



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: **DUVENBECK LOGISTIK s.r.o.**, IČ 25202201, se sídlem Volduchy 398, zast. Mgr. Jitkou Linhartovou, advokátkou, se sídlem Olivova 2096/4, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 16. 10. 2024, č. j. 29 A 60/2024-95,

**t a k t o :**

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 16. 10. 2024, č. j. 29 A 60/2024-95, **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 dne 24. 4. 2024 podle § 21f zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně hospodářské soutěže“), šetření na místě v obchodních prostorách žalobkyně na základě pověření předsedy žalovaného ze dne 15. 4. 2024, č. j. ÚOHS-15369/2024/852, a to v rámci šetření podnětu (anonymního telefonátu). Účelem šetření bylo prověření možného spáchání přestupku podle § 22a odst. 1 písm. b) zákona o ochraně hospodářské soutěže, jehož by se mohla žalobkyně dopustit porušením § 3 odst. 1 téhož zákona tím, že uzavřela dohodu s dalšími soutěžiteli o neoslovování zaměstnanců druhé strany dohody s nabídkou práce a/nebo o nepřijímání zaměstnanců druhé strany dohody, jinými slovy že uzavřela dohodu o nepřetahování zaměstnanců (tzv. no-poaching dohoda). Důsledkem takové dohody by totiž mohlo být narušení hospodářské soutěže na trhu práce.

[2] Žalobkyně podala zásahovou žalobu, v níž se domáhala, aby Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) určil, že předmětné šetření na místě bylo nezákonným zásahem, neboť

žalovaný z podkladů, které měl k dispozici, nemohl pojmout důvodné podezření o spáchání přestupku.

[3] Rozsudkem ze dne 16. 10. 2024, č. j. 29 A 60/2024-95, krajský soud zásahovou žalobu zamítl jako nedůvodnou.

[4] Krajský soud úvodem zrekapituloval základní východiska pro posouzení narušení hospodářské soutěže na trhu práce ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže v podobě tzv. no-poaching dohod. Konstatoval, že místní šetření musí být nezbytným prostředkem pro zjištění protisoutěžní praxe a přiměřené legitimnímu cíli. Musí proto vyhovět testu vhodnosti, délky a rozsahu. Krajský soud založil test vhodnosti na posouzení existence skutkových zjištění, která měl žalovaný k dispozici před zahájením místního šetření. Tzv. no-poaching dohody představují specifickou oblast, u níž lze předpokládat, že anonymní podněty budou častým zdrojem informací, neboť přímo souvisí se vztahy mezi zaměstnanci a zaměstnavateli. Případná identifikace zaměstnance podávajícího podnět by pro něj mohla mít neblahé důsledky, nelze tak očekávat, že by podatelé byli vstřícní k uvádění bližších informací. Místní šetření přitom může být jediným prostředkem, jak důvodné podezření potvrdit či vyvrátit. V projednávané věci předcházel místnímu šetření anonymní telefonát zaměstnance společnosti EuWe Eugen Wexler ČR, s.r.o. (dále jen „EuWe“), z něž se žalovaný dozvěděl o potenciální existenci dohody o zákazu zaměstnat osoby pracující pro tuto společnost v komplexu žalobkyně. Krajský soud nepřisvědčil námitce žalobkyně, že žalovaný pochybil, když důvodné podezření pojal toliko na základě anonymního podnětu, který obsahoval vágní a nepodložené informace. Žalovaný přistoupil k místnímu šetření zejména, nikoli však výlučně, na základě anonymního podnětu. Ten je ostatně podle recentní judikatury správních soudů relevantní indicií pro zahájení místního šetření. Oznamovatel se přitom identifikoval co do své pozice dotčeného zaměstnance, jednalo se tak o prostředek sloužící k ochraně jeho zájmů, potažmo zájmů dalších zaměstnanců stran dohody. Žalovaný informace obsažené v podnětu dále prověřoval. Úřední záznamy ve spisu obsahují hodnocení podkladů a úvahy vedoucí k využití institutu místního šetření. Předložením pracovní smlouvy byla ověřena hodnověrnost podatele z hlediska jeho vazeb na jednu z podezřelých společností, tedy možnost disponovat interními informacemi. Krajský soud dospěl k závěru, že kombinace informací vyplývajících z indicií byla v kontextu okolností případu dostatečně konkrétní a dávala rozumný důvod k domněnce, že jde o popis jednání, jež se mohlo pravděpodobně odehrát, pro akteury mohlo mít rozumný ekonomický smysl a způsob jeho provedení by mohl odpovídat poznatkům žalovaného o obvyklém páčání protisoutěžních jednání tohoto typu na daném relevantním trhu. Žalovaný tak mohl vystavět věrohodnou a věcně relativně ohraničenou hypotézu ohledně podezření z protisoutěžního jednání, kterou promítl do důvodů k provedení místního šetření. Tím poskytl žalobkyni prostor pro využití práva na obhajobu a umožnil jí při přezkumu ověřit, zda bylo místní šetření proporciální. Využití méně invazivního vyšetřovacího nástroje, jak navrhovala žalobkyně, by vyšetřování téměř jistě zmařilo.

