



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Petra Šebka a soudců Mgr. Jana Jiráska, Ph.D., a Mgr. Petra Sedláka, Ph.D., v právní věci

žalobkyně: **Seznam.cz, a. s., IČO: 26168685**
sídlem Radlická 3294/10, 150 00 Praha 5
zastoupená advokátem Mgr. Matyášem Kuželou
sídlem Truhlářská 13-15, 110 00 Praha 1

proti
žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**
sídlem třída Kpt. Jaroše 7, 604 55 Brno

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v provádění předběžného šetření vedeného pod sp. zn. ÚOHS-P0566/2022/DP

takto:

- I. Žalovanému **se zakazuje** pokračovat v provádění předběžného šetření vedeného žalovaným pod sp. zn. ÚOHS-P0566/2022/DP.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení v částce 17 580,50 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta Mgr. Matyáše Kužely.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. V této věci soud posuzoval otázku, zda se žalovaný dopouští nezákonného zásahu tím, že provádí předběžné šetření podle § 20 odst. 1 písm. a) a odst. 3 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže, „ZOHS“), jehož předmětem je prověřování možného zneužití dominantního postavení žalobkyní.

II. Žaloba

2. Žalobkyně uvedla, že žalovaný se na ni dne 20. 12. 2022 obrátil v rámci šetření podnětu týkajícího se možného zneužití dominantního postavení žalobkyní vynucováním nepřiměřených obchodních podmínek a diskriminačním jednáním při poskytování služeb na realitním serveru Sreality.cz. Žalobkyni vyzval podle § 20 odst. 1 písm. a) a odst. 3 ve spojení s § 21e ZOHS k poskytnutí konkrétně specifikovaných podkladů a informací („výzva I“); výzvami ze dne 2. 2. 2023 („výzva II“) a dne 3. 8. 2023 („výzva III“) žalovaný požadoval po žalobkyni poskytnutí dalších blíže specifikovaných podkladů a informací. Žalobkyně žalovanému v těchto případech vždy vyhověla. Dne 6. 3. 2024 doručil žalovaný žalobkyni v pořadí již čtvrtou výzvu („výzva IV“), v níž požadoval poskytnutí další sady podkladů a informací. Žalobkyně odmítla žalovanému vyhovět, neboť podle jejího názoru již předběžné šetření vybočilo ze svého zákonného rámce a je nepřiměřené.
3. Žalobkyně namítla, že šetření trvá 16 měsíců, přičemž v jeho průběhu si žalovaný od žalobkyně vyžádal rozsáhlé množství informací a podkladů; část z nich byla přitom žalobkyně nucena na základě požadavků žalovaného teprve vytvářet. Vedle toho žalovaný požadoval též podrobné zdůvodnění a hodnocení poskytovaných informací. Vyžádané informace a podklady nemohou mít s ohledem na svůj rozsah, detail a časové zaměření již nic společného s účelem šetření, tj. s prověřováním podnětem. Pokud žalovaný zahájil předběžné šetření za účelem prověření podnětu z roku 2022, pak není přiměřené požadovat údaje za rok 2023: podnět podaný v roce 2022 se nemohl týkat skutečností, které nastaly v roce 2023. Žalobkyně se domnívá, že v rámci předběžného šetření již není prověřováno konkrétní podezření žalovaného odpovídající podnětu, ale možná porušení ZOHS jsou teprve vyhledávána. Současně žalovaný dle žalobkyně shromažďuje informace a podklady nutné k posouzení a vyhodnocení meritorních otázek, zda má žalobkyně dominantní postavení a zda se nedopustila jeho zneužití. Žalobkyně konečně v rámci předběžného šetření nemůže efektivně vykonávat svá práva – nemá přístup do spisu, nemá informace o předmětu řízení a o tom, jakým jednáním měla zneužít své údajné dominantní postavení, a nemůže se seznámit s podnětem. Za těchto okolností žalobkyně není schopna vyhodnotit dodržování svých práv žalovaným, včetně zákazu sebeobvinění.
4. Žalobkyně závěrem navrhl, aby soud žalovanému zakázal pokračovat v provádění předběžného šetření vedeného žalovaným pod sp. zn. ÚOHS-P0566/2022/DP.

III. Vyjádření žalovaného

5. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že jím prováděný zásah není nezákonný. Předběžné šetření bylo zahájeno *ex officio* na základě produktového listu a ceníku služeb poskytovaných žalobkyní prostřednictvím realitního serveru Sreality.cz, jež byly úředním záznamem dne 17. 10. 2022 vloženy do spisu. Na základě těchto dokumentů pojal žalovaný

podezření na možné protisoutěžní jednání žalobkyně – již ze samotného ceníku žalobkyně vyplývají výrazné rozdíly v cenách účtovaných za vystavení inzerátů nemovitostí klientů žalobkyně, neboť jsou velmi výrazným způsobem zvýhodňováni klienti s velkým počtem vystavených inzerátů nemovitostí (typicky velké realitní kanceláře sdružující množství realitních makléřů). Žalovaný proto vyžádal informace od soutěžitelů a dalších subjektů působících na relevantním trhu, v jejichž rámci obdržel indicie, že žalobkyně zaujímá na relevantním trhu dominantní postavení, přičemž připsal jednoho ze subjektů do jisté míry potvrzoval podezření na možné zneužívání dominantního postavení žalobkyně. Žalovaný proto dále pokračoval ve sběru informací a obrátil se též na žalobkyni.

