



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Petra Šebka a soudců JUDr. Václava Štencla, MA, a Mgr. Jana Jirásky, Ph.D., ve věci

žalobců: a) **Energetický a průmyslový holding a.s.**, IČO: 28356250
sídlem Pařížská 130/26, 110 00 Praha 1

b) **EP Power Europe, a.s.**, IČO: 27858685
sídlem Pařížská 130/26, 110 00 Praha 1

c) **EP Energy, a.s.**, IČO: 29259428
sídlem Pařížská 130/26, 110 00 Praha 1

d) **EP Infrastructure, a.s.**, IČO: 02413507
sídlem Pařížská 130/26, 110 00 Praha 1

všichni zastoupeni advokátem JUDr. Martinem Nedelkou, Ph.D.
sídlem Olivova 2096/4, 110 00 Praha 1

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

o žalobách na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v provedení šetření na místě v obchodních prostorách žalobců dne 24. 9. 2024,

takto:

- I. Žaloby se zamítají.
- II. Žalobci nemají právo na náhradu nákladů řízení.

III. Žalovanému se nepřiznává náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Dne 24. 9. 2024 provedl žalovaný v obchodních prostorách žalobců na adrese Pařížská 130/26, 110 00 Praha 1, šetření na místě na základě pověření předsedy žalovaného ze dne 23. 9. 2024, č. j. ÚOHS-35578/2024/852 (dále „pověření“), za účelem prověření možného porušení § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, a/nebo čl. 101 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie. Toto porušení mělo spočívat v dohodě a/nebo jednání ve vzájemné shodě žalobců a dalších soutěžitelů v souvislosti s podporou výroby elektřiny z vysokoúčinné kombinované výroby elektřiny a tepla (dále „KVET“), která byla schválena Evropskou komisí rozhodnutím State Aid SA.108368 (2023/N) – Czechia – Support for electricity from high-efficiency combined heat and power generation (dále „podpora výroby elektřiny z KVET“).
2. Proti tomuto šetření na místě podali žalobci samostatné žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, které soud usnesením ze dne 3. 12. 2024 spojil ke společnému projednání.

II. Stanoviska účastníků řízení

3. Žalobci se domáhají určení nezákonnosti místního šetření a uložení povinnosti žalovanému ukončit zadržování a využívání dokumentů získaných při místním šetření a povinnosti zdržet se používání kopií dokumentů získaných při místním šetření. Uplatňují dva okruhy námitek.
4. V prvním okruhu námitek žalobci poukazují na to, že žalovaný provedl místní šetření na základě nedostatečného podezření o spáchání možného protisoutěžního deliktu. Žalovaný si neuvědomuje závažnost dopadů místních šetření, ve srovnání s jinými soutěžními orgány Evropské unie jich realizuje vysoký počet a používá je jako běžný prostředek k zajištění důkazů, a ne jako krajní možnost v situaci, kdy nelze důkazy zajistit jinak. Tato skutečnost vyplývá i z legislativních snah žalovaného o zakotvení možnosti provádět namátková místní šetření. Jedinými indiciemi pro provedení šetření byla anonymní podání, přičemž žalovaný jejich důvěryhodnost dostatečným způsobem neprověřil a nesprávně ji posoudil. Podle stylu a obsahu byla psána jedním autorem podle stejné osnovy a jsou nedůvěryhodná. Je navíc zřejmé, že byla psána konkurentem žalobců. Jejich autorovi šlo o zabránění realizace aukcí na podporu výroby elektřiny z KVET. Autorem musel být konkurent, který neplánuje odchod od fosilních paliv a je v blízkém kontaktu se žalobci a dalšími šetřenými soutěžiteli. Třemi podáními si vytvořil pojistku pro případ, že by žalovaný odhalil, že je podává konkurenční společnost. Žalovaný neprovedl alespoň základní vyhodnocení důvěryhodnosti podání. Měl posoudit, zda nejde o podání jedné osoby. Místní šetření opřel pouze o podnět konkurenta, jehož zjevným cílem bylo poškození žalobců, a jinými indiciemi nedisponoval. Prověřování důvěryhodnosti obsahu podnětů žalovaný provedl nesprávně, neboť ověřoval pouze fakta nevypovídající o protisoutěžním jednání. Měl přitom reálné možnosti, jak tvrzení o protisoutěžním jednání ověřit například dotazy na Ministerstvo průmyslu a obchodu a Komisi nebo vyžádáním nabídek podaných v aukci a jejich porovnáním. Tvrzení o obavě z možného prozrazení neobstojí, navíc měl tento závěr žalovaný více vysvětlit a odůvodnit. Podání vyhodnotil bez potřebné znalosti; některé

aspekty jsou pro laika těžko pochopitelné. To potvrzuje i absence vymezení relevantního trhu a specifikace chování šetřených společností v pověření.