[5] K namítané chybné protokolaci krajský soud konstatoval, že zákon o ochraně hospodářské soutěže výslovně neupravuje náležitosti protokolu. Protokol přitom splňoval náležitosti podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Nadto krajskému soudu nebylo zřejmé, jakým způsobem by mohlo dojít k porušení práva na obhajobu, jak namítala žalobkyně. K ověření nejednoznačnosti ve výpovědích slouží jiné důkazní prostředky. Nelze ani očekávat, že by žalovaný svůj

pokračování

potenciální závěr o spáchání přestupku vystavěl pouze na stručné rekapitulaci odpovědí zaměstnanců žalobkyně v rámci místního šetření.

[6] Krajský soud neshledal ani porušení práva žalobkyně na tlumočníka ve smyslu čl. 37 odst. 4 Listiny základních lidských práv a svobod. Vycházel přitom ze závěrů stanoviska Ústavního soudu ze dne 25. 10. 2005, sp. zn. Pl. ÚS - st. 20/05 (dále jen „stanovisko sp. zn. Pl. ÚS - st. 20/05“). Toto právo nelze rozšiřovat pomocí interpretace, resp. konkretizace čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod jako obecného ustanovení o spravedlivém řízení. Stanovisko Ústavního soudu vychází ze zásady, že základní právo podle čl. 37 Listiny základních práv a svobod nedopadá na písemný styk soudu s účastníky řízení a naopak, avšak nevylučuje, aby zákonná úprava poskytla vyšší standard ochrany. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že tlumočník je nezbytný tehdy, musí-li účastník se soudem či správním orgánem komunikovat bezprostředně, resp. vyžaduje-li situace rychlou reakci, která ovlivní další postup v řízení. Na druhou stranu nemůže poskytovat účastníkovi řízení neodůvodněnou výhodu, a to zejména za účelem umělého vyvolání průtahů a komplikací v řízení. V případě žalobkyně nebyla dána nezbytnost bezprostřední komunikace se správním orgánem a okamžité reakce v českém jazyce. Veškerou komunikaci s pracovníky žalovaného zajišťoval jednatelem přivolaný zástupce. Až po jeho příchodu inspektoři komunikovali s česky nemluvícím jednatelem, který poskytl součinnost, aniž by namítal porušení svých práv. Přítomnost českých zástupců vyloučila existenci imanentní nevýhody, kterou by bylo možné hodnotit jako porušení práva na tlumočníka.

## II. Obsah kasační stížnosti a dalších vyjádření účastníků

[7] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včasnou 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.“).

[8] Stěžovatelka je přesvědčena, že místní šetření nevyhovělo testu vhodnosti, délky a rozsahu. Nevhodnost spatřuje v tom, že podnět neobsahoval zřetelné, konkrétní a dostatečné vstupní informace o potenciálním narušení hospodářské soutěže. Podnět byl založen na subjektivních domněnkách podatele, neboť (i) dopad domnělé protisoutěžní praxe sám nezažil ani nepocítil; (ii) nebyl schopen předložit jména osob, které měly dohodu uzavřít, ani které jí měli trpět; (iii) sám se o údajné dohodě dozvěděl pouze z doslechu. Podnět by neobstál ani jako svědecká výpověď, protože svědci mohou vypovídat pouze o tom, co svými smysly viděli, slyšeli nebo zažili. Žalovaný na základě podnětu nedisponoval nosnými skutkovými okolnostmi, potažmo právními důvody. Tuto námitku krajský soud vůbec nezohlednil, jen konstatoval, že žalovaný byl oprávněn přistoupit k zahájení místního šetření. Judikatura, na kterou krajský soud v souvislosti s tím odkázal, není přílehlavá, neboť v tehdy projednávaných věcech anonymní podání obsahovala podrobný popis skutkových okolností včetně postupu dodavatelů v rámci konkrétních veřejných zakázek, jakož i jasná podezření na porušení hospodářské soutěže na konkrétních relevantních trzích, z nichž bylo možné usoudit, že se podatel pohyboval v předmětném prostředí a měl přehled o údajném protisoutěžním jednání. V projednávané věci se nejednalo o konkurenční podnět ani o prostředek sloužící k ochraně zájmů podatele. I kdyby stěžovatelka připustila, že je domněnka krajského soudu správná, je otázkou, jaké zájmy podatel chránil a zda se tyto zájmy shodují se zájmem na ochranu hospodářské soutěže.

Úvaha, že by podatel sdělením konkrétnějších informací riskoval své pracovní místo pro blaho spolupracovníků, je nesprávná a nemá oporu ve správním spisu. Stěžovatelka uznává, že anonymní podnět může být obecně zdrojem informací o existenci dohod mezi zaměstnavateli, avšak v projednávané věci nebylo dosaženo natolik intenzivní míry pravděpodobnosti uzavření zakázané dohody, jak požaduje judikatura Nejvyššího správního soudu. Anonymní podněty zaměstnanců mohou být odvetnými prostředky proti zaměstnavatelům a nemusí se zakládat na faktech. V takovém případě měl žalovaný důkladněji posuzovat, zda bylo místní šetření přiměřené jeho cílům. Nevhodnost místního šetření stěžovatelka spatřuje také v nedostatečném ověření nekonkrétních indicií. Podle ní nepostačí předložení anonymizované pracovní smlouvy, která má prokazovat vazby na jednu z podezřelých společností. Žalovaný neměl žádná konkrétní podezření o narušení hospodářské soutěže, místní šetření proto vykazuje znaky tzv. rybářské výpravy. Krajský soud nesprávně předjímal existenci zakázané dohody, která nebyla dosud prokázána a nikdy neexistovala.

