



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Zuzany Bystřické a soudců Lubomíra Majerčíka a Mariana Kokeše ve věci

žalobkyně: **CETIN a.s.**, IČO 040 84 063
sídlem Českomoravská 2510/19, 190 00 Praha
zastoupená JUDr. Jiřím Kindlem, M. Jur. Ph.D., advokátem
sídlem Křižovnické náměstí 193/2, 110 00 Praha

proti
žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**
sídlem třída Kpt. Jaroše 1926/7, 605 55 Brno

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v provedení šetření na místě v obchodních prostorách žalobkyně ve dnech 25. 6. 2024 a 26. 6. 2024 a v zadržování veškerých kopií dokumentů, jež žalovaný zajistil při provádění tohoto místního šetření,

takto:

- I. Žaloba se **zamítá**
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se **nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Předmětem řízení je místní šetření provedené žalovaným v obchodních prostorách žalobkyně, při němž žalovaný pořídil kopie interních dokumentů žalobkyně, jež uchovává ve správním spise. Účelem šetření bylo prověření možného spáchání přestupku, spočívajícího ve zneužití dominantního postavení. Žalobkyně konkrétně požaduje, aby byla konstatována nezákonnost tohoto místního šetření jako celku a aby bylo nařízeno, že žalovaný nemůže ze zajištěných důkazů vycházet. Současně žalobkyně požaduje, aby byl trvající zásah v podobě zadržování dokumentů ze strany žalovaného ukončen tím, že žalobkyni budou dané dokumenty vráceny, případně budou protokolárně smazány/zlikvidovány.

II. Skutkové okolnosti

2. Dne 24. 6. 2024 vystavil předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže pověření, č. j. ÚOHS-24826/2024/872 (dále „Pověření“), k provedení šetření na místě v obchodních prostorách žalobkyně (dále „Šetření“) na základě § 21f odst. 5 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon“). Jako právní důvod označuje Pověření možné spáchání přestupku dle § 22a odst. 1 písm. c) zákona, spočívajícího ve zneužití dominantního postavení v rozporu s § 11 odst. 1 zákona a/nebo možného porušení zákazu stanoveného v čl. 102 Smlouvy o fungování Evropské unie žalobkyní. Žalovaný ho spatřuje v tom, že bez objektivně ospravedlnitelných důvodů při rozšiřování své sítě žalobkyně uplatňuje praktiky, kterými zvýhodňuje společnost O2 Czech Republic a.s., IČO 601 93 336 (dále „společnost O2“), s níž je součástí jednoho soutěžitele v rámci společnosti PPF Group N.V., a tím ztěžuje vstup na trh/trhy a expanzi konkurentů společnosti O2 na něm/nich v oblasti partnerství při rozšiřování pevných sítí elektronických komunikací a v oblasti maloobchodního prodeje služeb elektronických komunikací, a to zejména:

- stanovováním podmínek a postupy při přípravě a realizaci výběrových řízení na partnery žalobkyně při rozšiřování pevných sítí elektronických komunikací,
- prodejem domény www.zrychlujemecsko.cz, která poskytovala službu nezávislého ověřování dostupnosti připojení v konkrétním místě, společnosti O2.

Uvedené jednání by mohlo být způsobilé narušit hospodářskou soutěž v oblasti partnerství při rozšiřování pevných sítí elektronických komunikací a v oblasti maloobchodního prodeje služeb elektronických komunikací k újmě konkurentů společnosti O2 a/nebo spotřebitelů, přičemž toto jednání může být způsobilé ovlivnit obchod mezi členskými státy Evropské unie.

3. Pověření označilo jako důvodnou indicii pro provedení Šetření informace a podklady, které má žalovaný k dispozici ze šetření vedeného pod sp. zn. ÚOHS-P0202/2024/DP a ze kterých vyplývá podezření na možné protisoutěžní jednání. Pověření dále označilo jako účel Šetření prověření obchodních záznamů a zajištění jejich kopií vztahujících se k podezření z možného spáchání výše uvedeného přestupku.
4. Ve dnech 25. 6. 2024 až 26. 6. 2024 proběhlo Šetření. O jeho průběhu byl sepsán protokol (č. j. ÚOHS-24904/2024/872, dále „Protokol“), z něhož vyplývá, že během Šetření zaměstnanci žalovaného pořídili kopie dokumentů žalobkyně v elektronické podobě.
5. Již v rámci Šetření vznesla žalobkyně proti Šetření námitky, jimiž napadla důvodnost podezření, nepřiměřený rozsah Šetření, nemožnost seznámit se s indiciemi. Co se týče

prohledávání dat, námitky směřovaly vůči časově příliš rozsáhlému prohledávání, využití příliš obecných klíčových slov, jež šla nad rámec domnělého podezření.

III. Argumentace žalobkyně a žalovaného

6. Žalobkyně strukturuje svou žalobu do čtyř hlavních okruhů. Jednak zpochybňuje důvodnost podezření pro provedení Šetření, dále nezbytnost Šetření, vlastní průběh Šetření a zadržování kopií dokumentů zabavených při Šetření ve správním spise. Žalobkyně je zejména přesvědčena, že provedením Šetření byla přímo zkrácena na svých právech, a to především na ochranu soukromí, obydlí a korespondence ve smyslu čl. 8 Úmluvy, resp. ve smyslu čl. 10 odst. 3, 12 a 13 Listiny základních práv a svobod. Žalobou se domáhá toho, aby i) Šetření bylo prohlášeno za nezákonné, (ii) aby proto žalovaný nemohl vycházet z dokumentů v rámci Šetření zabavených a (iii) aby byl trvajícím zásah v podobě zadržování dokumentů ze strany žalovaného ukončen tím, že žalobkyni budou zadržované dokumenty vydány, popř. budou protokolárně smazány/zlikvidovány.
7. Žalovaný na jednotlivé žalobní námitky podrobně reagoval ve své replice, podle níž jsou námitky žalobkyně nedůvodné. Disponoval značným množstvím vstupních indicií, které v něm vzbudily jednoznačně důvodné podezření o možném protisoutěžním jednání žalobkyně. Šetření pak odpovídalo příslušným předpisům i konstantní správní judikatuře. Žalobkyně nijak nekonkretizuje svou újmu, která jí měla vzniknout, svá tvrzení ani neopírá o žádný důkaz. Žalovaný současně dodal, že správní řízení ve věci zneužití dominantního postavení nebylo doposud se žalobkyní zahájeno.
8. Na vyjádření žalovaného následně odpověděla žalobkyně a výměnu nakonec uzavřel svým vyjádřením ze dne 26. 2. 2025 žalovaný. Z důvodu obsáhlosti žaloby, navazujících podání a argumentace uplatněné při ústním jednání budou jednotlivé žalobní body rozebrány podrobně přímo v části věnující se hodnocení věci.

IV. Ústní jednání konané dne 5. 3. 2025

9. Ve věci proběhlo dne 5. 3. 2025 na žádost žalobkyně ústní jednání podle § 49 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“).
10. Žalobkyně setrvala na svém stanovisku a odkázala na svá písemná podání. Rozvedla přitom čtyři argumentační okruhy – tedy nedostatečné indicie pro Šetření, nedostatečné indicie pro podezření z dvojího zvýhodnění společnosti O2, absence nezbytnosti Šetření jako nejinvazivnějšího opatření, vadnost vlastního průběhu Šetření. Poslední bod spočíval zejména v chybějící protokolaci užitých (obecných) klíčových slov a narušení advokátního tajemství. Z příslušné judikatury vyplývá požadavek na zřetelné, konkrétní a dostatečné vstupní indicie. Ty musí zakládat intenzivní míru pravděpodobnosti. K tomu v daném případě nedošlo.
11. Žalovaný rovněž setrval na svém stanovisku. Shromáždil dostatek vstupních indicií. V Pověření adekvátně vymezil rozsah předmětu Šetření, odpovídající podezření. Užitá klíčová slova nebyla obecná, vztahovala se k předmětu Šetření, nedá se tedy mluvit o rybářské výpravě. Vyhotovený Protokol bezvadným způsobem zachycuje výčet klíčových slov vedoucích k zajištěným obchodním záznamům.
12. Soud provedl důkaz třemi listinami. Sdělil podstatný obsah:

- rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu (dále „ČTÚ“) ze dne 31. 10. 2023, č. SMP/3b/10.2023-6, v němž tento správní orgán uzavřel, že stanovení žalobkyně podnikem s významnou tržní silou na relevantním trhu č. 3b – „velkoobchodní služby s centrálním přístupem poskytovaným v pevném místě pro výrobky pro širokou spotřebu“ rozhodnutím Rady ČTÚ č. SMP/3b/11.2017-2, vydaného pod č. j. ČTÚ-42 316/2017-611/V. vyř. ze dne 28. listopadu 2017, které nabylo právní moci dne 4. prosince 2017, se podle § 51 odst. 11 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ruší,
- dopisu předsedy žalovaného ze dne 16. 10. 2023, č. j. ÚOHS-40164/2023/872, jímž předseda žalovaného reaguje na konzultace ČTÚ předcházející výše uvedenému rozhodnutí a uvádí, že vůči návrhu tohoto rozhodnutí neuplatňuje námitky,
- rozhodnutí Rady ČTÚ ze dne 31. 10. 2023, č. j. ČTÚ 29720/2023–611/IV. vyř., jímž je zrušeno rozhodnutí ČTÚ ze dne 28. 11. 2017, č. j. ČTÚ-42 316/2017-611/V. vyř., stanovující žalobkyni podnikem s významnou tržní silou na relevantním trhu č. 3b – „velkoobchodní služby s centrálním přístupem poskytovaným v pevném místě pro výrobky pro širokou spotřebu“.