5. Druhý okruh žalobních námitek směřuje k nezákonnosti pověření. Žalobci namítají, že v něm chybí vymezení věcného relevantního trhu. Žalobci jsou soutěžiteli na několika trzích v oblasti energetiky. Nebyli tak schopni posoudit, jaká konkrétní podezření má žalovaný v úmyslu si ověřit při místním šetření. V pověření chybí i alespoň přibližné vymezení časového období, kdy mělo k protisoutěžnímu jednání docházet. Na žádost o upřesnění zástupce žalovaného nejprve uvedl rok 2024 a poté sdělil, že bude šetřit několik (nespecifikovaných) let. V pověření dále chybí uvedení konkrétních podezření žalovaného, včetně specifikace dalších údajných účastníků protisoutěžního jednání a uvedení předpokladů a domněnek, které chtěl žalovaný ověřit. Žalovaný přistoupil k místnímu šetření, aniž by věděl, jaké důkazy bude hledat, což vykazuje znaky tzv. rybářské expedice. Zároveň tím zasáhl do práva na obhajobu. Nejasnost pověření spočívá i v tom, že žalovaný provedl místní šetření vůči čtyřem společnostem, aniž by bylo zřejmé, jaké konkrétní protisoutěžní jednání, vůči jaké konkrétní společnosti šetří a jaké důkazy prověřuje. Bylo přitom zřejmé, že některé společnosti se aukce vůbec nebudou účastnit a neúčastnily se ani procesu souvisejícího se schvalováním podpory. Navíc šetřená osoba Ing. O. [a v případě žalobce a) ani Ing. F.] není zaměstnancem žalobců a) až c), ani osobou pověřenou řízením těchto žalobců.
6. Žalovaný ve svém vyjádření uvádí, že ze žalob není zřejmé, proč mají žalobci za to, že ze souhrnu všech indicíí neplyne důvodné podezření. Postup žalovaného odpovídá požadavkům na shodu mezi rozsahem důvodného podezření, pověřením a faktickým průběhem místního šetření. Žalovaný podrobněji analyzuje jednotlivé podněty a popisuje, jak tyto podněty ověřoval, což je zachyceno v úředních záznamech. Nelze si představit, jak by měl informace ještě dále prověřovat, aniž by nehrozilo prozrazení šetření. Místní šetření lze uskutečnit i v případě podání anonymního, resp. podání jako prostředku konkurenčního boje. Žalovaný disponoval co nejširším okruhem veřejně dostupných informací, které spolu s anonymními podněty vedly k racionálnímu závěru o podezření z možného porušení soutěžních předpisů. Posuzovaná praktika je způsobila narušit hospodářskou soutěž. Společná lobbingová aktivita může být legitimní formou sdílení informací a koordinace aktivit. Nelze vyloučit, že se do jednání mohly zapojit státní instituce i potenciální žadatelé o podporu – účastníci aukce. Situace je však jiná, pokud se potvrdí podezření z aktivit směřujících k ovlivnění podmínek pro poskytnutí podpory a vytváření společného tlaku na Ministerstvo průmyslu a obchodu. Žalovaný využil místní šetření k ověření důvodného podezření, že jednání žalobců mohlo vést k porušení soutěžněprávních předpisů. K oslovení třetích stran nedošlo z důvodu možného prozrazení místního šetření. Nehraje roli, že podněty mohl vyhotovit jeden subjekt, případně že mohly být koordinované. V pověření nemusí být uvedeno ani věcné vymezení relevantního trhu, ani vymezení časového období. Formulace uvedená v pověření vyhovuje požadavkům zákona a judikatury. Z hlediska časového existoval soulad mezi průběhem (rozsahem) místního šetření a důvodným podezřením. Z pověření plynulo důvodné podezření i to, proč bylo na místě provádět místní šetření u všech čtyř žalobců. Při důvodném podezření nemusí být postaveno na jisto, které právnické osobě z řad daného soutěžitele se dovodí odpovědnost za přestupek. Pokud jde o e-mail ze dne 15. 2. 2024, ten spadá pod předmět místního šetření. Žalovaný se nedopouští nezákonného zadržování dokumentů či jejich kopií. Zadržování dokumentů představuje odlišný zásah, než proti kterému žalobci brojí. Nezákonnost získání podkladu navíc ještě

neznamená, že takový podklad nemá zůstat trvalou součástí správního spisu. Žalovaný proto navrhuje, aby soud žaloby zamítl.