[9] Napadený rozsudek je podle stěžovatelky nepřezkoumatelný, neboť se krajský soud nevypořádal s námitkou extenzivního rozsahu pověření, z něhož není patrné, jakého konkrétního jednání se měla stěžovatelka dopustit, zejména že vymezilo příliš široce relevantní trh, jehož se měla údajná dohoda dotýkat. Na tuto skutečnost stěžovatelka poukazovala v žalobě i v replice k vyjádření žalovaného. Stěžovatelka rovněž odmítá tvrzení žalovaného, že relevantní trh má být vymezen až v rámci správního řízení na základě provedeného dokazování. Vymezení relevantního trhu je nezbytné, aby mohl šetřený subjekt uplatnit svá práva, a pro posouzení, zda není údajná dohoda zanedbatelného významu.

[10] Stěžovatelka spatřuje nezákonnost napadeného rozsudku rovněž v nesprávném posouzení námítky týkající se práva jednatele na tlumočníka. Jednatel stěžovatelky potřeboval s žalovaným bezprostředně komunikovat, neboť ten vyšetřoval společnost, která jedná jeho prostřednictvím. Za uzavření kartelové dohody mohou být trestně odpovědné i fyzické osoby. V takovém případě je zjevný zájem jednatele stěžovatelky na úplném a přímém porozumění bezprostředních kroků a otázek žalovaného. Jednatel stěžovatelky byl v postavení tzv. jiného zainteresovaného aktéra ve smyslu stanoviska sp. zn. Pl. ÚS - st. 20/05, neboť si žalovaný vyžádal jeho notebook a mobilní telefon. Případné nálezy v uvedených přístrojích mohly zásadně ovlivnit další postup šetření a vést i k trestnímu stíhání jednatele v souvislosti se spácháním trestného činu podle § 248 odst. 2 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů. Stěžovatelka přitom na porušení svých procesních práv poukazovala již v průběhu místního šetření. Právní zástupce požadoval tlumočníka pro jednatele ihned po příchodu inspektorů.

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

[12] Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný podotýká, že stěžovatelka v zásadě opakuje žalobní argumentaci, vytrhává z kontextu některé úvahy krajského soudu a chybně prezentuje skutečnosti vyplývající ze správního spisu, čímž se snaží navodit dojem nesprávného posouzení věci. Navzdory judikatuře Nejvyššího správního soudu stěžovatelka vyjadřuje nespokojenost se skutečností, že je možné použít informace získané z obsahu anonymního podnětu jako primární podklad pro pojetí podezření o možném

pokračování

protisoutěžním jednání. Okolnosti jednotlivých případů vykazují jisté odlišnosti, a proto jsou irelevantní tvrzení stěžovatelky o nepřiléhavosti judikatury aplikované krajským soudem. Stěžovatelka se sama dopouští spekulací, neboť její tvrzení nemají oporu ve správním spisu. Podatel uvedl, že zakázanou dohodu měla uzavřít vedení dotyčných společností. Okruh konkrétních osob podatel konkrétněji vymezil při druhém telefonickém hovoru se žalovaným. Jestliže stěžovatelka tvrdí, že podatel ví o domnělé dohodě pouze z doslechu, pomíjí, že toto uvedl v souvislosti s možnou existencí podobné dohody mezi společnostmi EuWe a společností HUTCHINSON, s.r.o., nikoli ohledně dohody mezi společnostmi EuWe a stěžovatelkou. Žalovaný nesouhlasí s tvrzením stěžovatelky, že není možné identifikovat záměr podatele. K tomu doplňuje, že motivace podatele není rozhodná pro posouzení, zda může podnět založit důvodné podezření, podstatný je jeho obsah. Stěžovatelka dezinterpretuje závěry krajského soudu, když tvrdí, že tento předjímal existenci zakázané dohody. Soud pouze uvedl skutečnosti, které vedly k důvodnému podezření z uzavření tzv. no-poaching dohody, avšak z odůvodnění napadeného rozsudku je zřejmé, že nemá její existenci za prokázanou. Krajský soud přihlédl ke konkrétním okolnostem případu, přičemž poukázal na specifickou šetřeného segmentu hospodářské soutěže.

[13] K nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nevypořádání námitky extenzivně vymezeného rozsahu šetření v pověření žalovaný uvádí, že tato byla uplatněna až v rámci repliky k vyjádření žalovaného, tedy po uplynutí lhůty podle § 84 odst. 1 s. ř. s. Krajský soud se jí proto nemohl zabývat. Navíc pověření splňuje zákonné i judikatorní požadavky.

[14] Ani argumentaci ohledně porušení práva jednatele stěžovatelky nepovažuje žalovaný za relevantní. Subjektem šetření byla stěžovatelka, právnická osoba, nikoli její jednatel. Povinnost spočívající ve sdělení informací o probíhajícím šetření, poučení o právech a povinnostech či předání pokynů a další komunikaci proto nelze vázat na konkrétní fyzickou osobu. Předání informací bylo zajištěno dostatečně, přičemž jim jednatel stěžovatelky porozuměl a poskytl potřebnou součinnost.