6. Postup žalovaného podle § 21e ZOHS je standardní a nejméně invazivní nástroj. Jednotlivé výzvy zaslané žalobkyni nebyly excesivní nebo nepřiměřené a úzce se týkají vyšetřovaného podezření. Výzvy též mají veškeré náležitosti podle § 21e odst. 2 ZOHS a byly nezbytné pro vymezení relevantního trhu a postavení žalobkyně na něm. Nejedná se o nezákonný lov informací, neboť žalovaný požadoval pouze konkrétní data a informace. Získávání indicií o možném protisoutěžním jednání je dle žalovaného samotným smyslem předběžného šetření, ke kterému není třeba důvodného podezření (oproti místnímu šetření, kde již žalovaný disponuje indiciemi o protisoutěžním jednání). K přiměřenosti postupu žalovaného v rámci předběžného šetření žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2016, č. j. 9 As 231/2015-71.
7. K délce předběžného šetření žalovaný uvedl, že obecně všechna řízení jím prováděná jsou velmi složitá a vyžadují množství času. Proto je také v řízení před žalovaným vyloučeno užití ustanovení o lhůtách dle § 71 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Doba šetření v projednávané věci odpovídá složitosti a komplexnosti problematiky a byla dosažena též postupem dalších subjektů na relevantním trhu. Žalovaný nemá zájem na tom, aby předběžné šetření probíhalo po neomezenou dobu, nicméně je ve svých možnostech značně limitován jak přístupem oslovených subjektů, tak reálnými personálními kapacitami.
8. Žalovaný závěrem zdůraznil, že účelem ZOHS je ochrana hospodářské soutěže. Žalovaný je pak ústavním právem zavázán zajistit každému soutěžiteli možnost realizovat jeho právo svobodně podnikat, tj. účastnit se hospodářské soutěže, jež není nedůvodně omezena. Předběžné šetření je vhodným a potřebným institutem k zajištění této role žalovaného a veřejného zájmu na ochraně hospodářské soutěže. Zahájení správního řízení by mohlo v případě medializace přinést žalobkyni riziko ohrožení dobré pověsti, neboť Úřad je nucen poskytovat údaje o své úřední činnosti. Dále existuje riziko, že se přístupu do správního spisu dovolá i jiná osoba s odkazem na právní zájem, což v předběžném šetření není zpravidla možné. Provádění předběžného šetření je tak šetrnějším řešením ve vztahu k oprávněným zájmům žalobkyně, než by bylo zahájení správního řízení.
9. Ze všech uvedených důvodů žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV. Provedené důkazy, skutková zjištění soudu a závěr o skutkovém stavu

10. Soud ve věci nařídil jednání, při němž účastníci setrvali na svých stanoviscích. Žalobkyně doplnila, že žalovaný své výzvy odůvodňuje šetřením podnětu, ačkoliv žádný takový podnět neexistuje. Tím se její postup stává nepřezkoumatelným, neboť nelze zpětně ověřit, zda je přiměřený. Z vyjádření žalovaného pak dle žalobkyně vyplývá, že žalovaný do stadia předběžného šetření přesunuje těžiště dokazování. Žalovaný při jednání konstatoval, že „podnět“ je *terminus technicus* označující jakýkoliv důvod vedení šetření včetně vlastní

iniciativy. Prodleva mezi odpovědí na výzvu III a výzvou IV byla zřejmě způsobena personální kapacitou žalovaného. Žalovaný nevydává tiskové zprávy o zahájení správních řízení; poukázal-li žalovaný ve vyjádření k žalobě na možnost medializace případu žalobkyně, jednalo se o nepřesné vyjádření.