7. Žalobci v replice opakují stěžejní žalobní argumenty a zdůrazňují závažnost negativních dopadů šetření na místě na dobrou pověst šetřených subjektů. Znovu uvádí, že měl žalovaný anonymní podání důkladněji vyhodnotit a důkladněji zvážit použití šetření na místě. Věrohodnost podnětů podle nich snižuje skutečnost, že z velké části obsahují pouze obecné a veřejně dostupné informace. Řada z nich je stanovena právními předpisy a další tvrzení jsou nepravdivá. Žalovaný nevysvětlil, v jakém chování žalobců a dalších soutěžitelů spatřoval potencialitu narušení hospodářské soutěže. Žalobci dále opětovně zdůrazňují, že žalovaný nemůže rezignovat na vymezení relevantního trhu a časového rámce jednání. Na závěr zdůvodňují, proč by měl soud vyhovět i bodu II. žalobních petitů.
8. V rámci ústního jednání účastníci setrvali na svých stanoviscích.

III. Posouzení věci krajským soudem

9. Krajský soud v Brně shledal, že žaloby byly podány v zákonné lhůtě osobami k tomu oprávněnými a směřují proti úkonu správního orgánu, který pojmově může být zásahem ve smyslu § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Přistoupil proto k přezkumu zákonnosti tvrzeného zásahu, a to podle skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu (§ 87 odst. 1 s. ř. s.). Při rozhodování soud vycházel z obsahu správního spisu. Nad rámec správního spisu soud provedl dokazování žalobcem předloženým porovnáním obsahu anonymních podnětů spočívajícím v barevném zvýraznění jejich dílčích pasáží a tabulkou počtu realizovaných šetření na místě v jednotlivých státech Evropské unie mezi lety 2018 a 2024.
10. Napadeným nezákonným zásahem je jediné šetření na místě, které proběhlo na adrese Pařížská 130/26, 110 00 Praha 1, která je společným sídlem všech čtyř žalobců. Tito žalobci podle žalovaného zároveň tvoří jediného soutěžitele, což žalobci nerozporují.

III. a) Obecná východiska

11. O tom, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s. je adekvátním prostředkem bezprostřední ochrany proti provedení šetření na místě žalovaným dle zákona o ochraně hospodářské soutěže, svědčí rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ze dne 2. 10. 2014 ve věci *DELTA PEKÁRNY a. s. proti České republice*, č. stížnosti 97/11 (všechna zde citovaná judikatura je dostupná na stránkách www.echr.coe.int, curia.europa.eu nebo www.nssoud.cz), jenž tento typ žaloby považuje za nejvhodnější mechanismus ochrany proti zneužití pravomoci žalovaného jakožto kontrolního orgánu při šetření na místě.
12. V návaznosti na rozsudek ESLP ve věci *Delta pekárny* byl s účinností od 19. 10. 2016 doplněn § 21f zákona o ochraně hospodářské soutěže o odst. 7 ve znění: „Proti šetření v obchodních prostorách soutěžitelů lze podat žalobu.“ Jak uvádí důvodová zpráva k zákonu č. 293/2016 Sb., kterým byla citovaná změna v zákoně o ochraně hospodářské soutěže provedena, „[t]ato žaloba přitom umožňuje, aby soud přezkoumal nejenom to, zda byly dodrženy podmínky pro zahájení místního šetření, ale i samotný průběh tohoto šetření, a to relativně krátce po realizaci zásahu, jelikož pro podání zmíněné žaloby soudní řád správní zakotvuje subjektivní lhůtu dvou měsíců“.

13. Na základě § 21f odst. 7 zákona o ochraně hospodářské soutěže ve spojení s § 82 a násl. s. ř. s. již správní soudy přezkoumávají šetření na místě *en bloc*, tedy nejen samotné pověření k šetření, ale též (a zejména) jeho vlastní průběh, přičemž mohou vyslovit jeho nezákonnost, zakázat žalovanému pokračovat v porušování práv soutěžitelů a, je-li to možné, přikázat mu obnovit stav před zásahem (§ 87 odst. 2 s. ř. s.).
14. Mezi žalobci a žalovaným není sporu o tom, že provedené šetření na místě mělo zákonnou oporu v § 21f zákona o ochraně hospodářské soutěže a jeho realizace mohla sledovat legitimní cíl, kterým je efektivní výkon ochrany hospodářské soutěže. Z toho, že šetření na místě mělo zákonný základ a obecně je jeho provádění v souladu s legitimními cíli, však ještě nelze učinit závěr, že obstálo coby zákonné v dané konkrétní věci. Aby tento závěr bylo možno učinit, muselo by šetření na místě být též nezbytné, tj. především přiměřené uvedenému legitimnímu cíli. Aby pak bylo přiměřené, muselo by vyhovět v testu vhodnosti, délky a rozsahu (viz rozsudek ESLP ve věci *Delta pekárny*, bod 91; resp. na něj navazující rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 14. 10. 2016, č. j. 62 Af 39/2016-115; a dále rozsudky Krajského soudu v Brně ze dne 23. 3. 2017, č. j. 62 A 236/2016-91; ze dne 31. 3. 2017, č. j. 29 A 165/2016-150; ze dne 29. 5. 2017, č. j. 30 Af 29/2016-262).
15. Nezákonnost předmětného šetření na místě žalobci spatřují v jeho provedení na základě a) nedostatečného podezření a b) nezákonného pověření.