[15] Žalovaný proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[16] V replice k vyjádření žalovaného stěžovatelka nadále polemizuje s jeho tvrzeními, přičemž vychází z již dříve uplatněné argumentace. Zdůrazňuje, že na základě podnětu, potažmo dalších informací, kterými žalovaný disponoval, nemohl pojmout důvodné podezření o uzavření protisoutěžní dohody. Podatele údajná dohoda nikterak nezasáhla a nejmenoval ani osoby, které jí měly být dotčeny. Závěr krajského soudu, že jsou indicie, které měl žalovaný k dispozici, věrohodné pro zahájení správního řízení, je v rozporu s obsahem spisu, a je proto nepřezkoumatelný. Krajský soud totiž nevysvětlil, v čem spatřuje věrohodnost podatele. Stěžovatelka také poukazuje na nedostatky pověření předsedy žalovaného, s nimiž se krajský soud nevypořádal. Je přesvědčena, že její tvrzení spolu souvisí a tvoří jednu žalobní námitku směřující proti přiměřenosti místního šetření. Tu navíc rozvedla při ústním jednání soudu.

[17] Žalovaný reagoval replikou, v níž odkazuje na spis a svá předchozí podání. Nesouhlasí s argumentem, že stěžovatelka poukázáním na vady pověření pouze rozvinula dříve uplatněnou žalobní argumentaci. Tento bod žaloba neobsahovala, což stěžovatelka potvrzuje svojí argumentací ohledně rozvinutí dříve uplatněné námitky. Dále z opatrnosti uvádí, že formulace pověření vyhovuje požadavkům zákona i judikatuře správních soudů.

Věcné vymezení relevantního trhu nemusí představovat triviální právní problém, jehož nevyřešení není na újmu závěru o existenci důvodného podezření.

[18] V následné replice stěžovatelka uvádí, že vymezení relevantního trhu je nedílnou součástí řádného vymezení skutku, mělo by proto být i obsaženo v pověření. Tím, že žalovaný vymezil relevantní trh natolik široce, učinil místní šetření prakticky bezbřehým. Tím byla zkrácena práva stěžovatelky na účinnou obhajobu. Pojal-li žalovaný důvodné podezření o spáchání protisoutěžního jednání, měl mít i představu, na jakém relevantním trhu potenciálně došlo k narušení hospodářské soutěže. Měl tedy vymezit, jakým zbožím nebo službou si soutěžitelé konkurují, resp. jaké pracovní pozice poptávají. To však žalovaný neučinil. Poukazuje na skutečnost, že si s druhou šetřenou společností EuWe si téměř nekonkurují. Z vymezení žalovaného je zřejmá nevědomost stran pracovních pozic, jichž se měla zakázaná dohoda týkat. Místní šetření bylo proto předčasné a neodůvodněné, tudíž nepřiměřené. Stěžovatelka rozporuje závěry krajského soudu, jimiž aproboval toliko neověřené hypotézy žalovaného. Tím totiž dává žalovanému prostor k provádění místních šetření i přes absenci důvodného podezření. Stěžovatelka odkazuje na Informační list stěžovatele č. 2/2023, z něhož vyplývá, že šetření soutěžitelé fakticky nemohli narušit hospodářskou soutěž s ohledem na kvalifikaci jejich zaměstnanců. Krajský soud nesprávně posoudil postup žalovaného, který neprovedl úvahu, zda by měla domnělá no-poaching dohoda ekonomický smysl.

### III. Posouzení kasační stížnosti

[19] 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 stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Stěžovatel uplatnil důvody kasační stížnosti obsažené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[20] Podle písm. a) zmíněného ustanovení, *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.*

[21] Podle písm. d) téhož 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.*

[22] Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval otázkou namítané nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Z judikatury Nejvyššího správního soudu představované kupříkladu 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, vyplývá, 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; dále z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci v žalobě; proč považuje žalobní námitky za liché, mylné nebo vyvrácené, či proč subsumoval skutkový stav pod zvolené právní normy. Dalším důvodem nepřezkoumatelnosti rozhodnutí může být případ,

pokračování

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.

[23] Stěžovatelka konkrétně namítá, že krajský soud nevypořádal její argumentaci ohledně extenzivně vymezeného rozsahu místního šetření v pověření předsedy žalovaného.

[24] Ve vztahu k polemice účastníků řízení ohledně včasnosti uplatnění žalobních bodů Nejvyšší správní soud upozorňuje, že v projednávané věci se stěžovatelka domáhala určení, že místní šetření provedené žalovaným bylo nezákonným zásahem. Je proto třeba postupovat podle § 82 a násl. s. ř. s. Tato úprava však neobsahuje obdobné ustanovení jako § 71 odst. 2 s. ř. s., podle něhož může žalobce rozšířit žalobu o další žalobní body ve lhůtě pro její podání, které se vztahuje k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Jelikož tak právní úprava týkající se zásahových žalob nezapovídá rozšiřování žalobních bodů po uplynutí lhůty k podání žaloby podle § 84 s. ř. s., stěžovatelce nic nebránilo uplatnit tvrzení o extenzivně vymezeném rozsahu místního šetření v pověření předsedy žalovaného až v replice k vyjádření žalovaného.