11. Soud dále při jednání provedl dokazování za účelem zjištění skutkového stavu věci. Žalovaný soudu poskytl svoji dokumentaci, kterou značil jako správní spis, týkající se předběžného šetření v elektronické formě, a to ve verzi s obchodním tajemstvím a ve verzi bez obchodního tajemství. Soud nejprve zvažoval, zda je nezbytné tímto správním spisem provádět důkaz, neboť v soudním řízení správním se za běžných okolností dokazování správním spisem neprovádí. V projednávané věci nicméně není žalovaným vedeno žádné správní řízení; poskytnutou dokumentaci tak sice lze označit za správní spis *largo sensu* ve smyslu § 17 odst. 1 správního řádu („v každé věci se zakládá spis“), nicméně žalobkyně ani jiné osoby k němu v průběhu předběžného šetření neměli přístup. Není tak bez dalšího možné tvrdit, že je účastníkům znám, a že jím proto není třeba provádět důkaz.
12. Soud poté zvažoval, v jakém rozsahu je možné předložený správní spis žalobkyni v soudním řízení zpřístupnit. ZOHS v tomto směru neobsahuje výslovnou právní úpravu. Jestliže však zákon umožňuje, aby bylo při předběžném šetření postupováno přiměřeně dle § 21e až 21g ZOHS, není rozumného důvodu nepoužít též přiměřeně ustanovení § 21c a § 21ca ZOHS upravující specifika nahlížení do spisu před žalovaným. Předseda senátu proto postupem podle § 45 odst. 3 ve spojení s § 21c odst. 1 ZOHS vyloučil z nahlížení verzi spisu s obchodním tajemstvím. Žalobkyni pak bylo umožněno nahlížet do verze spisu bez obchodního tajemství. I přesto soud považoval za vhodné při jednání provést k důkazu podstatný obsah správního spisu ve verzi bez obchodního tajemství, aby bylo účastníkům zřejmé, z čeho při svém rozhodnutí vycházel. Verzi spisu s obchodním tajemstvím soud k důkazu neprováděl, neboť to nebylo nezbytné pro zjištění skutkového stavu potřebného pro rozhodnutí věci.
13. Podle úředního záznamu na č. l. 1 ze dne 17. 10. 2022 byl do spisu vložen produktový list a ceník služeb Sreality.cz. Jedná se o dva strukturou shodné dokumenty obsahující ceník za různé typy inzerce, které se liší cenami (dle úředního záznamu by ceník služeb měl být platný k 13. 7. 2020 a produktový list k 17. 10. 2022). V obou případech jsou patrné rozdíly v cenách podle počtu inzerátů – čím více inzerátů klient zadá, tím je inzerce levnější.
14. Výzvami na č. l. 2 a 3 spisu ze dne 3. 11. 2022 se žalovaný obrátil na Asociaci realitních kanceláří České republiky („asociace“) a na Realitní komoru České republiky z. s. („komora“) a požádal je o sdělení, jaké subjekty v České republice poskytují služby konkurující službám serveru Sreality.cz, o seznam realitních kanceláří s největším odhadovaným tržním podílem působících na trhu s nemovitostmi v České republice a o vyjádření k obchodnímu modelu společnosti Seznam.cz při poskytování služeb na Sreality.cz. Asociace odpověděla dopisem ze dne 10. 11. 2022 (č. l. 4 spisu), že Sreality.cz jsou na českém trhu dominantní, avšak existují i další servery poskytující podobné služby. Asociace současně nemonitoruje tržní podíl jednotlivých realitních kanceláří ani neposkytuje služby realitního zprostředkování, a proto zbývající dotazy nemůže zodpovědět. Komora odpověděla dopisem dne 1. 12. 2022 s tím, že z pohledu realitních zprostředkovatelů i spotřebitelů zauímají zásadnější postavení na trhu pouze dva realitní servery – Sreality.cz a reality.idnes.cz, přičemž význam serveru Sreality v posledních letech výrazně stoupl. Server Sreality.cz nelze v současné době nahradit jiným realitním portálem – v případě absence nabídky nemovitostí na serveru Sreality.cz je pro realitní kanceláře a

jednotlivé realitní zprostředkovatele velmi obtížné prosadit se na trhu. Největšími realitními sítěmi na trhu jsou RE/MAX a M&M Reality, které sdružují velké množství realitních makléřů. Obchodní model Sreality tyto realitní sítě jednoznačně zvýhodňuje, neboť běžný realitní zprostředkovatel musí oproti nim vynaložit na jeden inzerát 12x až 43x krát více. Komora poukázala na možné personální propojení mezi Sreality a RE/MAX, na dlouhodobou nespokojenost realitních makléřů, která vyústila dne 8. 9. 2020 v demonstraci před sídlem společnosti Seznam.cz. Své podání doprovodila několika přílohami.