Účastníkům řízení byly tyto listiny známé. Žalobkyně k nim sdělila, že mají vztah k domnělému důvodnému podezření z jejího dominantního postavení na trhu souvisejícím s maloobchodním přístupem k internetu. Z těchto listin jasně plyne, že sám ČTÚ shledal relevantní trh č. 3b ve své analýze jako efektivně konkurenční. Tuto skutečnost měl žalovaný zohlednit.

13. Dále soud provedl na návrh žalobkyně důkaz přílohou č. 10 k žalobě, tedy sdělením podstatného obsahu úředního záznamu žalovaného ze dne 28. 6. 2024, č. j. ÚOHS-23114/2024/872, jež zachycuje jednání přes videokonferenci mezi žalovaným a společností Tlapnet ze dne 29. 5. 2024. Oběma účastníkům řízení byla tato listina známá. Žalobkyně k ní uvedla, že je podstatné, že úřední záznam je datován až k 28. 6. 2024, tedy po provedení šetření, a není autorizován dotčenou osobou. Za významné rovněž považovala formální označení této listiny jako úřední záznam. Takovýto postup označila z vícero důvodů za procesně chybný.
14. Soud neprovedl důkazy navržené žalobkyní v podobě listin připojených k žalobě v přílohách 12 – 19. Soud dospěl k závěru, že listiny obsažené v soudním a správním spise i bez jejich provedení postačují k rozhodnutí ve věci, a navržené důkazní prostředky proto pro nadbytečnost neprovedl. Část těchto listin je navíc obsažena ve správním spise, jímž není potřeba dokazovat. Pokud soud z nějaké z těchto listin vychází, odkazuje na její č. j. (resp. pořadí) ve správním spise žalovaného.

V. Hodnocení věci krajským soudem

15. Soud se nejprve zabýval splněním podmínek řízení, neboť věcné posouzení představuje až další krok, v němž soud samostatně zkoumá jednotlivé namítané zásahy. Účastníci nevnesli žádné výhrady proti věcnému projednání žaloby a soud dospěl k závěru, že podmínky stanovující přípustnost a projednatelnost žaloby byly splněny. Žaloba byla podána v zákonné lhůtě osobou k tomu oprávněnou a směřuje proti úkonu správního orgánu, který pojmově může být zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s.

16. Soud za splnění podmínek pro rozhodnutí ve věci po nařízení ústního jednání (§ 49 s. ř. s.) a v intencích žalobních bodů přezkoumal (§ 87 s. ř. s.), zda lze na základě zjištěného skutkového stavu dospět k závěru o nezákonnosti zásahu žalovaného, přičemž shledal, že **žaloba není důvodná** (§ 87 odst. 3 s. ř. s.).

V. a) Obecná východiska

17. Na základě rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci *DELTA PEKÁŘNY a. s. proti České republice*, ze dne 2. 10. 2014, č. stížnosti 97/11 (dále „rozsudek *DELTA PEKÁŘNY*“), byl s účinností od 19. 10. 2016 doplněn § 21f zákona 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 zákonu 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“.
18. Podle § 21f odst. 7 zákona 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.).
19. Mezi žalobkyní a žalovaným není sporu o tom, že šetření mělo oporu v § 21f zákona, čili žalovaný byl jako správní orgán v obecné rovině oprávněn provést šetření na místě v obchodních prostorách žalobkyně. Jeho realizace mohla podle zdejšího soudu sledovat legitimní cíl, kterým je efektivní výkon ochrany hospodářské soutěže či zájem na hospodářském blahobytu země (rozsudek *DELTA PEKÁŘNY*, § 81). Ze skutečnosti, že šetření mělo zákonný základ a obecně je jeho provádění v souladu s legitimními cíli, však ještě nelze učinit závěr, že nepředstavovalo nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Aby šetření na místě obstálo jako zákonné, musí být především přiměřené legitimnímu cíli, a proto musí vyhovět testu vhodnosti, délky a rozsahu (např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 11. 2023, ve věci *HP TRONIC Zlín, spol. s r.o.*, č. j. 31 A 72/2023-103, bod 8).

V. b) Důvodnost podezření ze spáchání protisoutěžního jednání jako podklad pro šetření

20. Východiskem pro posouzení této otázky jsou závěry Nejvyššího správního soudu, který v rozsudku ze dne 19. 1. 2022, č. j. 2 As 250/2020-81, dovodil: „*Neúspěch Úřadu v navazujícím správním řízení bez dalšího neznamena, že dané místní šetření proběhlo v rozporu se zákonem. Poznatky, které vedou k provedení místního šetření, nemusí být jednoznačné ani prokázané. Pokud by Úřad disponoval důkazy o tom, že došlo k protiprávnímu jednání, jehož důsledkem bylo porušení hospodářské soutěže, nemusel by možná místní šetření vůbec provádět [...] Činnost Úřadu před zahájením samotného správního řízení neslouží k tomu, aby bylo postaveno najisto, že k protisoutěžnímu jednání skutečně došlo, a aby byla poskytnuta jeho přesná právní kvalifikace. Požadavek na provádění extenzivního prověřování před samotným místním šetřením by vedl k tomu, že by institut místního šetření byl v zásadě nadbytečný. Úřad by současně takovou činností mohl případně účastníky protisoutěžního jednání varovat, důsledkem čehož by mohlo být ukrytí či zničení případných důkazů. K zahájení řízení a provedení šetření je proto třeba mít podklady či poznatky, z nich plyne důvodné podezření, nikoli jistota.*“