[25] Z odůvodnění napadeného rozsudku vyplývá, že krajský soud opírá svůj závěr o důvěryhodnosti podatele o skutečnost, že ten doložil pracovní smlouvu uzavřenou s jednou ze stran údajné protisoutěžní dohody, což svědčí o tom, že může disponovat interními informacemi o chodu společnosti, jakož i o další indicie získané před zahájením správního řízení (obsah telefonních hovorů a obhlídka obchodních prostor). Tyto okolnosti byly podle krajského soudu způsobilé založit důvodné podezření o uzavření protisoutěžní dohody. Krajský soud tak vypořádal přezkoumatelným způsobem podstatu námitek stěžovatelky ohledně absence informací, na jejichž základě je možné pojmout důvodné podezření o uzavření tzv. no-poaching dohody. Dílčí argumentace ohledně nedostatků pověření předsedy žalovaného ve vztahu k této konkrétní otázce přitom nezpochybňuje výše popsáný závěr krajského soudu.

[26] Krajský soud však pominul, že stěžovatelka namítala rovněž nedostatky esenciálních obsahových náležitostí pověření v souvislosti s (ne)možností procesní obrany a rozsahu šetření ve vztahu k zajištěným dokumentům. K tomu v replice k vyjádření žalovaného k žalobě konkrétně tvrdila, že *„[j]ako následek absence výše jmenovaných základních zákonných požadavků (vymezení předmětu šetření - relevantního trhu a časového rámce - pozn. NSS) v Pověření, tak žalobce neměl během Napadeného místního šetření najisto postaveno, jaké jednání mu žalovaný vytýká. Pověření nebylo dostatečně specifické, aby žalobce pochopil, jaké jednání žalovaný v jeho obchodních prostorách prověřuje. Žalobce tak neměl možnost posoudit, v jaké šíři měl žalovaný možnost šetřit jeho obchodní záznamy, tj. do jakých obchodních záznamů měl žalovaný v rámci Pověření přístup, a jaké s tím korespondovala žalobcova zákonná povinnost součinnosti a jaké měla tato povinnost limity. Tímto postupem žalovaný porušil právo na účinnou obhajobu během Napadeného místního šetření.“* Krajský soud byl tak povinen se touto argumentací zabývat, což však neučinil.

[27] Uvedená vada napadeného rozsudku však nebrání Nejvyššímu správnímu soudu, aby se věcně vyjádřil k dalším kasačním námitkám. Stěžovatelka předně považuje za nesprávné posouzení otázky přiměřenosti (resp. vhodnosti) místního šetření na základě anonymního

podnětu, který podle jejího názoru neposkytoval dostatečné indicie o domnělé protisoutěžní dohodě.

[28] Ve věci není sporu o tom, že v obecně rovině je možné zahájit řízení, resp. místní šetření na základě anonymního podnětu, jak konstatoval krajský soud s odkazem na 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. Stejně tak stěžovatelka nepochybně, že při posouzení přiměřenosti použitého prostředku šetření je třeba přihlídnout k okolnostem případu, včetně šetřené protisoutěžní praxe, postavení podatele aj. Stěžovatelka je však přesvědčena, že podatel nevynechal porušení pravidel hospodářské soutěže natolik konkrétně, resp. podnět byl spekulativní, aby poskytoval indicii, na jejímž základě bylo možné nabýt důvodné podezření o pravděpodobném uzavření tzv. no-poaching dohody.

[29] S tímto hodnocením Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Nelze totiž předpokládat, že podatel vylíčí veškeré detaily protisoutěžního jednání (zvláště jednání se o řadového zaměstnance). Může se však jednat o indicii, která povede žalovaného k pojetí důvodného podezření, a to za předpokladu, že je na jejím základě možné usoudit o pravděpodobném spáchání protisoutěžního jednání. K tomu krajský soud odkázal na příslušný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2019, č. j. 2 As 257/2018-87.

[30] Jak vyplývá ze správního spisu, podatel byl zaměstnancem jedné ze stran potenciální dohody, což doložil anonymizovanou pracovní smlouvou. Po takto zainteresované osobě nelze spravedlivě očekávat, že by odhalila svoji identitu, neboť v takovém případě by mohla čelit negativním důsledkům ze strany současného zaměstnavatele, potažmo i při dalším uplatnění na trhu práce. Ze stejného důvodu nelze ani požadovat prozrazení identity zaměstnanců, kteří již důsledky dohody pocítili. Důležitá přitom není motivace zaměstnance. Judikatura Nejvyššího správního soudu ostatně připouští zahájení místního šetření na základě podnětů, které jsou prostředky konkurenčního boje (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2021, č. j. 2 As 295/2019-99). Lze přitom rozumně předpokládat, že zaměstnanci mohou disponovat interními informacemi o chodu podniku či praktikách jeho vedení. S tím koresponduje i úvaha krajského soudu prezentovaná v odst. 31 napadeného rozsudku. Jsou to právě zaměstnanci, na které bude případná tzv. no-poaching dohoda dopadat. Není přitom podstatné, zda sám podatel přímo pocítil důsledky dohody, či zda se o ní dozvěděl od svých (bývalých) kolegů, kteří se setkali s těžkostmi, když se ucházeli o zaměstnání u konkurenta, který byl jednou ze stran dohody. Stejně tak nelze předpokládat, že by byl podatel např. přítomen uzavření protisoutěžní dohody (tím spíše v případech tzv. konkurenčních podnětů).