15. Dne 20. 12. 2022 zaslal žalovaný žalobkyni výzvu I (č. 1. 8 spisu), v níž „*v rámci šetření podnětu týkajícího se možného zneužití dominantního postavení společnosti Seznam.cz, a.s., (...), které je spatřováno zejména ve vynucování nepřiměřených obchodních podmínek a diskriminačním jednání při poskytování služeb na realitním serveru Sreality.cz*“, požádal o následující:
1. Uveďte údaje o počtu inzerátů na Vašem realitním serveru Sreality.cz jednotlivě za roky 2019, 2020 a 2021, a to v členění na inzeráty realitních kanceláří/makléřů a na inzeráty ostatních inzerentů.
 2. Sdělte údaje o návštěvnosti Vašeho realitního serveru Sreality.cz jednotlivě za roky 2019, 2020 a 2021.
 3. Poskytněte údaje o tržbách generovaných Vaším realitním serverem Sreality.cz jednotlivě za roky 2019, 2020 a 2021.
 4. Předložte seznam realitních kanceláří/makléřů, kteří v současnosti inzerují na Vašem realitním serveru Sreality.cz, společně s počtem inzerátů těchto realitních kanceláří/makléřů za každé prosincové pondělí (5., 12., 19., 26. 12. 2022).
16. Současně téhož dne žalovaný zaslal výzvy shodného obsahu též dalším subjektům trhu provozujícím servery zprostředkovávající prodej a pronájem nemovitostí – Reality.iDNES.cz, bezrealitky.cz, ČESKÉ REALITY.cz, eurobydleni.cz, RealityMIX.cz a realitymorava.cz (č. 1. 9-14 spisu). Jednotliví soutěžitelé zaslali žalovanému své odpovědi v době od 2. 1. 2023 do 16. 1. 2023 (č. 1. 17-22 spisu). Žalobkyně pak odpověděla dopisem ze dne 30. 1. 2023 a současně požádala o sdělení důvodu a účelu šetření (č. 1. 23 spisu). Mimo jiné zdůraznila, že působí na vysoce konkurenčním trhu realitního zprostředkování, kde působí řada soutěžitelů – provozovatelé specializovaných realitních serverů, realitní kanceláře a jejich portály, provozovatelé sociálních sítí či provozovatelé inzertních serverů; žalobkyně příkladmo uvedla některé tyto subjekty.
17. Žalovaný dopisem ze dne 2. 2. 2023 žalobkyni sdělil, že předmětem šetření je poskytování služeb na realitním serveru Sreality.cz, konkrétně „*možné vynucování nepřiměřených obchodních podmínek a diskriminační jednání společnosti Seznam.cz, a.s. při poskytování služeb na realitním serveru Sreality.cz*“. Současně žalobkyni vyzval k poskytnutí následujících informací (výzva II, č. 1. 24 spisu):
1. Doplňte tržby jednotlivě za tzv. „rádkovou inzerci“, „display reklamu“, „nativní reklamu“ a „topování“, a to vše jednotlivě za roky 2019, 2020 a 2021.
 2. Vysvětlete, jaké služby jsou obsaženy v tzv. „display reklamě“ a „nativní reklamě“.
18. Žalobkyně na výzvu odpověděla dopisem ze dne 13. 2. 2023 (č. 1. 25 spisu).
19. Výzvou ze dne 4. 4. 2023 (č. 1. 26 spisu) se žalovaný obrátil na M & M reality holding a. s. s žádostí o poskytnutí odhadů rozmezí procentuální výše provize pro různé úrovně ceny nemovitostí za prodej a pronájem a o poskytnutí odhadu průměrné doby vystavení inzerátu na inzertních webových stránkách. Výzvou z téhož dne (č. 1. 27) se žalovaný obrátil též na komoru s žádostí o sdělení průměrné doby vystavení inzerátu jednotlivé nemovitosti, v jaké se dlouhodobě pohybuje napříč trhem, a o sdělení sítí realitních kanceláří, které se pokusily

jednat se společností Seznam.cz za účelem snížení disproporce v cenách, jak to činily a proč jim společnost Seznam.cz nevyhověla. Odpovědi M & M reality holding a. s. a komory jsou založeny na č. l. 28-30 spisu.

20. Dne 4. 5. 2023 se žalovaný obrátil se stejným dotazem jako na M & M reality holding a. s. též na realitní kanceláře Úspěšné reality s. r. o., PARVA s. r. o., REX – nemovitosti s. r. o., Luxury service s. r. o., REALO realitní servis s. r. o., Cortes Capital s. r. o., Jolly reality s. r. o., Svět realit, s. r. o., a MACHR Excluxive s. r. o. (č. l. 31 spisu). Odpovědi jednotlivých realitních kanceláří byly žalovanému doručeny (po případných urgencích) v rozmezí 9. 5. 2023 – 12. 6. 2023 (č. l. 32-36, 39 a 40 spisu); pouze Luxury service s. r. o. a Cortes Capital s. r. o. na výzvy nereagovaly.
21. Dne 2. 8. 2023 zaslal žalovaný žalobkyni výzvu III (č. l. 43 spisu), v níž požadoval poskytnutí následujících podkladů a informací:
1. Zdůvodněte nastavení cen za vystavení inzerátu na inzertním realitním portálu Sreality.cz, zejména vysvětlíte bod 1. Jednorázová inzerce pro fyzické osoby, bod 2A. Ceník pro klienty s 1 až 5 inzeráty, bod 2B. Ceník pro klienty s 6 a více inzeráty a Přírůstky (pro ceník s 6 a více inzeráty).
 2. Uveďte, z jakých důvodů je způsob cenotvorby za vystavení inzerátu nastaven odlišně pro klienty s méně než 6 inzeráty a z jakých důvodů byla zvolena hranice právě ve výši 6 inzerátů.
 3. Uveďte, na základě jakých kritérií jsou realitní makléři sdružení v realitní kanceláři považováni pro účely určení cenové kategorie dle ceníku portálu Sreality.cz za jeden subjekt.
 4. Sdělte, zda, popř. na základě jakých kritérií, jsou realitní makléři realitní sítě M & M reality holding a. s. a realitní makléři realitních kanceláří franšizové sítě RE/MAX považováni za jeden subjekt pro účely určení ceny za vystavení inzerátu dle ceníku portálu Sreality.cz. Návazně vysvětlíte, jakým způsobem jsou těmto subjektům nebo realitním makléřům účtovány ceny za vystavení inzerátu na inzertním realitním portálu Sreality.cz.
 5. Uveďte a vyčíslete náklady společnosti Seznam.cz na provozování inzertního realitního portálu Sreality.cz v jednotlivých letech období 2019 až 2022.
22. Žalobkyně odpověděla dopisem ze dne 12. 9. 2023 (č. l. 46). Poté žalovaný dne 4. 3. 2024 zaslal žalobkyni výzvu IV (č. l. 47), v níž požadoval následující podklady a informace:
1. Uveďte tržby jednotlivě za tzv. „řádkovou inzerci“, „display reklamu“, „nativní reklamu“ a „topování“ inzertního realitního portálu Sreality.cz, a to vše jednotlivě za roky 2022 a 2023.
 2. Předložte seznam inzerujících subjektů (realitních kanceláří/makléřů i ostatních – soukromých inzerentů) na portálu Sreality.cz ke dni 28. 2. 2024. Ke každému ze subjektů dále uveďte jeho počet inzerátů vystavených v uvedený den a jeho hodnotu plateb za řádkovou inzerci za uvedený den. Poskytněte, prosím, v souboru typu excel.
 3. Vyčíslete náklady společnosti Seznam.cz na provozování inzertního realitního portálu Sreality.cz za období roku 2023 a podrobně uveďte a vysvětlíte, jaké náklady jsou zahrnuty.
 4. Uveďte a vyčíslete takové náklady společnosti Seznam.cz na provozování inzertního realitního portálu Sreality.cz, které se zvyšují s rostoucím počtem inzerujících subjektů (tedy nikoli s rostoucím počtem inzerátů), a to za jednotlivé roky období 2019 až 2023.
 5. V návaznosti na odpověď na dotaz Úřadu č. 4 z Vašeho přípisu ze dne 8. 9. 2023 podrobně vysvětlíte a doložte, zda nastává, případně v čem spočívá, úspora v nákladech na provoz inzertního realitního portálu Sreality.cz při inzerování franšizové sítě realitních zprostředkovatelů oproti inzerování samostatných realitních zprostředkovatelů.
 6. Sdělte, přes jaká technická řešení lze zveřejnit inzerát na portálu Sreality.cz a poskytněte seznam subjektů v rozdělení dle využití jednotlivých technických řešení.
 7. V návaznosti na odpověď na dotaz Úřadu č. 2 z Vašeho přípisu ze dne 8. 9. 2023 podrobně vysvětlíte a doložte, (i) k bodu 10, zda a případně jakým způsobem generuje právě Vámi nastavené cenové schéma (míra