III. b) Provedení šetření na místě na základě nedostatečného podezření

16. Žalobci namítají, že žalovaný provedl šetření na místě na základě podezření ze spáchání protisoutěžního jednání, které plynulo pouze ze tří anonymních podnětů, které mohly být psány jediným autorem, a to navíc konkurentem žalobců. Podle žalobců žalovaný neprovedl vyhodnocení důvěryhodnosti těchto anonymních podání, respektive je provedl nesprávně.
17. Žalovaný postupně obdržel tři anonymní podněty, které se týkaly možného protisoutěžního jednání žalobců a dalších subjektů.
18. První podnět adresovaný řediteli odboru kartelů obdržel žalovaný dne 5. 8. 2024. V něm jeho autor nejprve stručně popisuje svůj vztah k oblasti energetiky a následně uvádí, že se dozvěděl o domlouvání v podnětu uvedených společností na ovlivnění výpočtu podpory elektřiny z KVET pro konkrétní zdroje nebo projekty tak, aby pro sebe maximalizovali výši podpory. Autor uvádí, že žalobci chtějí uměle podhodnotit reálný výkon a uvedené společnosti porcují projekty, aby si vzájemně nekonkurovaly, domlouvají si podmínky investic a provozní náklady. Dále autor uvádí, že zaslechl, že dohoda má ze msty současně poškodit Chvaletice. Podle autora si „pánové“ píšou zašifrovaně a potkávají se osobně a jejich jednání stojí mnoho desítek mld. z veřejných peněz.
19. Druhý podnět obdržel žalovaný dne 19. 8. 2024. Autor se označuje za insidera a poukazuje na možný kartel a zneužití veřejné podpory týkající se veřejné podpory elektřiny z KVET. Podle něj je při snaze ovlivnit nastavení systému veřejné podpory tak, aby byla co nejvyšší a zároveň byli vyloučeni někteří konkurenti, využíváno i kontaktů na Ministerstvu průmyslu a obchodu. Autor uvádí konkrétní jména osob, které jsou zapojeny do protisoutěžního jednání a kteří se podle něj osobně či prostřednictvím komunikačních šifrovaných aplikací domlouvali. Popisuje lobbying vůči Ministerstvu průmyslu a obchodu, který měl směřovat k prosazení omezujícího požadavku, který by vyloučil velké skupiny tzv. závodních energetik a rovněž nového či modernizovaného zdroje v místě současné elektrárny

Chvaletice a některých projektů spojených s městem Prostějov. Dále popisuje, že dotčené osoby usilovaly o dosažení maximální výše podpory nastavením investičních a provozních nákladů (žalobci podle něj usilují, aby to bylo 70 %) a současně počítají s nepřekročením předpokládaného objemu soutěženého výkonu. Uvedené subjekty se podle autora také domlouvali na postupné koordinaci toho, kdo bude v jednotlivých aukcích s jakým projektem modernizace nebo výstavby vítězit. Jejich jednání má podle autora podnětu potenciál způsobit miliardové škody České republice.