21. Současně však musí být místní šetření v pověření vymezeno dostatečně přesně, aby měla dotčená osoba možnost ověřit, že šetření bylo omezeno na vyhledání důkazů o namítaném protiprávním jednání, a vznést vůči němu námitky (rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Modestou proti Řecku* ze dne 16. 3. 2017, stížnost č. 51693/13, bod 52).
22. V první řadě žalobkyně namítá, že Šetření bylo nezákonné, neboť na základě indicií nacházejících se ve spise žalovaného před jeho provedením nemohl žalovaný pojmout žádné tzv. důvodné podezření k provedení Šetření, jak bylo vymezeno v Pověření a částečně v Protokolu. Správní spis žalované však neobsahoval indicie, jež by splňovaly kritéria vymezená judikaturou správních soudů a Soudního dvora Evropské unie. Byť správní spis před Šetřením obsahoval desítky dokumentů, reálně založil žalovaný své důvodné podezření na jednotkách selektivně vybraných dokumentů. Ze správního spisu neplynulo důvodné podezření ani vůči domnělému dominantnímu postavení žalobkyně.
23. Žalovaný rovněž s poukazem na judikaturu správních soudů uvádí, že v rámci předběžného šetření není cílem postavit najisto spáchání přestupku, resp. porušení zákona o hospodářské soutěži, ale zda na základě nashromážděných indicií lze usuzovat na možné protisoutěžní jednání soutěžitele. Hlavní fáze dokazování spáchání konkrétního soutěžního deliktu, resp. přestupku tedy leží až ve správním řízení, nikoli v předběžném šetření určeném zejména pro shromažďování a prověřování indicií. Žalovanému byla oporou bohatá základna vstupních indicií, zakládajících důvodné podezření o protisoutěžním jednání žalobkyně. Je proto přesvědčen, že z jeho strany byly naplněny veškeré kvantitativní a kvalitativní předpoklady ve vztahu ke vstupním indiciím předvídané zákonem a judikaturou.
24. Soud tedy bude zkoumat, nakolik může být důvodné podezření žalovaného založené na indiciích, jimiž disponoval před provedením Šetření. Podle Pověření jsou tyto indicie obsažené ve správním spise vedeném pod sp. zn. ÚOHS-P0202/2024/DP a mají se vztahovat konkrétně k podezření:
 - z dominantního postavení žalobkyně na trhu/trzích v oblasti partnerství při rozšiřování pevných sítí elektronických komunikací v České republice,
 - ze stanovování podmínek a postupů při přípravě a realizaci výběrových řízení na partnery žalobkyně při rozšiřování pevných sítí elektronických komunikací,
 - z prodeje domény www.zrychlujemecsko.cz, která poskytovala službu nezávislého ověřování dostupnosti připojení v konkrétním místě, společnosti O2.
25. Indicie k **podezření z dominantního postavení** podle Pověření vyplývají především z dat provozovatelů sítí elektronických komunikací v České republice, která zveřejňuje Český telekomunikační úřad. Zejména v podobě počtu aktivních přípojek a rychlostí daných přípojek nebo sítí, a dále také z výročních zpráv společnosti CETIN. Žalobkyně naopak uvádí, že v oblasti přístupu k internetu nedisponuje významnou tržní silou, což potvrdil i ČTÚ.
26. Soud ověřil, že ČTÚ svým rozhodnutím č. SMP/3b/10.2023-6 ze dne 31. 10. 2023, uzavřel, že stanovení žalobkyně podnikem s významnou tržní silou na relevantním trhu č. 3b – „velkoobchodní služby s centrálním přístupem poskytovaným v pevném místě pro výrobky pro širokou spotřebu“ rozhodnutím Rady ČTÚ č. SMP/3b/11.2017-2, vydaného pod č. j. ČTÚ-42 316/2017-611/V. vyř. ze dne 28. listopadu 2017, které nabylo právní moci dne 4. prosince 2017, se podle § 51 odst. 11 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických

komunikacích), ruší. Před vydáním tohoto rozhodnutí byl konzultován i žalovaný a vůči návrhu rozhodnutí neuplatnil žádné námitky (dopis předsedy žalovaného ze dne 16. 10 2023, č. j. ÚOHS-40164/2023/872).

27. Úřední záznam žalovaného ze dne 24. 6. 2024, č. j. ÚOHS-24903/2024/872 (dále „úřední záznam z 24. 6. 2024“), dochází na základě dat z ČTÚ a veřejně dostupných dat žalované k závěru, že žalobkyně disponovala v roce 2021 nejméně 69,42 % aktivních přípojek s rychlostí pod 100 Mbit/s. Žalovaný k tomu dospěl součtem aktivních přípojek založených na různých technologiích, přičemž nevyloučil, že žalobkyně může mít ve skutečnosti v tomto segmentu ještě větší zastoupení. Vycházel také z výročních zpráv žalobkyně za rok 2022 a 2023 nezávislého auditora a materiálů žalobkyně, v nichž se uvádí, že provozuje největší síť v Česku, která je dostupná pro 99.6 % českých domácností. Žalobkyně tato data nevyvrátila, pouze poukázala na výše uvedené rozhodnutí ČTÚ o tom, že ruší označení žalované za podnik s významnou tržní silou na relevantním trhu č. 3b.
28. Soud se v tomto ohledu přiklání k tvrzení žalovaného, že takováto analýza jiného správního orgánu nutně nevyklučuje (nezakládá nevyvratitelnou domněnku) možnost dominantního postavení žalobkyně ve smyslu zákona. ÚOHS i ČTÚ jsou totiž nadány jinou působností, odlišnými pravomocemi a samostatným právním základem. Proto by závěr o významné tržní síle na nějakém relevantním trhu neměl být absolutní překážkou ve fázi, kdy žalovaný teprve v rámci místního šetření opatřuje další poznatky. Žalovaný nyní netvrdí, že žalobkyně takovéto dominantní postavení vykazuje či přímo zneužívá. Soud je tedy toho názoru, že dostupné indicie ve správním spise mohou zakládat důvodné podezření, že žalobkyně disponuje dominantním postavením na trhu / trzích v oblasti partnerství při rozšiřování pevných sítí elektronických komunikací v České republice.
29. Pokud jde o **podezření z lokálního rozšiřování sítě žalobkyně**, žalovaný začal jednat na základě podnětu pana T. L. ze dne 15. 1. 2024. V něm tento oznamovatel vyjádřil obavy mj. slovy: *„Domnívám se že, takto jednostranně podaná nabídka obecním úřadem s údaji a informacemi ve spojení Cetin a.s. a O2 Czech republic a.s., by mohlo být v rozporu s právními předpisy a že mohlo dojít k vyloučení konkurenčních nabídek pro koncového zákazníka.“* Ze spisu dále vyplývá, že žalovaný si vyžádal podklady od ČTÚ, od 26 obcí, ve kterých mělo probíhat rozšiřování sítě žalobkyně, a od 20 operátorů působících v síti žalobkyně. Z těchto podkladů zjistil, že obchodní partneři žalované, kteří mají uzavřenou smlouvu na základě nabídky Mass Market Offer se mohou účastnit výběrových řízení na partnerství při lokálním rozšiřování sítě žalobkyně, a to na základě akceptace podmínek pro lokální rozšiřování sítě žalobkyně. Na základě informací poskytnutých ČTÚ dne 14. 6. 2024 (č. j. 141) žalovaný v úředním záznamu z 24. 6. 2024 uvádí, že společnost O2 v roce 2023 vyhrála ze 131 soutěžených obcí (aukcí) ve 121 a v roce 2024 z 203 soutěžených obcí (aukcí) ve 189 z nich.
30. Závěrem úředního záznamu z 24. 6. 2024 žalovaný shrnuje, že ze shromážděných podkladů vyplývá podezření, že žalobkyně při rozšiřování své sítě uplatňuje bez objektivně ospravedlnitelných důvodů praxe, které zvýhodňují společnost O2, a tím ztěžují vstup na trh/trhy a expanzi konkurentů společnosti O2 v oblasti partnerství při rozšiřování pevných sítí elektronických komunikací a v oblasti maloobchodního prodeje služeb elektronických komunikací, a to zejména: a) omezováním množství oslovených a/nebo potenciálních partnerů při výběrových řízeních; b) nestandardní komunikační strategií, čímž někteří operátoři působící v síti CETIN o této její aktivitě neměli/nemají povědomí;

c) stanovením nepřiměřeně krátkých lhůt na přípravu a podání nabídky do výběrového řízení; d) netransparentním uváděním obsahu plnění partnerství; e) neposkytováním informací o výsledcích výběrových řízení; f) ukončením poskytování statistických dat využitelných k obchodní činnosti operátorů působících v síti společnosti CETIN; g) prodejem domény www.zrychlujemecesko.cz společností O2.