progrese, konkrétní výše cen) vyšší počet inzerátů než schéma jiné a (ii) k bodu 11, z jakých podkladů vychází Vaše obchodní úvaha.

23. Žalobkyně dopisem ze dne 12. 4. 2024 (č. 1. 50 spisu) odmítla požadované informace poskytnout s tím, že podá žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného. Zbývající část spisu se týká komunikace mezi žalovaným a jednotlivými oslovenými subjekty ohledně vyznačení obchodního tajemství, která není pro projednávanou věc podstatná.
24. Soud má na základě výše uvedeného za zjištěný následující skutkový stav věci. Žalovaný zahájil předběžné šetření pod sp. zn. ÚOHS-P0566/2022/DP dne 17. 10. 2022 na základě ceníků Sreality.cz. Žalovaný zaujal podezření na možné zneužití dominantního postavení žalobkyně z důvodu uplatňování rozdílných cen vůči různým typům inzerentů na portálu Sreality.cz. Žalovaný oslovil komoru a asociaci, řadu provozovatelů realitních serverů a realitních kanceláří s žádostí o poskytnutí informací, přičemž až na výjimky mu byly veškeré dotazy zodpovězeny (toto šetření probíhalo od prosince 2022 do června 2023). Žalovaný též postupně čtyřmi výzvami požadoval poskytnutí informací po žalobkyni; ta prvním třem výzvám (přes výhrady týkající se předmětu šetření) vyhověla, a to naposledy dopisem ze dne 12. 9. 2023. Na následující výzvu IV ze dne 4. 3. 2024 již žalobkyně odmítla odpovědět a podala žalobu na ochranu před nezákonným zásahem.

V. Posouzení věci

25. Žaloba je důvodná.
26. Podle § 10 odst. 1 ZOHS má dominantní postavení na trhu soutěžitel nebo společně více soutěžitelů (společná dominance), kterým jejich tržní síla umožňuje chovat se ve značné míře nezávisle na jiných soutěžitelích nebo spotřebitelích. Podle § 11 odst. 1 věta první ZOHS je zneužívání dominantního postavení na újmu jiných soutěžitelů nebo spotřebitelů je zakázáno. Podle § 11 odst. 2 ZOHS pak zjistí-li žalovaný v řízení ve věcech podle odstavce 1, že došlo k zneužití dominantního postavení, tuto skutečnost v rozhodnutí uvede a tímto rozhodnutím takové jednání do budoucna zakáže.
27. Podle § 20 odst. 1 písm. a) ZOHS žalovaný kromě pravomocí podle jiných ustanovení tohoto zákona vykonává dozor nad tím, zda a jakým způsobem soutěžitelé plní povinnosti vyplývající pro ně z tohoto zákona nebo z rozhodnutí žalovaného vydaných na základě tohoto zákona. Podle § 20 odst. 3 ZOHS postupuje žalovaný při výkonu dozoru podle odstavce 1 písm. a) přiměřeně podle § 21e, 21f a 21g a může zahájit řízení z moci úřední.
28. Podle § 21e odst. 1 ZOHS každý, kdo poskytuje žalovanému podklady a informace, včetně obchodních knih, jiných obchodních záznamů nebo jiných záznamů, které mohou mít význam pro objasnění předmětu řízení (dále jen „obchodní záznamy“), je povinen poskytovat je úplné, správné a pravdivé. Podle odst. 2 je každý je povinen poskytnout žalovanému na jeho písemnou výzvu a ve stanovené lhůtě obchodní záznamy. Ve výzvě žalovaný uvede ustanovení zákona, o které výzvu opírá, jaké obchodní záznamy požaduje, lhůtu, ve které mají být poskytnuty, a účel, pro který je požaduje, a upozorní na to, že za nesplnění povinnosti podle předchozí věty může uložit pořádkovou pokutu podle § 22c.
29. Podle § 21 odst. 2 ZOHS žalovaný po předběžném prošetření věci podle § 20 odst. 1 písm. a) nebo b), aniž řízení podle tohoto zákona zahájí, může věc usnesením odložit zejména s ohledem na míru škodlivého účinku jednání na hospodářskou soutěž, povahu jednání a způsob jeho provedení, význam dotčeného trhu a počet dotčených spotřebitelů. Usnesení o