20. Třetí podnět adresovaný kartelovému odboru žalovaný obdržel dne 17. 9. 2024. Autorka v něm uvádí, že se seznámila s informacemi týkajícími se odvětví KVET, které bude v České republice aktuálně čerpat podporu v řádu desítek miliard korun. Autorka popisuje, že se do aukcí chce koordinovaně přihlásit několik velkých firem, které postupují po dohodě, aby si rozdělily celkové finance. Uvádí jednotlivé skupiny a pod ně spadající společnosti, které se dohody mají účastnit, a osoby, které za ně jednají. Popisuje také nabídky některých společností. Podle autorky žalobci řeší i dotace z MODFONDu a podařilo se jim také u Ministerstva průmyslu a obchodu prolobovat, že na podporu z KVET si sáhnou i ty firmy, které mají podporu z MODFONDu.
21. Předně je nutno uvést, že anonymní podání i podání činěná konkurenty šetřeného soutěžitele obecně mohou být podkladem pro provedení šetření na místě. Anonymní podněty judikatura dlouhodobě akceptuje jako relevantní zdroj možného podezření na protisoutěžní jednání (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2018, č. j. 1 As 80/2018-201, a ze dne 5. 2. 2021, č. j. 5 As 140/2019-93). Pokud jde o podněty podávané konkurenty, Krajský soud v Brně k nim v minulosti zaujal spíše rezervovaný přístup. Vyslovil především zásadní výhrady vůči obecné věrohodnosti takových podnětů, neboť mohou být pouze nástrojem konkurenčního boje (rozsudky ze dne 3. 10. 2019, č. j. 62 A 77/2019-202, ze dne 5. 11. 2019, č. j. 31 A 70/2019-196, a ze dne 3. 3. 2020, č. j. 31 A 195/2019-155). S přístupem krajského soudu se však Nejvyšší správní soud neztotožnil. V rozsudcích ze dne 15. 10. 2021, č. j. 3 As 92/2020-59, ze dne 21. 12. 2021, č. j. 2 As 295/2019-99, a ze dne 26. 1. 2022, č. j. 7 As 438/2019-56, dospěl k závěru, že případné využití podnětu jako prostředku konkurenčního boje neznamena, že by se nemohlo jednat o podnět relevantní a věrohodný. Podněty k šetření protisoutěžního jednání podávají zcela běžně právě konkurenti a právě oni jsou také schopni získat relevantní informace „zevnitř“ určitého tržního prostředí. Náhled Nejvyššího správního soudu lze tedy shrnout tak, že k podnětu podanému konkurentem není potřeba přistupovat s vyšší obezřetností a klást větší požadavky na ověřování informací, které jsou v něm obsaženy. Jelikož lze v této otázce považovat judikaturu Nejvyššího správního soudu již za konstantní, bude soud v této věci vycházet při rozhodování právě ze závěrů Nejvyššího správního soudu.
22. Ve vztahu k nyní projednávané věci z výše uvedeného plyne, že relevanci ani věrohodnost jednotlivých podnětů nijak nesnižuje skutečnost, že byly anonymní a že mohly být sepsány konkurentem (popř. konkurenty) žalobců. Stejně tak z citované judikatury vyplývá, že by nebylo rozhodné ani to, kdyby bylo cílem podnětů poškození žalobců. Podobně nemůže hrát roli, jestli snad jejich autor či autoři sledovali vlastní prospěch (jak naznačují žalobci poukazem na to, že autor je konkurentem, který neplánuje odchod od fosilních paliv). Podstatná je skutečně pouze konkrétní relevance a věrohodnost informací obsažených v podnětech.

23. Krajský soud má zároveň za to, že žalovaný vyhodnotil relevanci a věrohodnost informací obsažených v podnětech dostatečným způsobem. Jedním z aspektů tohoto hodnocení byla i skutečnost, že se informace z jednotlivých podnětů vzájemně potvrzují. Tento aspekt by jistě nebyl nijak významný, pokud by ve skutečnosti autorem všech tří podnětů byla jediná osoba, jak tvrdí žalobci. Krajský soud se však s tímto hodnocením žalobců neztotožňuje. Indicie, z nichž žalobci tento závěr dovozují, soud hodnotí jako velmi slabé a po porovnání obsahu podnětů se mu jeví jako pravděpodobnější, že každé z podání bylo psáno odlišným autorem. Dva podněty jsou psány v první osobě mužského rodu, jeden v první osobě ženského rodu. Každý z podnětů je psán jiným fontem. Soud nesouhlasí se žalobci, že by první dva podněty byly psány stejným fontem – Arial. Font prvního podnětu je od fontu Arial totiž odlišný; patrné je to zejména u tvaru spodní části písmene „l“. Ani použitá stylistika nepůsobí dojmem, že by podání byla psána jedinou osobou. Podání se liší v oslovení, míře „anonymizace“ podatele (ve smyslu informací, které autor o sobě žalovanému poskytl) i celkové struktuře textu. Žalobci k žalobám předložili porovnání obsahu všech tří podání, které je založeno na různobarevném zvýraznění pasáží v jednotlivých podáních, které si obsahově odpovídají. Podle názoru soudu však zvýrazněné pasáže svědčí pouze o tom, že autoři měli podobné některé vstupní informace (mnohdy veřejně dostupné – jako je označení aukce, její parametry či důsledky), respektive podobně některé tyto informace hodnotili (což v daném případě nepůsobí překvapivě, jeví-li se všichni tři autoři jako osoby s danou problematikou dobře obeznámené). Formulace těchto pasáží nesvědčí přímo o tom, že by autorem byla jediná osoba. Nelze sice vyloučit, že některé informace mohly pocházet z jediného původního pramene, nicméně širě a hloubka informací uváděných v jednotlivých podnětech se liší do takové míry, že je pravděpodobnější, že původních pramenů informací bylo více.
24. Jakkoliv nelze zcela vyloučit, že všechna tři podání mohla být výsledkem koordinované činnosti (ať již v podobě koordinace přímo samotných podnětů, či v podobě koordinovaného šíření informací k více osobám s cílem dosáhnout toho, že některé z těchto osob podají podnět k žalovanému), rozhodně nelze mít takovou variantu za pravděpodobnou, natož prokázanou. Za této situace soud nemůže přisvědčit tezi žalobců, že žalovaný *de facto* vycházel z jediného podnětu jediného autora. V důsledku toho lze považovat druhý i třetí podnět na prošetření téhož údajně protisoutěžního jednání za další indicie podporující věrohodnost prvního podnětu. Již samotným vyhodnocením dvou následných podnětů tak žalovaný fakticky prověřoval relevanci a věrohodnost v něm uvedených informací.
25. Kromě toho žalovaný přistoupil také k dalším krokům směřujícím k ověření relevance a věrohodnosti informací obsažených ve všech třech podnětech.
26. Po přijetí podnětů postupně zakládal listiny k ověření některých skutečností uvedených v podnětech. Celkem takových listin bylo zhruba sto. Nejprve se v návaznosti na první dva obdržené podněty snažil potvrdit v nich uvedené informace o 1) notifikačním rozhodnutí Evropské komise, 2) vyhlášení aukce Ministerstvem průmyslu a obchodu, 3) obsahu celého programu podpory, 4) výši aukčních a zelených bonusů, 5) způsobu hodnocení nabídek, 6) nastavení podmínek aukce, 7) tom, zda v podnětech uvedené osoby skutečně pracují na Ministerstvu průmyslu a obchodu, respektive u jednotlivých soutěžitelů, a zda se věnují problematice KVET, 8) legislativních úpravách navazujících na podporu elektřiny z KVET, 9) existenci nového či modernizovaného zdroje elektrárny Chvaletice. Zjištění učiněná k těmto okruhům skutečností pak žalovaný shrnul v úředním záznamu ze dne 13. 9. 2024,