31. Žalobkyně tyto praktiky (nebo jejich vypovídací schopnost ve prospěch důvodného podezření) obsáhlým způsobem zpochybňuje. Jednak poukázáním na to, že nejsou doložena indicie ve správním spise (a, b), nejsou fakticky podloženy (b), nejsou nutně protiprávní (e, f, g), zjištění nejsou procesně použitelná (d). Rovněž zdůrazňuje, že žalovaný se v této souvislosti nevypořádal s přípisy ČTÚ a s ohledem na § 8 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále „správní řád“) nedostal zvýšeným nárokům na doložení a odůvodnění existence domnělého důvodného podezření, jež by jej opravňovalo k provedení šetření.
32. Žalovaný považuje tento výklad žalobkyně za dezintepretáční a tendenční. Jakkoli se mohli obchodní partneři teoreticky účastnit výběrových řízení, reálná situace, skutečný průběh výběrových řízení tomu nemusel odpovídat. Žalovaný si zajistil vyjádření operátorů v otázce jejich informovanosti ze strany žalobkyně o údajně otevřené aukci v případě obce Očihov a transparentního vyhlašování otevřených aukcí obecně. Stejně tak žalovaný nesouhlasí s bagatelizací krátkých lhůt pro podávání nabídek v rámci aukcí žalobkyní.
33. Na základě správního spisu dochází soud k závěru, že žalovaný mohl dospět s ohledem na dostupné indicie k závěru o důvodném podezření z protisoutěžního jednání žalobkyně. Statistika poskytnutá ČTÚ vypovídá o tom, že v roce 2023 a 2024 vyhrála v aukcích vypsaných žalobkyní společnost O2 ve více než 92 % aukcí. Z vyjádření oslovených desítek operátorů zase vyplývá, že většina z nich o žádné otevřené aukci neměla povědomí. Někteří operátoři, kteří o aukci věděli, zase upozorňovali na krátkou dobu umožněnou k účasti na aukci. Např. společnost VIRIDIUM.CZ s.r.o. uvedla, že na vyhodnocení účasti dostala pouze tři pracovní dny (č. j. 95), z přílohy zaslané společností Tlapnet s.r.o. (dále „společnost Tlapnet“) zase vyplývá lhůta dva pracovní dny na podání nabídky v aukční aplikaci (č. j. 31).
34. Na tom nic nemění ani žalobkyní namítaná skutečnost, že výchozí podání pana T. L. bylo žalovaným uzavřeno a bez dalšího odůvodnění nebo písemného záznamu pak žalovaný založil nový spis s jinou spisovou značkou a daleko širším předmětem šetření. Je v diskreci žalovaného, jakým způsobem přistupuje k žurnalizaci jednotlivých podnětů. A je v této fázi přirozené, že mohou indicie zpočátku vycházet z více spisů, jež spolu nemusely bezprostředně souviset. Pro přezkum místního šetření je především rozhodující, aby na jeho počátku existoval ucelený soubor zřetelných, konkrétních a dostatečných vstupní indicií. Ostatně ani žalobkyně neuvádí, jaký předpis by měl být tímto namítaným postupem porušen.
35. Soud považuje za nadbytečné odpovídat na každý dílčí argument žalobkyně, jímž se snaží vykládat uplatňované praktiky jiným způsobem. I kdyby existovala pro žalobkyni také příznivější interpretace, nemohla by vyvrátit existenci důvodného podezření ze spáchání protisoutěžního jednání. Před provedením šetření na místě nemusí mít žalovaný prokázány všechny znaky skutkové podstaty přestupku. Těžiště dokazování je až v následném přestupkovém řízení a vychází mj. právě z poznatků učiněných při šetření na místě. Žalovaný tedy nemusí mít úplnou jistotu (mj. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2019, č. j. 5 As 339/2018-40, dále „věc *AV MEDIA II*“ bod 26). Pro důvodné podezření

ospravedlňující provedení šetření postačovalo, že důkazy bylo objektivně možné vykládat i v neprospěch žalobkyně, tedy tak, že o protisoutěžní jednání jít může (mj. rozsudek zdejšího soudu ze dne 28. 4. 2022, č. j. 30 A 138/2021-101, bod 29). Z řečeného také vyplývá, že žalovaný se nemusel v této fázi vypořádávat se zmiňovanými přípisy ČTÚ ve světle požadavků správního řádu. Žalobou je napadeno faktické jednání žalovaného, nikoliv rozhodnutí jako výsledek plnokrevného správního řízení, které by muselo dostat náročnějším požadavkům na odůvodnění (srov. tentýž rozsudek, bod 34).

36. Co se týče podezření týkajícího se **prodeje domény www.zrychlujemecsko.cz společnosti O2**, v úředním záznamu z 24. 6. 2024 se uvádí, že žalobkyně prodala společnosti O2 tuto doménu, která poskytovala službu nezávislého ověřování dostupnosti připojení v konkrétním místě. Tím mělo podle žalovaného dojít k přesměrování provozu domény, jež mimo jiné původně obsahovala propagaci sdělení o zrychlování sítě žalobkyně nebo rozcestník na jednotlivé operátory působící v síti žalobkyně. Poté měla tato doména vést k nabídce služeb pouze společnosti O2. Z veřejně dostupných zdrojů je zřejmé, že žalobkyně používá slogan „Zrychlujeme Česko“ i po prodeji této domény společnosti O2.
37. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě vysvětluje, že z úředních záznamů vyplývá obava, respektive podezření, jiných soutěžitelů na zvýhodňování společnosti O2 před nimi. Přímou odkázal pouze na úřední záznam ze dne 28. 6. 2024, sp. zn. ÚOHS-P0202/2024/DP, č. j. ÚOHS-23114/2024/872 o jednání se společností Tlapnet (dále „úřední záznam z 28. 6. 2024“). Z úředních záznamů má plynout také poměrně častá spolupráce žalobkyně se společností O2. K tomu žalovaný uvádí, že tyto skutečnosti samy o sobě o protiprávním jednání žalobkyně nesvědčí, ale jednoznačně ji současně ani nevyvrací. Je přitom zcela legitimní, aby si na základě zjištěných skutečností žalovaný pokládal otázky týkající se stupně „spolupráce“ žalobkyně a společnosti O2.
38. Žalobkyně v této souvislosti upozornila, že využití úředního záznamu ze dne 28. 6. 2024 je procesně nepřipustné mj. proto, že byl do spisu založen až po šetření. Žalovaný tento náhled nesdílí, protože jednání se společností Tlapnet, které tento úřední záznam zachycuje, proběhlo již dne 10. 6. 2024, tedy ještě před šetřením. Navíc byl ve správním spisu k dispozici v době, kdy do něj žalobkyně nahlížela, tedy dne 1. 7. 2024.
39. Soud souhlasí s žalobkyní, že úřední záznam ze dne 28. 6. 2024 nemůže žalovaný použít jako podklad pro své důvodné podezření z protisoutěžního jednání žalobkyně. Správní soudy opakovaně judikovaly, že účel šetření musí odpovídat indiciím o protisoutěžním jednání, které má žalovaný před provedením místního šetření k dispozici a která jsou obsažena ve správním spise (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2019, č. j. 1 As 80/2018-201, bod 60). Jakkoli mohl při šetření mít žalovaný o indicii vycházející z jednání se společností Tlapnet povědomí, nebyla zachycena v příslušném správním spise. Na to nemění nic ani datum nahlížení žalobkyně do spisu. Žalobkyně měla právo znát indicie, z nichž žalovaný vychází, v momentě zahájení šetření.
40. Žalobkyně dále k tomuto podezření opět poukázala na vyjádření ČTÚ, tentokrát ze dne 1. 3. 2024 (č. j. 146) a 14. 6. 2024 (č. j. 141). Má z nich vyplývat, že ČTÚ neshledal prodejem domény www.zrychlujemecsko.cz porušení regulačních opatření, na něž dohlíží. Žalobkyni proto není jasné, proč žalovaný tyto přípisy pominul, nebo jak je vzal do úvahy při dovozování domnělého podezření. Nijak se s těmito aspekty nevypořádal, ani si nevyžádal celý příslušný spisový materiál od ČTÚ. Z toho dovozuje žalobkyně rozpor s § 8 správního řádu.