[31] Koncepce zákona na ochranu hospodářské soutěže je založena na potencialitě narušení hospodářské soutěže. K tomu Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 2. 2009, č. j. 1 Afs 78/2008-721, konstatoval, že „[p]otencialita narušení hospodářské soutěže se tak vztahuje jak k protisoutěžnímu cíli dohod, tak k jejich protisoutěžnímu následku. Je zřejmé, že nejen cíl dohody způsobuje její potenciální negativní dopad na hospodářskou soutěž. Zakázané jsou tedy takové dohody, které mají za cíl narušení soutěže (aniž by takového cíle bylo třeba být jen částečně dosaženo), a dohody, které mají nebo mohou mít protisoutěžní následek (a to zásadně bez ohledu na to, zda byl takový následek stranami zamýšlen). Tento výklad vystihuje celou šíři možností narušení hospodářské soutěže a nejlépe odpovídá zákonu, který vychází z principu jejího potenciálního narušení.“ Není tedy rozhodné, zda k zamýšlenému cíli zakázané dohody



pokračování

skutečně došlo. Již pouhá existence tzv. no-poaching dohody na zaměstnance do jisté míry dopadá, neboť omezuje jejich možnost ucházet se o zaměstnání u jiného zaměstnavatele. Lze tak přisvědčit i závěru krajského soudu, že podatel mohl svým jednáním chránit zájmy své, potažmo ostatních zaměstnanců.

[32] Na obsah podnětu pak nelze klást požadavky jako na obsah svědecké výpovědi, jak se domnívá stěžovatelka. Podnět totiž není, na rozdíl od svědecké výpovědi, důkazním prostředkem ve správním řízení, je pouze jednou z možných indicí, na jejímž základě může žalovaný zahájit správní řízení, přičemž až v jeho rámci obstarává důkazy o možném porušení pravidel hospodářské soutěže. Tento závěr koresponduje s úvahami vyslovenými kasačním soudem v rozsudku ze dne 16. 9. 2021, č. j. 9 As 365/2019-48, totiž že *„[t]eprve v průběhu správního řízení dochází v návaznosti na provedené dokazování (místní šetření je přitom mnohdy nezastupitelným nástrojem k opatření důkazních prostředků) ke skutkovému upřesňování jednání, pro něž je řízení vedeno, a také k upřesňování právní kvalifikace, přičemž nelze vyloučit, že skutek, pro něž bylo řízení zahájeno, bude nakonec právně kvalifikován jako jednání, které zákon neporušuje. Předběžná právní kvalifikace skutku provedená před zahájením správního řízení může vycházet z toho, jak se určitá typová jednání (praktiky) ve správní praxi právně kvalifikují.“*

[33] Stěžovatelka namítá, že podatel neoznačil konkrétní osoby, které se měly na uzavření a prosazování zakázané dohody podílet. Tomu nemůže Nejvyšší správní soud přisvědčit, neboť ze správní spisu vyplývá, že v anonymním telefonátu ze dne 15. 2. 2024 podatel jasně sdělil, že podstatou údajné smlouvy měl být zákaz zaměstnávat zaměstnance EuWe v nově otevřeném komplexu stěžovatelky u Rokycan. Dohoda měla být uzavřena mezi vedením těchto společností. Dále uvedl, že se doslechl o možné existenci obdobné smlouvy se společností HUTCHINSON, s.r.o. Následně při telefonátu ze dne 27. 2. 2024 doplnil, že informace o dohodě má nový ředitel společnosti EuWe a personální oddělení téže společnosti. Obdobně by tomu mělo být u druhé strany dohody. Nadto Nejvyšší správní soud podotýká, že ani znalost konkrétních osob podílejících se na uzavření dohody není nezbytná pro posouzení, zda byla pravděpodobně uzavřena. Zákon ani judikatura správních soudů totiž nepředepisuje, jaké konkrétní informace by měl podnět (resp. další indicie) obsahovat, aby byl věrohodný. To ostatně není možné s ohledem na odlišnosti jednotlivých případů včetně typu šetřené praktiky. Podstatné je, aby indicie v jejich vzájemných souvislostech obsahovaly takové informace, na jejichž základě je možné nabýt důvodné podezření o pravděpodobném uzavření zakázané dohody.