odložení věci podle věty první se pouze poznamená do spisu; ustanovení zákona upravujícího odpovědnost za přestupky a řízení o nich týkající se vyrozumění o odložení věci se nepoužije.

30. Z výše citovaných ustanovení vyplývá, že zneužívání dominantního postavení na újmu jiných soutěžitelů nebo spotřebitelů je zakázáno, přičemž žalovaný je oprávněn takové jednání soutěžitele ve správním řízení zahajovaném z moci úřední zakázat. Zákon dále žalovanému umožňuje, aby v rámci dozoru prověřoval, zda nedochází ke zneužití dominantního postavení. Za tím účelem mu zákon svěřuje možnost přiměřeně použít pravomoci obsažené mimo jiné v § 21e ZOHS, které jinak žalovanému přísluší až po zahájení správního řízení. Tento postup žalovaného – předběžné šetření – byl již předmětem posuzování ze strany správních soudů.
31. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 9. 2011, č. j. 5 Aps 4/2011-326 (publ. pod č. 2458/2012 Sb. NSS, dospěl k závěru, že předběžné šetření může být nezákonným zásahem. Podle Nejvyššího správního soudu je předběžné šetření „*svou povahou specifickým postupem, jehož účelem je dozor nad dodržováním povinností, které soutěžitelům vyplývají ze zákona o hospodářské soutěži, případně ze soutěžního práva Evropské unie (viz § 20a a § 21h zákona o ochraně hospodářské soutěže, resp. před 1. 1. 2009 § 21a tohoto zákona) nebo z rozhodnutí stěžovatele. Nejedná se o správní řízení, jehož výsledkem by mělo být závazné správní rozhodnutí stěžovatele, ale o kontrolní postup, v rámci něhož jsou stěžovateli svěřeny relativně rozsáhlé pravomoci, které mu umožňují provádění efektivního dozoru. Účelem šetření je kontrola dodržování povinností soutěžitelů, zjištění nebo prověření případných skutečností, které by mohly odůvodňovat podezření, že se konkrétní soutěžitel mohl dopustit porušení uvedených povinností, a shromáždění prvotních informací a podkladů, o něž se takové podezření opírá. Šetření není zahajováno ani ukončováno správním rozhodnutím ani jiným formálním úkonem. Vydou-li v průběhu šetření najevo skutečnosti, které zakládají podezření, že se konkrétní soutěžitel mohl dopustit protisoutěžního deliktu, může stěžovatel z moci úřední zahájit správní řízení ve věci možného porušení soutěžních předpisů (§ 20 odst. 3 ve spojení s § 21 zákona o ochraně hospodářské soutěže). V takovém správním řízení, které již není součástí předběžné kontroly, má pak být vydáno rozhodnutí o tom, zda se soutěžitel dopustil protisoutěžního deliktu či nikoliv.“ Žalovaný je v rámci předběžného šetření nadán relativně rozsáhlými vyšetřovacími pravomocemi, které v důsledku mohou vést ke zkrácení šetřené osoby na právu na informační sebeurčení, případně též na právu vlastnickém či právu na ochranu obydlí. Nejvyšší správní soud dále zdůraznil, že „předběžné šetření 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 nahrazovat 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. Tomuto zákonnému účelu musí rozsah předběžného šetření odpovídat. Předběžné šetření tedy musí, vzhledem k tomu, že jeho jednotlivé úkony představují zásah do zmiňovaných základních práv soutěžitele, být omezeno jen na to, co je nezbytné pro dosažení jeho účelu a tomuto účelu přiměřené.“ Krajský soud k tomu dodává, že přiměřenost předběžného šetření je třeba*

posuzovat jak z hlediska věcného, tak i časového. Z povahy a účelu institutu předběžného šetření je totiž celkem zřejmé, že jeho délka by neměla přesahovat řádově měsíce. Pro vedení předběžného šetření déle než jeden rok by měl mít žalovaný k dispozici konkrétní důležité důvody.