č. j. ÚOHS-35094/2024/852. Po jeho sepsání pak obdržel třetí podnět. V něm byly označeny další osoby, které se mají na údajném protisoutěžním jednání podílet. Žalovaný v návaznosti na to opět ověřoval především to, zda jsou tyto osoby skutečně spojeny se soutěžiteli a zda se případně věnují problematice KVET.

27. Krajský soud nespatřuje pochybení žalovaného v tom, že se zaměřil na ověřování faktických informací o podpoře elektřiny z KVET a o osobách uvedených v podnětech. Ověření relevance a věrohodnosti informací obsažených v podnětu se nemusí zaměřovat pouze na samotné ověřování tvrzení o protisoutěžním jednání. Také pravdivost či naopak nepravdivost různých doprovodných informací, které tvoří spíše kontext údajného protisoutěžního jednání, hrají významnou roli při hodnocení věrohodnosti autora podnětu a tím i podnětu samotného. Je přitom logické, že žalovaný v první řadě ověřuje faktické informace, které lze ověřit relativně snadno, a nikoliv samotnou existenci kartelového jednání, které se standardně jeho aktéři snaží všemi možnými způsoby zakrýt (jeho potvrzení či vyvrácení je zpravidla možné právě až na základě informací získaných při šetření na místě). Ověřením faktických údajů může žalovaný snáze potvrdit či vyvrátit pravdivost dílčích tvrzení autora podnětu, tím prověřit také věrohodnost podnětu jako celku, a to vše aniž by riskoval vyzrazení připravovaného šetření. K ověřování uvedených informací zároveň nebylo potřebné mít specifické znalosti. Nelze proto přisvědčit ani námitce, že bez takových znalostí nebylo možné vůbec vyhodnotit důvěryhodnost podnětů.
28. Žalovaný zároveň musí při prověřování podnětu postupovat obezřetně tak, aby nedošlo k vyzrazení jeho aktivit a zmaření nejen případného šetření na místě, ale také případného přestupkového řízení. Krajský soud proto neshledává pochybení žalovaného v tom, že nepřistoupil k ověřování prostřednictvím dotazů na Ministerstvo průmyslu a obchodu či Evropskou komisi. Pravdivost dílčích tvrzení týkajících se kontextu tvrzeného protisoutěžního jednání ostatně žalovaný prověřil dostatečně a je velmi nepravděpodobné, že by dotazy ověřil samotné spáchání protisoutěžního jednání. Navíc je nutno vzít v úvahu, že podle autorů podnětů mohli pracovníci Ministerstva průmyslu a obchodu v protisoutěžním jednání hrát určitou roli. Není podstatné, zda tato role spočívala v aktivním zapojení do protisoutěžního jednání nebo v tom, že tito pracovníci byli spíše objektem lobbingu ze strany soutěžitelů. V každém případě byla obava žalovaného z možného vyzrazení šetření v případě prověřování protisoutěžního jednání pomocí dotazů na další subjekty podle názoru soudu na místě.
29. Žalobci popisované „bezpečnější“ možnosti, jako je vyžádání obecných informací od Ministerstva průmyslu a obchodu či vyžádání těchto informací v důvěrném režimu, by nutně úniku informací k šetřeným soutěžitelům nemuselo zabránit. Již samotná informace o tom, že se žalovaný o určité jednání zajímá, může být pro soutěžitele zásadní. Její únik pak může vést ke zmaření šetření na místě. Krajský soud zároveň neshledává žádnou nezákonnost v postupu žalovaného v důsledku toho, že svou obavu z vyzrazení více nevysvětlil. Jednak lze samotnou obavu i její důvody snadno dovodit ze samotných podnětů, jednak žalovanému ze zákona neplyne povinnost předem zdůvodňovat své obavy, které jej vedou k tomu, že neprovede další prověřování. Důvodem nezákonnosti šetření na místě může být pouze to, že podněty dostatečně neprověří nebo že namísto šetření na místě neučiní méně invazivní úkony, které by postačovaly k naplnění sledovaného cíle. Samotné nezdůvodnění, proč k nějakému kroku žalovaný nepřistoupil, nezákonnost šetření na místě založit nemůže.