41. Stejně jako u předchozího podezření, i na tomto místě se soud přiklání k tvrzení žalovaného ve vztahu ke zjištění ČTÚ. Ani jedno z těchto vyjádření nepředstavuje rozhodnutí, které by mělo žalovaného zavazovat. ČTÚ v něm reaguje na dotazy žalovaného a sděluje, že ukončením provozování webu a prodejem domény www.zrychlujemecsko.cz nedošlo k porušení uložených regulačních opatření, na které ČTÚ dohlíží. Proto jako v bodě 28 soud dochází k závěru, že dané zjištění nutně nevylučuje možnost protisoutěžního jednání vzhledem k odlišnému zaměření obou správních orgánů. Žalovaný se ani nemusel v této fázi s danými přípisy vypořádávat, jak požaduje žalobkyně (viz bod 35).
42. Ač žalovaný nemohl vycházet z úředního záznamu ze dne 28. 6. 2024, soud má za to, že ve správním spise disponoval indiciemi, které zakládaly důvodné podezření z protisoutěžního jednání spočívajícího v prodeji domény www.zrychlujemecsko.cz. Ve svém vyjádření ze dne 14. 6. 2024 ČTÚ sdělil žalovanému, že po odprodeji této domény obdržel dotazy různých společností k důvodům tohoto kroku. Žalovanému byl také dne 13. 2. 2024 doručen anonymní podnět z adresy mkonhefr@seznam.cz, upozorňující na jednostranný důsledek prodeje této domény na koncového uživatele (č. j. 143). Podle soudu na vypovídací hodnotě této indicie nic nemění skutečnost, že původně byla vedena v odlišném správním spise a že ji nejdříve žalovaný označil jako podezření ze zneužití dominantního postavení. Podstatný je v tomto ohledu obsah oznámení, který jasně cílí na prodej domény ze strany žalobkyně ve prospěch společnosti O2. Hodnotu této indicie nesnižuje ani skutečnost, že stejný podnět ČTÚ neshledal jako problematický (body 28 a 35). Tyto indicie byly ve spise dále doplněny záznamy z různých webových stránek dokládající dřívější prezentaci této domény jako subjektu, který není dalším poskytovatelem internetu, který hraje fér a který poskytuje telekomunikační síť bez rozdílu všem poskytovatelům internetu. Ve světle judikatury správních soudů k důvodnému podezření ze spáchání protisoutěžního jednání naplňují tyto indicie ve vzájemné souvislosti nezbytný standard k tomu, aby mohly sloužit jako podklad pro zahájení šetření na místě.
43. Při ústním jednání před soudem žalobkyně samostatně upozornila na to, že Pověření a indicie ve správním spise směřují toliko k oblasti partnerství při rozšiřování služeb elektronických komunikací (lokálního rozšiřování) společně s prodejem domény www.zrychlujemecsko.cz. Spis však má postrádat indicie k druhé oblasti – maloobchodnímu prodeji služeb elektronických komunikací. Ta je v Pověření a Protokolu rovněž uváděna jako kontext namítaného zneužití dominantního postavení.
44. Soud uznává, že žalovaný skutečně tyto dvě oblasti v Pověření, Protokolu či úředním záznamu z 24. 6. 2024 nijak neodděluje a nevede k nim samostatnou argumentaci. Spis však indicie k důvodnému podezření z protisoutěžního jednání spočívajícího ve zneužití dominantního postavení žalobkyní bez objektivně ospravedlnitelných důvodů při rozšiřování své sítě zvýhodněním společnosti O2 a ztížením vstupu na trh / trhy a expanzí konkurentů společnosti O2 v této oblasti obsahuje. V některých informačních letácích distribuovaných v obcích je totiž rozšiřování optické sítě žalobkyně spojováno i s příjmem digitální televize O2 TV (např. dokumenty ve správním spise vedené pod č. j. 89 či 128). Tím už podezření z protisoutěžního jednání překračuje pouze oblast lokálního rozšiřování služeb elektronických komunikací do oblasti maloobchodního prodeje služeb elektronických komunikací.

45. Výše uvedené shrnuje krajský soud do dílčího závěru, že žalovaný měl dostatek konkrétních indicií pro důvodné podezření z páchaní protisoutěžního jednání žalobkyní, jež žalovaný popsal v Pověření.

V. c) Nezbytnost šetření

46. Žalobkyně dále namítá, že součástí testu vhodnosti je i posuzování toho, zda je místní šetření nezbytné, tedy zda žalovaný nemohl získat podklady méně invazivními způsoby. Na rozdíl od podezření z utajovaných kartelových dohod mělo probíhat údajné zvýhodňování společnosti O2 transparentně a veřejně. Žalovaný provedl před šetřením rozsáhlé dotazníkové šetření namířené na desítky obcí, desítky operátorů, ČTÚ i samotnou společnost O2. Mohl proto v této aktivitě pokračovat a např. si vyžádat od žalobkyně informace dle § 21e odst. 2 zákona nebo se dále dotazovat ČTÚ, s nímž v minulosti uzavřel Memorandum o spolupráci. Přesto sáhl k nejvíce invazivnímu a krajně nevhodnému zásahu do práv žalobkyně, jíž do značné míry omezil činnost právního oddělení a vedení na dva dny. Místní šetření nemá být využito jako opatření „pohodlnější“ či „zkušebné“.
47. Žalovaný k této námitce uvedl, že místní šetření je legitimní nástroj předpokládaný zákonem. Je také nástrojem nejúčinnějším, využívajícím moment překvapení. Je na úvaze žalovaného, jaký konkrétní vyšetřovací nástroj využije, nebo zda přistoupí ke kombinaci více takových nástrojů. Ostatní vyšetřovací nástroje předpokládají interakci se soutěžitelem. Ten by byl v první řadě upozorněn na probíhající šetření, což by mu vytvořilo prostor ke znehodnocení relevantních záznamů. Také by musel soutěžitel plně spolupracovat. Subjektivní názory žalobkyně na to, jak měl žalovaný vhodně postupovat, jsou irelevantní.
48. Soud předesílá, že ač dává zákon žalovanému k dispozici různé vyšetřovací prostředky, samotná tato skutečnost neznamená, že je může žalovaný také neomezeně využívat. Šetření na místě ve smyslu § 21f a 21g skutečně představují opatření nejvíce zasahující do práv dotčené osoby. Součástí zkoumání přiměřenosti zásahu do práva na soukromí je přitom vždy i posouzení nezbytnosti takového zásahu. Ústavní soud v právní větě k nálezu ze dne 9. 2. 2016, sp. zn. IV. ÚS 4397/12, konstatoval: „*Nezbytnost a přiměřenost místního šetření prováděného Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže podle zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů, musí být zkoumány alespoň následně v řízení před správními soudy. Nestane-li se tak, jedná se o porušení práva na respektování soukromého a rodinného života chráněného čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.*“
49. Na základě skutkových okolností projednávané věci se zdejší soud domnívá, že provedení šetření bylo skutečně nezbytné. Vedou ho k tomu dva důvody. Je to jednak rozsah jednání, jež má naplnit skutkovou podstatu přestupku, z jehož spáchání je žalobkyně podle žalovaného podezřelá. Jednou z indicií je údaj ČTÚ (č. j. 141) o počtu více než 300 soutěžených obcí v aukcích žalobkyně v letech 2023 a 2024. Má-li mít žalovaný možnost opatřovat si další podklady pro své vyšetřování, bylo by značně neefektivní, aby ve světle takového rozsahu možné dokumentace nadále postupoval formou vyžadování si informací nebo zodpovězení dotazů. Jakmile si žalovaný tímto způsobem „vykolíkoval hřiště“ co do prostoru, měl by mít možnost dále efektivně postupovat co do hloubky. Alternativní způsoby získávání si informací by představovaly nepřiměřenou zátěž časovou i finanční pro něho a nakonec i pro žalobkyni. Druhým důvodem je namítaná zastřenost jednání žalobkyně, její nedostatečná komunikace, na niž často upozorňovali dotazovaní

operátoři. I ve světle tohoto podezření je legitimní, když žalovaný automaticky nespolehá na dobrou vůli šetřeného subjektu a jeho plnou informační transparentnost.

V. d) Vymezení předmětu Šetření

50. Žalobkyně upozorňuje, že předseda žalovaného v Pověření vymezil předmět Šetření excesivně, neboť jeho rozsah *de facto* věcně neomezil. Tím umožnil žalovanému provést nedovolenou tzv. rybářskou výpravu. Důvodem je použití v Pověření relativizujícího slova „zejména“ (viz bod 2).
51. Žalovaný k tomu vysvětluje, že judikatura správních soudů sice označila použití výrazu „zejména“ za ne zcela vhodné, neboť by umožňovalo „přibrat“ do rozsahu místního šetření i přezkoumání jednání šetřeného subjektu šířeji i v těch oblastech, u kterých žalovaný nemá důvodné podezření ze spáchání přestupku. Ale nepovažuje ho za zcela vyloučené. Nezákonný by byl pouze takový postup žalovaného, kdyby byl předmět místního šetření vymezen tak, že by umožňoval vedle prověřování možného přestupku záměrně vyhledávat poznatky o případném jiném protiprávním jednání. K takovému závěru však nelze v posuzovaném případě dojít, protože obsah Pověření jako celku neumožňoval ani teoreticky žalovanému záměrně vyhledávat poznatky o jiném možném přestupku než o tom, který v něm byl vymezen.
52. Krajský soud poukazuje na nuancovaný přístup správních soudů k použití slova „zejména“ v pověření k provedení šetření na místě. Ač jsou k jeho uvádění soudy kritické, nemusí nutně žalobce na jeho právech zasáhnout a vést k nezákonnosti šetření (např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 23. 3. 2017, č. j. 62 A 236/2016-91, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2017, č. j. 6 As 113/2017-83). Tento přístup aproboval i Ústavní soud v usnesení sp. zn. II. ÚS 2516/17 ze dne 13. 2. 2018. Pokud je však slovo „zejména“ v Pověření doprovázeno dalšími vadami (už tak široká specifikace předmětu šetření či provedení šetření nad rámec jeho vymezení), je problematicky vnímáno i jeho použití (např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 29. 5. 2017, č. j. 30 Af 29/2016-262, či ze dne 6. 3. 2018, č. j. 62 Af 92/2016 – 398).
53. Soud tedy setrvává na ustáleném názoru, že použití slova „zejména“ v pověření k šetření na místě je nevhodné, protože pověření by mělo být co nejvíce konkrétní. Jeho vymezením je následně poměřováno faktické provedení šetření. Ve světle předestřených judikatorních východisek nicméně zdejší soud sdílí náhled žalovaného, že Pověření vymezilo právní důvod místního šetření natolik podrobně (po stránce prověření konkrétního přestupku, konkrétních oblastí a konkrétních skutků), že ani slovo „zejména“ nedávalo žalovanému prostor pro vybočení.