[34] Jak již bylo uvedeno výše, je třeba vždy vycházet ze specifických okolností případu. K tomu Nejvyšší správní soud odkazuje na rozsudek ze dne 8. 2. 2021, č. j. 5 As 255/2018-42, v němž konstatoval, že *„důkazy je třeba i v tomto případě hodnotit ve vzájemné souvislosti, Nejvyšší správní soud považuje za dostatečné, že žalovaný podnět prověřil zjišťováním dalších podrobností přímo od jmenované společnosti, a to s poučením o následcích podání nepravdivých informací, a dále vlastním vyšetřováním. Zdejšímu soudu naopak není zřejmé, jaké další indicie by žalovaný v dané věci měl shromažďovat, jestliže s ohledem na povahu řízení bylo nutné udržet určitý stupeň diskrétnosti, aby nedošlo k ukrytí či zničení případných důkazů. V tomto směru lze poznamenat, že je povinností žalovaného podněty nasvědčující protisoutěžnímu jednání prověřit, neboť v případě kartelových dohod jsou důležitým zdrojem informací. Nejvyšší správní soud přitom aproboval postup žalovaného i v případě, kdy zahájil řízení na základě anonymního*

*podání, jestliže skutečnosti v něm uvedené vyznívaly poměrně věrohodně a byly dostatečně určité (viz citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2018, č. j. 1 As 80/2018-201).“*

[35] Obecné závěry citovaného rozsudku jsou aplikovatelné v nyní projednávané věci. Tzv. no-poaching dohody jsou totiž způsobilé narušit hospodářskou soutěž. I v tomto případě tedy existuje veřejný zájem na prošetření podnětu, přičemž podněty (i anonymní) jsou důležitým zdrojem informací. Bylo rovněž třeba zachovat určitou míru diskrétnosti, a to s ohledem na možné maření vyšetřování protisoutěžní praktiky i na samotné zaměstnance stěžovatelky, jak již bylo popsáno výše. Ani v nyní posuzovaném případě není Nejvyššímu správnímu soudu zřejmé, jaké informace by mohl žalovaný po stěžovateli požadovat, aby získal konkrétnější informace o potenciální dohodě, aniž by stěžovatelku varoval před zahájením šetření. To ostatně neuvádí ani stěžovatelka, pouze obecně namítá, že si od ní měl žalovaný vyžádat informace. Důvodné podezření o pravděpodobném uzavření protisoutěžní dohody však nenabyl žalovaný výhradně na základě obsahu podnětu, jak se snaží prezentovat stěžovatelka. Žalovaný v protokolu ze dne 15. 4. 2024, č. j. ÚOHS-15365/2024/852, mimo jiné uvedl, že podatel „projevil zájem zůstat v anonymitě. Aby byla posílena věrohodnost jím sdělených informací, obrátil se na něj zaměstnanec Úřadu dne 22. 2. 2024 se žádostí o zaslání anonymizované pracovní smlouvy. Téhož dne byla anonymizovaná pracovní smlouva Úřadu zaslána prostřednictvím SMS/MMS zprávy. S cílem ověřit věrohodnost podavatelem sdělených informací Úřad rovněž zjišťoval z veřejných zdrojů přibližnou polohu zaměstnavatelů (soutěžitelů), kteří by se mohli zmíněné dohody o nepřetahování zaměstnanců účastnit (viz dokument č. 2 spisu sp. zn. ÚOHS-P0155/2024/KD). Dne 14. 3. 2024 provedli zaměstnanci Úřadu obhlídku obchodních prostor společností EuWe a DUVENBECK LOGISTIK. Úřad mimo jiné zjistil, resp. ověřil, že společnost DUVENBECK LOGISTIK má nové obchodní prostory v docházkové vzdálenosti od obchodních prostor společnosti EuWe (viz dokument č. 5 spisu sp. zn. ÚOHS-P0155/2024/KD).“

[36] Nejvyšší správní soud v tomto ohledu ve stručnosti shrne a vyjádří se k indiciím vedoucím k zahájení správního řízení, neboť podrobně byly popsány v řízeních u krajského soudu i u žalovaného. Podatel sdělil žalovanému, že zaměstnancům společnosti EuWe není obecně umožněno přejít ke stěžovateli, potažmo jsou jim kladeny překážky. Na základě doložené pracovní smlouvy bylo možné usoudit, že podatel disponoval relevantními informacemi o chodu podniku a tamních poměrech, a to i ve vztahu vedení k zaměstnancům, případně k jiným zaměstnavatelům. Dále podatel označil společnosti, které měly domnělou smlouvu uzavřít, jakož i osoby, které jí mají prosazovat. Žalovaný věc dále vyšetřoval, přičemž přistoupil k obhlídce obchodních závodů domnělých stran dohody. Je zřejmé, že se obchodní prostory společnosti EuWe a stěžovatelky nacházely v témže areálu. Tato skutečnost podporovala domněnku, že dohodou mohly sledovat vyloučení vzájemné konkurence na trhu práce.

[37] S ohledem na všechna výše uvedená východiska a skutečnosti se Nejvyšší správní soud shoduje se závěrem krajského soudu, že na základě indicií shromážděných před zahájením řízení mohl žalovaný usoudit o možné existenci tzv. no-poaching dohody s dostatečnou mírou pravděpodobnosti. Místní šetření v konfrontaci s námitkami stěžovatelky vyhovělo testu vhodnosti, bylo tedy prostředkem využitým přiměřeně legitimnímu cíli, kterým je ochrana hospodářské soutěže, v tomto konkrétním případě proti uzavírání dohod mezi zaměstnavateli, jejichž cílem je omezení pohybu zaměstnanců na trhu práce. Z odůvodnění napadeného rozsudku nevyplývá, že by krajský soud předjímal existenci zakázané dohody.

pokračování

Jeho úkolem bylo posouzení pravděpodobnosti jejího uzavření, což učinil. Samotné prokázání existence domnělé dohody je pak předmětem správního řízení.