30. Žalovaný měl podle žalobců nejprve provést konzultaci s Ministerstvem průmyslu a obchodu i s ohledem na dopady šetření na místě (k těmto dopadům žalobci odkazují na odstavec [19] žalob). Žalobci v této souvislosti dovozují rozpor postupu žalovaného se zásadou přiměřenosti. S touto argumentací však nelze souhlasit už proto, že ve skutečnosti žalobci neodkazují na žádné dopady šetření na místě, nýbrž na dopady případného zabránění realizace aukcí na podporu výroby elektřiny z KVVET (právě ty jsou popisovány v odkazovaném odstavci žalob). Jelikož samotné šetření na místě takové dopady způsobit nemůže, je argumentace žalobců mimoběžná. Jimi popisované důsledky totiž obecně sice mohou nastat, avšak bez ohledu na provedené šetření na místě.
31. Lze shrnout, že žalovaný provedl základní ověření věrohodnosti a relevance informací obsažených v podnětech. Krajský soud proto nemůže přisvědčit námitce, že žalovaný šetření na místě fakticky využil k prvnímu ověření shromážděných indicií, a že je z tohoto důvodu nepřípustný a představuje tzv. rybářskou výpravu.
32. Krajský soud zároveň považuje dosud shromážděné informace za postačující pro závěr o důvodném podezření z páchání protisoutěžního jednání. Žalovaný (dle obsahu pověření) podezřívá žalobce z toho, že mohli koordinovat aktivity směřující k ovlivnění podmínek pro poskytnutí podpory výroby elektřiny z KVVET a dále koordinovat účast a/nebo nabídky do (i) aukce na podporu výroby elektřiny z KVVET vyhlášené dne 2. 7. 2024, a do (ii) aukcí, které budou na podporu výroby elektřiny z KVVET vyhlášeny. Všechny informace obsažené v tomto podezření jsou přitom podporovány obsahem tří podnětů, které žalovaný obdržel a jejichž věrohodnost v dostatečné míře ověřil.
33. Jelikož žalovaný v této konkrétní věci disponoval dostatečnými indiciemi pro závěr o důvodném podezření z páchání protisoutěžního jednání, nemůže nezákonnost jeho postupu založit pouhá statisticky vyšší četnost šetření na místě v České republice oproti jiným státům v Evropské unii, či legislativní snaha žalovaného o zakotvení možnosti namátkových šetření na místě. V nyní projednávané věci nešlo ani o příklad nadužívání institutu šetření na místě, ani o příklad namátkového šetření na místě.

III. c) Provedení šetření na místě na základě nezákonného pověření

34. Žalobci dále namítají nezákonnost samotného pověření z důvodu absence vymezení věcného relevantního trhu a přibližného vymezení časového období a dále z důvodu jeho nejasnosti.
35. Podle § 21f odst. 5 věty druhé zákona o ochraně hospodářské soutěže 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 soutěžitele, v jehož obchodních prostorách 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.
36. Všechny dílčí námitky, z nichž dovozuje žalobce nezákonnost pověření, se týkají náležitosti, kterou zákon popisuje jako předmět šetření. Zákon nijak nespecifikuje, jak podrobně by měl být předmět šetření vymezen. Potřebnou míru podrobnosti lze však v konkrétním případě vždy dovodit z požadavku, aby měl šetřený soutěžitel vždy účinně garantována svá procesní práva a také právo na právní pomoc (potažmo právo na obhajobu, byť ve fázi šetření na místě zpravidla ještě není vedeno žádné přestupkové řízení). Z pověření by měl proto zjistit

základní informace o tom, v čem by mělo protisoutěžní jednání spočívat, aby mohl v průběhu šetření na místě u jednotlivých kroků ověřit, zda žalovaný jedná ještě v mezích pověření a v mezích důvodného podezření. Pro tyto účely je potřebné dostatečně určitě popsat samotné protisoutěžní jednání, z něhož je soutěžitel podezřelý. To však neznamená, že by měl žalovaný jasně popsat konkrétní skutek. Právě šetření na místě má posloužit k tomu, aby žalovaný všechny konkrétní informace o skutku získal a aby je mohl následně v konkrétní podobě v přestupkovém řízení prokázat a poté i vtělit do konkrétní skutkové věty odsuzujícího rozhodnutí. Na pověření proto rozhodně nelze z hlediska podrobnosti vymezení skutku klást shodné nároky jako na samotný výrok odsuzujícího rozhodnutí (srov. obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2019, č. j. 5 As 339/2018-40).