V. e) Provedení Šetření

54. Žalobkyně dále tvrdí, že při Šetření žalovaný vyhledával a prověřoval i dokumenty, které rozsah vymezeného důvodného podezření přesahují, resp. přesahují dva konkretizované skutky, tj. problematiku tzv. lokálního rozšiřování a prodej domény www.zrychlujemecesko.cz. Z Protokolu plyne, že žalovaný se při vyhledávání listinných či elektronických dokumentů nijak neomezoval, neboť používal i velice **obecná klíčová slova**. Příkladem může být slovo jako „otevř and síť“ nebo „konkur“ and O2“. Takové pojmy jsou nedostatečně distinktivní a vedly k nálezům tisícovek dokumentů, což žalobkyně ilustrovala na příkladech konkrétních pracovníků. I judikatura Evropského soudu pro lidská práva

(rozsudek ve věci *Wieser a Bicos Beteiligungen GmbH proti Rakousku* ze dne 16. 10. 2007, č. stížnosti 74336/01) klade důraz na dodržení vymezeného důvodného podezření a uvádění konkretizujících klíčových slov.

55. Žalovaný upozorňuje, že žádný právní předpis ani judikatura českých či uniijních soudů nezakládá žalovanému povinnost při místních šetřeních používat k vyhledávání dokumentů či dalších informací klíčová slova. Za rybářskou výpravu Nejvyšší správní soud považuje buď cílené vyhledávání dokumentů, jež nesouvisí s předmětem a účelem řízení, nebo v nedůvodně širokém vymezení předmětu řízení/šetření. Těmto i dalším východiskům judikatury správních soudů žalovaný dostal. I „šířeji“ znějící výrazy používal žalovaný spolu s dalšími klíčovými slovy a fakticky také s časovým ohraničením. Z toho je patrné, že jejich použití bylo promyšleno.
56. Soud v obecné rovině připomíná, že v rámci testu přiměřenosti co do rozsahu reálně provedeného šetření na místě soud hodnotí vazbu mezi úkony žalovaného a zakázanou praktikou (z jejíhož páčání je soutěžitel důvodně podezírán) tak, jak byla vymezena v Pověření. Musí totiž existovat proporcionální vztah nejen mezi rozsahem podezření a rozsahem pověření, ale také mezi rozsahem pověření a rozsahem samotného šetření (mj. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2019, č. j. 3 As 157/2017-222). Co se týče přímo klíčových slov, považuje Nejvyšší správní jejich užití při nahlížení do elektronických obchodních záznamů soutěžitele za racionální způsob vyhledávání informací v rámci šetření (rozsudek ze dne 20. 3. 2019, č. j. 2 As 257/2018-87, dále „věc *AV MEDIA I*“, bod 25).
57. V hodnocení projednávané věci si soud na základě seznamu zabavených listin všímá, že žalovaný vždy přistoupil ke kombinaci dvou či více pojmů s výjimkou specifického klíčového slova VNICTP, které bylo použito samostatně. Tyto pojmy dostatečným způsobem odpovídaly indiciím i Pověření neboť reagovaly na podezření z rozšiřování komunikační sítě žalobkyně (např. „lokalit“, „rozšíř“, „rozšiřování“), ze zvýhodnění společnosti O2 (např. „O2“) či ze zneužití namítaného dominantního postavení při prodeji domény www.zrychlujemecsko.cz („domén“). Ze správního spisu rovněž vyplývá, že zabavených listin bylo nakonec 121, což není počet napovídající tzv. rybářské výpravě. Užití klíčových slov za daných podmínek nelze označit za metodu umožňující neomezený výlov informací. Tento postup odpovídá i požadavkům výše zmíněné judikatury Evropského soudu pro lidská práva, neboť vychází z vymezeného důvodného podezření a konkretizujících klíčových slov.
58. Žalobkyně také namítá, že žalovaný v Pověření neměl stanoven **časové období**, na něž se má zaměřit. V praxi pak žalovaný časové období omezoval čistě nahodile. Vyžádal si nejprve export e-mailových schránek prověřovaných osob od 1. 1. 2020. Při samotném prověřování prostřednictvím forenzního softwaru inspektoři toto časové omezení důsledně nedodržovali. V některých mailboxech nenastavili omezení na 1. 1. 2020, ale na 1. 1. 2019, popř. je nenastavili vůbec. V případě údajného jednání týkajícího se domény www.zrychlujemecsko.cz bylo často nastavováno datum 1. 7. 2023.
59. Žalovaný trvá na tom, že postupoval při vyhledávání v dokumentech žalobkyně systematicky. Fakticky využíval časové ohraničení, využíval klíčová slova související s předmětem šetření, to vše za přítomnosti žalobkyně či jejího právního zástupce. Časové rozpětí při vyhledávání bylo v intencích Pověření a dostupných indicií. Žalovaný nevyhledával záznamy ze vzdálené minulosti, ale v časovém horizontu blízkému dni

provedení šetření. Odlišné nastavení dat při vyhledávání bylo podmíněno různými oblastmi prověřování, které disponovaly vlastními časovými linkami. Tedy datum vztahující se k prodeji domény vycházelo z období prodeje této domény, zatímco delší časový úsek se jevil vhodnější u druhého skutku.

60. Soud vychází z judikatury správních soudů, která nevyžaduje, aby žalovaný byl povinen v pověření k místnímu šetření uvést dobu, během níž k domnělému protisoutěžnímu jednání docházelo. Časové vymezení místního šetření se nicméně odvíjí od obsahu indicie, která žalovaného vedla k podezření z protisoutěžního jednání (rozsudek zdejšího soudu ze dne 21. 12. 2020, č. j. 29 A 212/2019-44, bod 37). Nejvyšší správní soud odkázal v rozsudku ze dne 8. 11. 2019, č. j. 5 As 339/2018-40, na závěr rozsudku Tribunálu ve věci *Twins*, bod 82, přičemž konstatoval, že „[z] ustálené judikatury vyplývá, že Komise nemá povinnost uvést v rozhodnutí, kterým se nařizuje provedení kontroly, dobu, během níž k domnělým protiprávním jednáním docházelo (viz rozsudek ze dne 25. listopadu 2014, *Orange v. Komise*, T 402/13, EU:T:2014:991, bod 80 a citovaná judikatura). Proto v případě, kdy se Komise navzdory této judikatuře rozhodne uvést dobu, během níž mělo k domnělým protiprávním jednáním docházet, nelze ji vytýkat, že tak učinila příliš široce“.
61. Zdejší soud ve věci *HP TRONIC Zlín, spol. s r. o.* (rozsudek ze dne 3. 7. 2024, č. j. 31 A 72/2023-174, bod 47) konstatuje: „...provádění šetření hluboko do minulosti bez jasné vazby na konkrétní podezření je jedním z hledisek pro posuzování přiměřenosti místního šetření. To ostatně potvrzují i následné úvahy Nejvyššího správního soudu (bod 28), který vybočení z mezí pověření odůvodnil mimo jiné také tím, že byla zajištěna komunikace z hlubší minulosti. Nejde však o skutečnost, která by byla sama o sobě pro hodnocení věci zcela určující. Důležité jsou také případné důvody, proč žalovaný v konkrétním případě k takovým krokům přistoupí. Je proto nutno zmínit, že žalovaný žádné konkrétnější důvody neuvedl a v protokolu o provedeném místním šetření ani nezachytil žádné okolnosti, které by odůvodňovaly prověřování komunikace zaměstnanců žalobce hluboko do minulosti. Požadoval totiž export e-mailových schránek až do roku 2012 a aktivně v nich bez časového omezení vyhledával, aniž by například zdůvodnil, že rozsáhlejší prověření do minulosti opodstatňují dosavadní zjištění při šetření na místě.“
62. V projednávané věci ani zdejší soud neshledává nevymezení časového období za problematické. Oba skutky byly poměrně jasné časově ukotveny svým faktickým vymezením v Pověření i výchozími indiciemi. Prodej domény www.zrychlujemecsko.cz k přelomu roku 2023/2024, k lokálnímu rozšiřování se vztahovaly indicie až k roku 2022. Důraz na dostatečnou konkrétní odlišitelnost tvrzeného zakázaného jednání v této souvislosti klade i Ústavní soud (usnesení sp. zn. I. ÚS 3256/22 ze dne 21. 6. 2023). Pakliže si žalovaný vyžádal export e-mailových schránek prověřovaných osob od 1. 1. 2020, nevybočil z mezí daných indiciemi hluboko do minulosti. Z vyjádření obou účastníků se navíc jeví, že žalovaný své vyhledávání nad rámec této časové hranice individualizoval podle vymezených skutků.
63. O nepřiměřeném rozsahu šetření má podle žalobkyně vypovídat i prověřování **širokého okruhu zaměstnanců** žalobkyně včetně níže postavených zaměstnanců bez zjevné vazby na předmět šetření (marketingová analytička, procesní specialista, odbornice na veřejné zakázky). Rovněž o tom svědčí **prověřování řady sdílených disků** žalobkyně, a to procházením všech adresářů na síťových discích. Žalovaný tak prověřoval i záznamy, které

věcně nesouvisely s tvrzeným důvodným podezřením (např. dokumenty týkající se veřejných zakázek, evidence pohledávek či dluhů).