32. V projednávaném případě soud nemá pochybnosti o tom, že předběžné šetření je zásahem správního orgánu, který je přímo namířen proti žalobkyni a který ji zkracuje na jejím právu na informační sebeurčení. Zbývá tak posoudit otázku, zda se jedná o zásah nezákonný, tj. zda žalovaný při provádění předběžného šetření dodržuje limity vyplývající ze ZOHS a judikatury.
33. Indicie o dominantním postavení žalobkyně a o jeho možném zneužití lze dle názoru soudu v hrubých rysech najít již v cenících a ve vyjádření komory ze dne 1. 12. 2022. Ostatně žalovaný to sám připouští ve svém vyjádření k žalobě. Soud nicméně akceptuje, že za účelem získání konkrétních indicií pro vymezení relevantního trhu a dominantního postavení žalobkyně a jejího možného zneužití považoval žalovaný za vhodné ještě v rámci předběžného šetření oslovit též další provozovatele realitních serverů, vzorek realitních kanceláří a konečně i samotnou žalobkyni. Postup žalovaného do výzvy III lze tak z hlediska obsahového i časového ještě aprobovat jako přiměřený a odpovídající účelu předběžného šetření.
34. Po odpovědi žalobkyně na výzvu III však měl být žalovaný nepochybně schopen provést základní úvahu, zda správní řízení ve věci zahájit, nebo nikoliv (jeho zástupce ji ostatně nastínil při jednání soudu). Žalovaný tak nepostupoval a namísto toho byl šest měsíců nečinný, aby následně vydal výzvu IV, v níž po žalobkyni požadoval další sadu informací. Tento postup již před soudem nemůže obstát.
35. Pokud jde o věcnou přiměřenost, pak výzva IV překračuje požadavek nezbytnosti předně v tom, že požaduje informace za roky 2022, 2023 a 2024 (požadavky č. 1 až 3). Dosavadní předběžné šetření se přitom zabývalo výhradně lety 2019-2021. Pokud by žalovaný měl za to, že v letech 2019-2021 byly zjištěny informace a podklady odůvodňující zahájení správního řízení, nic mu samozřejmě nebrání, aby – v rámci zahájeného správního řízení – prověřil též následující období. Není ale sebemenšího důvodu tato období předběžně šetřit – v zásadě jen proto, že předběžné šetření zasáhlo též do těchto let. To platí zejména v případě, kdy je předmětem možného zneužití dominantního postavení cenová politika, kterou žalobkyně uplatňuje dle všeho dlouhodobě a veřejně; konkrétní zakotvení v čase tak není nezbytnou podmínkou pro případné zahájení správního řízení. Zbývající požadavky č. 4 až 7 pak svou podrobností již evidentně směřují ke sběru důkazního materiálu, na jehož základě by bylo možno v zásadě bez dalšího sdělit žalobkyni výhrady ve smyslu § 2 odst. 3 ZOHS. Z hlediska účelu předběžného šetření však nepřinášejí nový rozměr věci – jejich účelem není shromáždění prvotních indicií a podkladů, nýbrž rozvíjet indicie a podklady žalovaným již shromážděné. Odvolává-li se žalovaný v této souvislosti, na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2016, č. j. 9 As 231/2015-71, pak ten se zabýval kompetencemi žalovaného v již zahájeném správním řízení, a nikoliv v rámci předběžného šetření. Jeho závěry proto nejsou na projednávanou věc použitelné.
36. Předběžné šetření pak neobstojí ani z hlediska časového – k okamžiku rozhodnutí soudu trvá již 18 měsíců, přičemž z jeho průběhu nevyplývá žádný konkrétní důležitý důvod, který by mohl takovou délku ospravedlnit. Pokud se žalovaný odvolává na skutečnost, že musel některé subjekty urgovat o odpovědi, pak takové urgency činil pouze do výzvy III. Po

doručení odpovědi žalobkyně na výzvu III jde délka řízení výlučně za žalovaným (s výjimkou jednoho prodloužení lhůty k vyjádření ve prospěch žalobkyně na č. l. 49 spisu). Nepřiměřenost délky předběžného šetření ostatně nejlépe ilustruje fakt, že mezi odpovědí žalobkyně na výzvu III a výzvou IV je časová prodleva šesti měsíců, pro niž neexistuje žádné rozumné vysvětlení (tím nemůže být nedostatečná personální kapacita úřadu). Žalovaný má nepochybně pravdu v tom, že se na řízení a postupy dle ZOHS nevztahují ustanovení správního řádu o lhůtách pro rozhodnutí. To však neznamená, že by žalovaný mohl provádět šetření po neomezenou dobu. Soud uznává, že vyšetření a odhalení zneužití dominantního postavení, může být skutkově – a tudíž i časově – náročná záležitost. Správní řízení v těchto záležitostech tedy obecně mohou být zdlouhavá. To však neplatí pro předběžné šetření, jehož účelem není obstarat skutkově neprůstřelný základ pro obvinění dominantanta, nýbrž zajistit indicie svědčící o důvodném podezření ze zneužití dominantního postavení. Případné nedostatečné personální kapacity žalovaného nemají na uvedené závěry vliv, neboť se jedná o problém na straně žalovaného (státu), který nemůže zdůvodnit zásah do práv žalobkyně.

