důvodnou, napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. věty první před středníkem zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), a bude tak vycházet z toho, že stěžovateli nemůže upřít, aby v rámci své činnosti přihlížel k dokumentům zajištěným při šetření v mezích pověření předsedy stěžovatele, a vycházel z jejich obsahu.

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

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. března 2024

JUDr. Jiří Palla

pokračování

předseda senátu