64. Žalovaný připouští, že samotné provádění místního šetření je jistě zásahem do činnosti kontrolovaného subjektu. K tomu je však žalovaný oprávněn, a to za účelem zjištění, zda nedošlo ke spáchání přestupku. Proto je kontrolovaná osoba povinna provedení místního šetření strpět a se žalovaným dostatečně spolupracovat. Zákon ani judikatura neukládají žalovanému omezovat vyhledávání na jednotlivé adresáty. Zaměření na větší množství adresátů na síťových discích nesvědčí o tom, že šetření bylo provedeno nepřiměřeně a excesivně, zvláště když žalovaný využíval klíčová slova. Pro žalovaného nemůže být při jeho vyšetřovací činnosti rozhodující formální označení síťového disku, klíčová je materiální stránka, tedy obsah dané složky.
65. Co se týče prověřování sdílených disků žalobkyně, soud se přiklání k tvrzení žalovaného. Podstatným omezením je filtrování pomocí klíčových slov vztahujících se k podezření a Pověření. Pokud by mohl podezřelý subjekt předem omezit vyšetřovací činnost žalovaného pomocí volby pojmenování adresátů či serverů, mohlo by provádění místního šetření ztratit zcela na efektivitě.
66. Obdobné závěry lze učinit i k námitce vůči zacílení šetření na mailboxy irelevantních zaměstnanců. Soud uznává validitu argumentu, že blokace mailboxů by neměla dopadat na zaměstnance pohybující se zcela zjevně mimo předmět šetření. Na druhou stranu § 21f zákona dává žalovanému v tomto smyslu široké oprávnění a uvedení tři zaměstnanci podle svého aktuálního pracovního zařazení vykonávali duševní činnost, která mohla s podezřením do jisté míry souviset. Důvody jejich zahrnutí dostatečným způsobem osvětlil žalovaný (koordinace a komunikace vůči obcím, administrace výběrových řízení s partnery, komunikace s obcemi ve vztahu k výběrovým řízením) v reakci na námitky žalobkyně učiněné k průběhu šetření (č. l. 227). Z Protokolu se podává, že k blokaci mailboxů došlo přibližně ve 13:41 hodin prvního dne šetření. Termín ukončení blokace mailboxů není z Protokolu zcela zjevný, ale podle dostupných informací doba zablokování mailboxů nepřesahovala 24 hodin. Ani nahlížením na zacílení šetření jako na celek, seznam zaměstnanců s blokovanými mailboxy nevypovídá o tom, že by bylo v tomto ohledu excesivní.

V. f) Další důvody nezákonnosti šetření

67. Žalobkyně dále namítala, že žalovaný **neprotokoloval všechna použitá klíčová slova**. Protokoloval pouze ta klíčová slova, jež vedla k zabavení nějakého dokumentu v rámci šetření. Absence protokolace klíčových slov má soudu komplikovat či znemožňovat náležitý přezkum způsobu provádění šetření. Pokud by totiž žalovaný uvedl všechna klíčová slova včetně těch, jež nevedla k žádnému zabavení dokumentu, vyjevila by se v plné nahotě excesivní povaha vyhledávání a prověřování dokumentů žalobkyně. Žalovaný totiž užíval k prohledávání velice obecná klíčová slova, která vedla k vyhledání vysokých stovek až tisícovek položek, jež byl žalovaný nucen korigovat. Žalobkyně uvedla příklady takových klíčových slov. Nejsou součástí Protokolu, žalovaný je však použil: *ÚOHS; dotaz AND UOHS; dotaz AND UHOS; jednání AND výbor; náběh AND období*. Žalobkyně je připravena v tomto smyslu předložit čestná prohlášení osob, které byly přítomny šetření a činily si poznámky o užitých klíčových slovech. Konkrétní újma žalobkyni spočívá v zásahu do jejích práv na informační sebeurčení, ochranu obydlí a korespondence, neboť seznam klíčových slov mohl být užší. Dále se široký rozsah klíčových slov projevil v délce

Šetření. Po jeho trvání byly určité kapacity žalobkyně dedikovány výlučně na zajištění průběhu Šetření. Vedení společnosti ani běžní pracovníci se nemohli věnovat běžnému fungování společnosti.

68. Žalovaný k tomu vysvětlil, že žádný právní předpis, ani judikatura tuzemských či unijních soudů neukládá žalovanému povinnost při místních šetřeních používat k vyhledávání dokumentů či dalších informací klíčová slova. Seznam klíčových slov je flexibilní, determinován průběhem místního šetření, jelikož inspektoři žalovaného nemohou předem vědět, prostřednictvím kterých slovních spojení a výrazů dohledají relevantní obchodní záznamy. Jedná se o individualizovanou činnost s ohledem na předmět šetření. Ze vstupních indicií a předchozí praxe žalovaného v této oblasti je tak zpočátku sestaven seznam přílehlavých klíčových slov s ohledem na daný případ. Jedná se o prvotní „pomůcku“, jež se plasticky mění spolu s vývojem místního šetření. Inspektoři následně všechny zajištěné dokumenty řádně označili, včetně uvedení klíčového slova, podle kterého byl daný záznam identifikován. V příloze protokolu je tak uveden kompletní seznam zajištěných dokumentů, včetně příslušného klíčového slova, dle kterého byl vyhledán. Předložený seznam klíčových slov je ze strany žalovaného úplný a bezvadný. Žalovaný tak nesouhlasí s námitkou žalobkyně ohledně vadné protokolace, kterou považuje za nedůvodnou. Žalobkyně své tvrzení o dalších údajně užitých klíčových slovech nijak důkazně nepodepřela. Předkládá seznam, jehož autenticitu nelze ověřit. Nicméně, i pokud by žalovaný připustil užití těchto klíčových slov, jedná se o slovní spojení zcela přílehlavá s ohledem na šetřené protisoutěžní jednání a znění Pověření, přičemž tento fakt neoslabuje ani případné nevyhledání relevantních obchodních záznamů jejich prostřednictvím. Přestože žalovaný trvá na bezvadné protokolaci klíčových slov, žalobkyně ani v rámci žaloby neuvádí, z čeho konkrétně vyvozuje způsobení újmy. Žalovaný rovněž zpochybňuje hodnověrnost nabízených čestných prohlášení zaměstnanců žalobkyně, kteří podle ní mají subjektivní zájem na úspěchu žaloby.
69. Krajský soud připomíná, že otázkou protokolace klíčových slov užitých při místních šetřeních se správní soudy opakovaně zabývaly (např. věci *AV MEDIA I* a *AV MEDIA II*; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2021, č. j. 5 As 140/2019-93; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2021, č. j. 5 As 267/2019-106; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2022, č. j. 2 As 49/2022-103). Posledně zmiňovaný rozsudek obstál i v přezkumu před Ústavním soudem (usnesení sp. zn. I. ÚS 3256/22 ze dne 21. 6. 2023).
70. V souladu s touto judikaturou zdejší soud konstatuje, že neuvedení všech klíčových slov užitých při vyhledávání do protokolu o místním šetření lze považovat za vadu protokolace. Pokud to však není spojeno s možnou újmou soutěžitele, nejedná se o nezákonný zásah dle § 82 s. ř. s. Žalovaný nijak nevyvrací tvrzení žalobkyně o tom, že Protokol neobsahuje všechna užitá klíčová slova, proto podle soudu skutečně došlo k vadné protokolaci. Stejně tak je nepochybné, že samotným prohledáváním mailboxů zaměstnanců žalobkyně bylo dotčeno právo na ochranu korespondence a soukromí. Soud však není přesvědčen o tom, že by absence vyhotovení úplného Protokolu se všemi užitými klíčovými slovy představovala nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Žalobkyně sice prezentuje újmu způsobenou délkou provádění Šetření, jež bránila zaměstnancům v podnikatelské činnosti. Nedokládá však újmu jí způsobenou neúplností Protokolu, která by se měla negativně projevit ve sféře jejích práv. Navíc délku místního šetření v průběhu dvou pracovních dnů

zdejší soud v minulosti neshledal jako excesivní (rozsudek ze dne 11. 9. 2024, č. j. 55 A 10/2023-223). Tento žalobní bod proto shledává soud nedůvodným.