37. Jako relevantní pak soud vzal v úvahu též to, že žalovaný ve výzvě IV (stejně jako ve výzvách I a III) označil jako účel předběžného šetření prověřování „podnětu“. Tato informace je přitom nepravdivá, neboť žalovaný žádný takový podnět nešetří a k zahájení předběžného šetření přistoupil na základě vlastní iniciativy pro zhlédnutí ceníků žalobkyně. Vysvětlení zástupce žalovaného při jednání, že se jedná o interní označení jakéhokoli důvodu vedení předběžného šetření včetně vlastní iniciativy, nemůže před soudem obstát. Sam ZOHS totiž obsahuje zvláštní ustanovení pro případy, kdy je šetření či řízení vedeno na základě podnětu (§ 21ba a § 21c odst. 6). Je proto na žalovaném, aby důsledně rozlišoval, zda vede šetření podnětu či z vlastní iniciativy. Jakkoliv soud může mít pochopení pro určité procesní strategie žalovaného v rámci vyšetřování zneužití dominantního postavení, smysl postupu žalovaného v této věci mu zcela uniká. Jeho důsledkem je totiž pouze to, že vyvolává v žalobkyni dojem existence třetí osoby (ať už zevnitř žalobkyně nebo zvnějšku), jež disponuje informacemi o obchodní politice žalobkyně, které poskytuje žalovanému. Z pohledu soudu přitom v projednávané věci nebyl sebemenší důvod skutečný účel šetření před žalobkyní, jakkoliv utajovat. Žalovaný mohl od počátku hrát s otevřenými kartami, neboť předmětem jeho šetření je veřejně prezentovaná cenová a obchodní politika žalobkyně. Pokud žalovaný pokračoval v užívání této nepravdivé formulace i ve výzvě IV, jde o nezákonný postup, který přispívá k závěru o nezákonnosti předběžného šetření jako celku.
38. Na tomto závěru nic nemění zbývající argumentace žalovaného. Pokud žalovaný předkládá soudu srovnání přiměřenosti předběžného šetření a zahájeného správního řízení, pak se jeho argumentace kompletně míjí s podstatou této věci. Úkolem žalovaného totiž není posoudit, který z těchto institutů méně zasahuje do práv žalobkyně, nýbrž je použit tam – a pouze tam, kde pro ně zákonodárce vytvořil prostor. Pokračování v předběžném šetření nelze hájit poukazem na možné využití procesních práv ze strany třetích osob (nahlížení do spisu) v případě zahájení správního řízení. Ochranu informací, které mohou být obchodním tajemstvím žalobkyně, lze navíc zajistit i ve správním řízení postupem podle § 21c ZOHS. Stejně tak neobstojí údajné možné ohrožení dobré pověsti žalobkyně. Soudu není zřejmé, proč by měl žalovaný medializovat zahájení správního řízení s žalobkyní. Nadto obdobnou námitku jako nedůvodnou smetl ze stolu již Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku ze dne 22. 9. 2011, č. j. 5 Aps 4/2011-326, na nějž soud pro stručnost odkazuje.

39. Právě řečeným soud nezpochybňuje roli žalovaného a veřejný zájem, který hájí. Soud se rovněž meritorně nezabýval tím, zda žalobkyně zneužívá dominantní postavení. Závěry soudu tedy v žádném případě nemohou vést k domněnce, že praxe žalobkyně je souladná se ZOHS. Přetrvává-li v tomto ohledu podezření žalovaného, je namístě, aby zahájil správní řízení; v opačném případě musí věc odložit dle § 21 odst. 2 ZOHS.

VI. Závěr a náklady řízení

40. S ohledem na výše uvedené soud žalovanému zakázal pokračovat v provádění předběžného šetření vedeného žalovaným pod sp. zn. ÚOHS-P0566/2022/DP (§ 87 odst. 2 s. ř. s.).
41. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.
42. Žalobkyně dosáhla v řízení o žalobě plného úspěchu, a proto má právo na náhradu nákladů řízení. Náklady žalobkyně jsou tvořeny odměnou jejího zástupce za tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, žaloba, účast na jednání soudu) podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), přičemž mimosmluvní odměna za jeden úkon právní služby činí částku 3 100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu]. Náhrada mimosmluvní odměny ve výši jedné poloviny náleží žalobkyni za návrh na vydání předběžného opatření podle § 11 odst. 2 písm. a) advokátního tarifu. Dále žalobkyni náleží náhrada hotových výdajů jejího zástupce v paušální výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). K tomu soud připočetl náhradu za daň z přidané hodnoty, kterou je zástupce žalobce povinen odvést z odměny a náhrad ve výši 2 530,50 Kč (§ 57 odst. 2 s. ř. s.) a zaplacené soudní poplatky za žalobu a návrh na vydání předběžného opatření ve výši 3000 Kč. Celkem tedy žalobci na náhradě nákladů řízení náleží částka ve výši 17 580,50 Kč. Soud žalovanému uložil zaplatit náhradu nákladů řízení k rukám zástupce žalobce v přiměřené lhůtě.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 25. června 2024

Mgr. Petr Šebek v. r.
předseda senátu