[38] Nelze přisvědčit ani námitce stěžovatelky, že žalovaný svým postupem porušil její právo na tlumočníka. V prvé řadě je třeba poukázat na obsah žalobní námítky, podle níž žalovaný neustanovil jednatele stěžovatelky soudního tlumočníka, čímž porušil nejen její právo podle čl. 37 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, ale také její právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). K tomu odkázal na usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV.ÚS 394/01. Tuto argumentaci krajský soud spolehlivě vyvrátil. Odkázal na stanovisko sp. zn. Pl. ÚS - st. 20/05, podle něž právo na tlumočníka rozšiřovat pomocí interpretace, resp. konkretizace čl. 36 odst. 1 Listiny. Ústavní soud dále konstatoval, že právo na tlumočníka nedopadá na písemný styk soudu s účastníky řízení a naopak, avšak nevyloučil, aby předpisy podústavního práva poskytovaly vyšší standard ochrany. Krajský soud dále vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 2 Afs 36/2007-86, v němž se uvádí, že právo na tlumočníka se uplatní i ve správním řízení, aby tím byla kompenzována nevýhoda účastníka řízení (případně jiného zainteresovaného aktéra) neznalého českého jazyka. To však platí pouze za předpokladu, že je dána potřeba bezprostředně komunikovat se správním orgánem (zejména při ústním jednání), resp. v případech, kdy je třeba rychlá reakce, která ovlivní další postup v řízení. Nejvyšší správní soud zdůraznil, že právo na tlumočníka má kompenzovat imanentní nevýhodu, nesmí však poskytovat neodůvodněnou výhodu.

[39] Jak konstatoval krajský soud, místnímu šetření byli kromě jednatele stěžovatelky přítomni rovněž její zaměstnanci, kteří požadavky žalovaného tlumočili. Nejvyšší správní soud shledal evidentním, že jednatel stěžovatelky obsahu sdělení porozuměl, jestliže poskytl žalovanému plnou součinnost. Za těchto okolností nebyla dána naléhavá potřeba tlumočníka, naopak jeho povolání by pouze neúčelně kladlo překážky průběhu místního šetření. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že si žalovaný pro účely kontroly vyžádal notebook a mobilní telefon jednatele stěžovatelky. V rozsudku ze dne 19. 1. 2022, č. j. 2 As 250/2020-81, Nejvyšší správní soud totiž mimo jiné konstatoval, že „[v]ymezený předmět místního šetření nepochybně žalovaného opravňoval také k nahlédnutí do pracovního počítače jednatele stěžovatelky. Pokud se v obchodních prostorách nachází počítač jednatele, je důvodný předpoklad, že se v něm nachází také obchodní záznamy vztahující se k právnímu důvodu šetření. Tato domněnka může být vyvrácena, orgánu provádějícímu šetření však musí být umožněno, aby mohl posoudit předmět a obsah takových dokumentů. Jak správně uzavřel již krajský soud v napadeném rozsudku, ponechat na libovůli šetřeného soutěžitele, aby sám určil, do kterých dokumentů lze pro jejich obchodní povahu nahlížet a do kterých již nikoli, by popřelo samotný smysl místního šetření. Tento právní názor krajský soud opřel o judikaturu Soudního dvora (viz např. rozsudek ze dne 18. 5. 1982, AM & S Europe, 155/795).“ Nadto v citovaném rozsudku dospěl kasační soud k závěru, že žalovaný je oprávněn prověřit dokumenty uložené na počítači jednatele i v jeho nepřítomnosti. Situace tedy nevyžadovala bezprostřední reakci jednatele stěžovatelky, nelze o něm proto uvažovat jako o jiném zainteresovaném aktérovi ve smyslu krajským soudem odkazovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Afs 36/2007-86 (stěžovatelka nesprávně odkazuje na stanovisko sp. zn. Pl. ÚS - st. 20/05, které s tímto pojmem neoperuje - pozn. NSS).

[40] Nejvyšší správní tedy soud shrnuje, že ačkoli krajský soud posoudil věc v rozsahu námitek týkajících se nedostatečných indicií pro pojetí důvodného podezření o uzavření tzv.

no-poaching dohody po právní i skutkové stránce zcela správně a v souladu se spisovou dokumentací, opomněl vypořádat argumentaci o absenci nezbytných atributů pověření předsedy žalovaného ve vztahu k rozsahu šetření na místě, a to zejména ohledně možnosti procesní obrany stěžovatelky a oprávnění žalovaného k zajištění dokumentů. V tomto ohledu Nejvyšší správní soud považuje napadený rozsudek za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů a spatřuje naplnění důvodu kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

#### IV. Závěr

[41] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Krajský soud bude v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Jeho úkolem bude pouze se vypořádat přezkoumatelným způsobem s argumentací stěžovatelky ohledně obsahových nedostatků pověření předsedy žalovaného ve vztahu k rozsahu šetření na místě. V souladu s ustanovením § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí také o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti.

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

V Brně dne 15. dubna 2025

JUDr. Jiří Palla  
předseda senátu