37. Za nezbytnou náležitost pověření proto nelze považovat ani vymezení relevantního trhu, ani časové vymezení protisoutěžního jednání. Pokud jde o vymezení relevantního trhu, soud souhlasí se žalovaným v tom, že se nemusí jednat o triviální otázku. Pro přesné vymezení může být nutné provedení hlubší analýzy trhu, které není na místě provádět ve fázi prověřování důvodného podezření ze spáchání přestupku. Co se týče časového vymezení, judikatura opakovaně dospěla k závěru, že se nejedná o náležitost pověření (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 17. 10. 2018, č. j. 31 A 72/2018-75, rozsudek Tribunálu ve věci T-621/16, *České dráhy*).
38. Pověření i bez uvedení relevantního trhu a časového období páchaní protisoutěžního jednání obsahuje dostatečně konkrétní popis tohoto jednání, aby mohli žalobci uplatňovat svá práva a účinně se hájit. Pověření uvádí, že žalobci měli koordinovat aktivity směřující k ovlivnění podmínek pro poskytnutí podpory výroby elektřiny z KVVET a dále koordinovat účast a/nebo nabídky do (i) aukce na podporu výroby elektřiny z KVVET vyhlášené dne 2. 7. 2024, a do (ii) aukcí, které budou na podporu výroby elektřiny z KVVET vyhlášeny. Z tohoto popisu je patrné nejen, v čem mělo protisoutěžní jednání věcně spočívat, ale také v hrubých (nicméně pro účely procesní obrany dostatečně konkrétních) obrysech také to, v jaké oblasti a v jakém období mělo k protisoutěžnímu jednání docházet. Již samotné spojení protisoutěžního jednání s podporou výroby elektřiny z KVVET omezuje oblast i časový rámec, do kterého protisoutěžní jednání spadá. Tento rámec je přitom dostatečný pro to, aby mohli žalobci kontrolovat, zda kroky žalovaného odpovídají nejen pověření, ale také samotnému důvodnému podezření. Uvedl-li žalovaný, že výsledkem daného jednání mohlo být narušení hospodářské soutěže v oblasti teplárenství a/nebo energetiky, nejedná se o vymezení excesivní. Ve spojení s popisem protisoutěžního jednání muselo být žalobcům zřejmé, co hodlá žalovaný v rámci šetření na místě zjišťovat.
39. Pověření nelze považovat za nejasné ani proto, že v něm žalovaný neoznačuje konkrétní společnost, která se měla protisoutěžního jednání dopustit. Z pověření je patrné, že žalovaný všechny žalobce považuje za jediného soutěžitele, což ostatně ani žalobci nezpochybňují. Určení, kterému ze žalobců bude jednání tohoto jediného soutěžitele v rámci případného přestupkového řízení přičítáno, by bylo v dané fázi zcela zbytečné. Kromě toho, že žalovaný pro takové posouzení nemusí ještě disponovat všemi relevantními zjištěními, šetření na místě probíhá v obchodních prostorách soutěžitele (viz znění § 21f zákona o ochraně hospodářské soutěže) a žalovaný tedy k němu může přistoupit i v obchodních prostorách těch společností tvořících jediného soutěžitele, s nimiž nakonec nebude přestupkové řízení vedeno a u nichž bude následně zjištěno, že se na konkrétních protisoutěžních krocích aktivně nepodílely.

40. Za nedostatek pověření soud nepovažuje ani to, že neobsahuje uvedení důkazů, které žalovaný hodlá prověřovat. Označení důkazů není zákonem vyžadováno a nelze je podřadit ani pod kategorii „předmět šetření“. Žalovaný prošetřuje (prověřuje) podezření ze spáchání protisoutěžního jednání, nikoliv konkrétní důkazy. Získání důkazů je naopak cílem šetření na místě a žalovaný nemůže předjímat, jaké konkrétní důkazy získá.
41. Krajský soud tedy shrnuje, že žalovaný v pověření dostatečně konkrétně vymezil předmět šetření včetně prověřovaného protisoutěžního jednání, a žalobci proto nebyli nijak zkráceni na svém právu na účinnou obhajobu. Pověření neobsahuje namítané nedostatky a napadené šetření na místě nemůže být z tohoto důvodu nezákonné.

IV. Shrnutí a náklady řízení

42. Krajský soud na základě shora provedeného posouzení neshledal žaloby důvodnými, a proto je zamítl ve smyslu § 87 odst. 3 s. ř. s.
43. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Podle něj 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. V dané věci neúspěšní žalobci nemají právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému v souvislosti s tímto řízením žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí 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 11. března 2025

Mgr. Petr Šebek v. r.
předseda senátu