71. Žalobkyně dále uvádí, že v rámci prohledávání a prověřování dokumentů vyloučil žalovaný pomocí logického operátoru „NOT“ jména advokátů, resp. jimi používané domény. Takto ovšem nepostupoval v případě prověřování e-mailové schránky ředitele právního oddělení žalobkyně, pana L. B. U něj je z jeho pracovní činnosti zjevné, že jeho e-mailová schránka bude obsahovat komunikaci s advokáty. Došlo k tomu minimálně u použití klíčových slov: *dotaz AND UOHS, dotaz AND UHOS, dotaz AND obec AND UOHS*. Fakticky tím žalovaný vyhledával a prověřoval i komunikaci s advokáty. Ač tvrdil, že **advokátní tajemství** bude v rámci faktického provádění Šetření respektovat. Na tuto skutečnost žalobkyně upozorňovala v námitkách vůči Šetření a opět nabízí čestná prohlášení osob přítomných prohledávání pana B.
72. Žalovaný k tomu sdělil, že se jedná o spekulativní domněnku bez opory v Protokolu či jiném důkazním prostředku, což mu brání se detailněji vyjádřit. I kdyby došlo k užití zmiňovaných obrátů, tak je zřejmé, že jeho cílem bylo zajistit relevantní komunikaci vztahující se k šetřenému protisoutěžnímu jednání, nikoliv prolamovat advokátní tajemství. Inspektoři byli oprávněni ověřit, zda dokument vyhledaný prostřednictvím klíčových slov skutečně obsahuje komunikaci s externím advokátem. Takový záznam pak pouze nepodléhal zajištění, čemuž inspektoři dostáli. To prokazuje i Protokol. Opět žalobkyně nespécifikuje povahu újmy, kterou měla namítaným jednáním utrpět. Inspektoři ostatně nezajistili žádný obchodní záznam, což jen posiluje neexistenci újmy. Žalovaný opět zpochybňuje hodnověrnost nabízených čestných prohlášení.
73. Z Protokolu (str. 5) se podává, že žalovaný informoval o respektu důvěrnosti písemné komunikace s externím (nezávislým) kandidátem. Žalovaný uvedl, že má právo ověřit, zda se v konkrétním případě o dokumenty tohoto typu skutečně jedná, a takové dokumenty nepřebírá. V této souvislosti inspektoři požádali o uvedení jmen a adres, případně e-mailových adres externích právníků. Z Protokolu (str. 12) ale rovněž vyplývá, že už při Šetření upozornila žalobkyně žalovaného na to, že z prohledávání za pomocí řady obecných klíčových slov nebylo vyloučeno advokátní tajemství.
74. Stejně jako u předchozí námitky soud předepisuje, že prohledáváním v záznamech žalobkyně bez učinění účinného opatření, aby z něj bylo vyňato advokátní tajemství, dochází k zásahu do práva na ochranu korespondence a soukromí. Tento zásah do práv je však dle soudu intenzivní jen mírně. Jednak byla prohledávání těchto dat přítomna další osoba, nezávislá na žalovaném. Jednak celý proces filtrace probíhal automaticky a inspektor žalovaného nebyl oprávněn do této komunikace nahlížet. Mohl pouze ověřit, zda byl skutečně automatizovaně vyhledán tento typ důvěrné komunikace. Ani žalobkyně netvrdí, že by se žalovaný s takto důvěrnou komunikací seznamoval. Výsledkem prohledávání navíc nebyl žádný dokument, který by byl uchován pro další použití ve správním řízení. Podle Protokolu si žalovaný byl vědomý nutnosti přistupovat obezřetně k informacím obsahujícím obchodní či advokátní tajemství. I podle tvrzení žalobkyně přistoupil žalovaný v některých případech k omezení rozsahu vyhledávání, namítaný přístup nebyl paušální. Zásah do práv byl tedy za daných okolností vyvážen omezujícími opatřeními a nevedl k újmě žalobkyně odůvodňující konstatování nezákonnosti ve smyslu § 82 s. ř. s.
75. Lze shrnout, že Šetření v obchodních prostorách žalobkyně nepřekročilo rámec daný zákonem. Bylo nezbytné a bylo provedeno v souladu s § 20 odst. 1 písm. a), odst. 3 a § 21f

zákona se všemi náležitostmi včetně poučení. Jeho provedení sledovalo legitimní cíl, tj. prověření podloženého podezření z porušení § 11 odst. 1 zákona. Podezření z protisoutěžního jednání zaujal žalovaný na základě důvodných indicií. V rámci Šetření byly vyhledávány a převzaty pouze dokumenty, které se nevymykají z původního podezření. Místní šetření obstálo v testu přiměřenosti co do vhodnosti, délky i rozsahu.

VI. Zadržování kopií dokumentů zabavených při Šetření

76. Žalobkyně s odkazy na judikaturu českých správních soudů, Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva konečně namítá, že nezákonnost Šetření také znamená, že žalovaný nebyl oprávněn kopie dokumentů při něm zabavených zadržovat ve správním spise. Tento nezákonný zásah do práva žalobkyně na informační sebeurčení nadále trvá a jeho intenzita se zvyšuje. Měl by být proto ukončen tím, že žalovaný dané dokumenty předá zpět žalobkyni (popř. je protokolárně smaže/zlikviduje) a že z nich každopádně nebude ve správním řízení nijak vycházet. Nestačí „pouze“ konstatovat nemožnost z takto nezákonně opatřených dokumentů vycházet, byť se budou stále nacházet ve spise. Je v takovém případě nutné obnovit stav před zásahem. V této souvislosti žalobkyně odkázala na judikaturu Ústavního soudu k vrácení nezákonně zabavených dokumentů z domovních prohlídek (nález sp. zn. I. ÚS 2024/15 ze dne 15. 12. 2015, bod 41) a rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Vinci Construction a GTM génie civil et services proti Francii* ze dne 2. 4. 2015, č. stížností 63629/10, 60567/10, bod 78.
77. Tomuto požadavku logicky v návaznosti na výše konstatovaný závěr o zákonnosti a vhodnosti provedeného Šetření nelze vyhovět. Nadto krajský soud uvádí, že v minulosti judikoval, že zkoumání zákonnosti zajištění dokumentů a jejich držení v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem je akcesorickým zkoumáním ke zkoumání zákonnosti samotného místního šetření (rozsudek ze dne 26. 9. 2019, č. j. 62 A 63/2019-140, bod 11). Pokud by bylo místní šetření nezákonné samo o sobě, bylo by v zásadě nezákonné i zajištění kopií vybraných dokumentů. Pokud by však šetření nebylo možné považovat za nezákonné jako takové, bylo by při soudním přezkumu nutné se zabývat tím, jaké „rozhodující skutečnosti“ (§ 84 odst. 3 písm. b) s. ř. s.) v tomto směru žalobce líčí (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 30. 6. 2020, č. j. 29 A 183/2019-142, bod 99).
78. Žalobkyně ovšem nad rámec „obecného“ tvrzení o nezákonnosti Šetření (a důvodů této nezákonnosti) neuvádí nic konkrétní, proč by mělo být nezákonné přímo zajištění kopií vybraných dokumentů. Proto soud za daných podmínek nedospívá k závěru o nezákonnosti tohoto zajištění.

VII. Shrnutí a náklady řízení

79. S ohledem na shora uvedené proto soud shledal námitky žalobkyně neopodstatněnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti, zamítl žalobu jako nedůvodnou podle § 87 odst. 3 s. ř. s.
80. 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. Žalobkyně ve věci úspěch neměla (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto

úspěšnému účastníkovi řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, 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 12. března 2025

Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu