



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **HP TRONIC Zlín, spol. s r.o.**, se sídlem Práce 2523, Zlín, zast. JUDr. Robertem Nerudou, Ph.D., advokátem se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 1926/7, Brno, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 3. 12. 2024, čj. 31 A 36/2024-106,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně se (mimo jiné) věnuje prodeji a distribuci elektrospotřebičů. Žalovaný v jejích obchodních prostorách provedl postupně dvě tzv. šetření na místě podle § 21f zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže). Tento rozsudek se týká druhého místního šetření.

[2] První místní šetření proběhlo ve dnech 13. a 14. 6. 2023. V pověření k jeho provedení předseda žalovaného jako předmět a účel šetření uvedl „*prověření možného porušení § 3 odst. 1 zákona, které Úřad spatřuje v uzavírání a plnění zakázaných dohod o přímém nebo nepřímém určení cen zboží pro další prodej sjednávaných mezi společnostmi HP TRONIC Zlín a jejími odběrateli, přičemž zboží tvořící předmět uvedených dohod jsou*“

elektrospotřebiče značek Bosch, Jata a Sogo (dále též „dotčené zboží“). Předmětné dohody mohly být uzavírány nejméně od roku 2020 do současnosti.“ Krajský soud v Brně nejprve prohlásil celé místní šetření za nezákonné, protože přesáhlo předmět vymezený v pověření, a zakázal žalovanému přihlížet ke všem získaným důkazům (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 11. 2023, čj. 31 A 72/2023-103). Nejvyšší správní soud však tento rozsudek zrušil s tím, že i přes nezákonnost místního šetření není třeba vyřadit důkazy získané v souladu s citovaným pověřením (rozsudek NSS ze dne 27. 3. 2024, čj. 4 As 403/2023-60, *HP TRONIC I*). Krajský soud poté znovu rozhodl. Určil, že zásah žalovaného byl nezákonný a zakázal mu, aby v rámci své činnosti přihlížel k více než 170 „předmětům na očích“, které při místním šetření zajistil; zbytek důkazů použít mohl (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 3. 7. 2024, čj. 31 A 72/2023-174). Kasační stížnost proti tomuto rozsudku Nejvyšší správní soud zamítl (rozsudek ze dne 12. 12. 2024, čj. 4 As 144/2024-53, *HP TRONIC II*).

[3] Žalovaný s žalobkyní poté zahájil řízení o přestupku a následně u ní provedl druhé místní šetření (ve dnech 17. a 18. 4. 2024). V pověření k jeho provedení předseda žalovaného jako důvod uvedl „*prověření možného spáchání přestupku stanoveného v § 22a odst. 1 písm. b) zákona spočívajícího v uzavření dohody v rozporu s § 3 odst. 1 zákona a/nebo možného porušení zákazu stanoveného v čl. 101 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále též „SFEU“), které Úřad spatřuje v uzavírání a plnění zakázaných dohod o přímém nebo nepřímém určení cen zboží pro další prodej sjednávaných mezi společnostmi HPT Zlín a jejími odběrateli, přičemž zbožím tvořícím předmět uvedených dohod jsou elektrospotřebiče a příslušenství.*“ V poznámce pod čarou doplnil, že věcný rozsah šetření vymezil v souladu s rozsudkem *HP TRONIC I*. Zbytek zdůvodnění pověření zůstal stejný jako u prvního šetření.

II. Rozhodnutí krajského soudu

[4] Žalobkyně se i proti druhému místnímu šetření bránila zásahovou žalobou, kterou krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Vyšel z toho, že právní úprava nezakazuje provádění více místních šetření u jednoho soutěžitele, naopak i praxe s nimi počítá. Krajský soud odlišil opakované místní šetření od dalšího místního šetření. Dalšímu místnímu šetření musí předcházet nová skutková zjištění. Ta naopak nejsou třeba při opakovaném místním šetření. U něj jde „pouze“ o nápravu předchozího nezákonného postupu. Prohlášením nezákonnosti prvního místního šetření se automaticky aktivují postupy, které mají vést k nápravě negativních důsledků (vydání samotného rozsudku, odpovědnost státu za škodu). Není proto důvod, aby nezákonnost byla napravována ještě zákazem opakování místního šetření. Naopak u dalšího místního šetření dochází ke kumulaci negativních důsledků, kterou nejsou nijak odstraněny. Na další místní šetření je třeba nahlížet jako na pokračování předchozího úkonu, kterým se intenzita původního zásahu prohlubuje. Krajský soud nad rámec toho dodal, že i kdyby bylo nutné opakované šetření podložit novými skutečnostmi, žalovaný disponoval přinejmenším dokumenty zajištěnými v prvním místním šetření, ke kterým mohl přihlížet.

[5] Srovnání opakovaného místního šetření s opakovanou daňovou kontrolou nepovažoval krajský soud za přílehlavé. Jedná se o dva různé instituty, daňová kontrola fakticky nahrazuje prvostupňové řízení. Zájem státu na vyšetření kartelových dohod je silnější než na výběru daní. Práva, do kterých zasahuje daňová kontrola, jsou taktéž jiná. Daňová kontrola zahrnuje celou řadu úkonů a trvá delší dobu kontinuálně. Šetření na místě je jednorázový úkon a mnohem více odpovídá jen dílčímu úkonu v rámci daňové kontroly,

pokračování

nejvíce místnímu šetření prováděnému v rámci vyhledávací činnosti daňových orgánů. Žalobkyně se odkazovala na nepřiléhavou judikaturu o dalších daňových kontrolách, nikoli o opakování úkonu v rámci jedné daňové kontroly. V daňovém řízení správci daně nic nebrání v opakování procesního úkonu, pokud soud jeho původní provedení zrušil nebo prohlásil za nezákonné.

[6] Žalovaný nepřihlížel k nezákonně zajištěným dokumentům z předchozího místního šetření. Zákonná byla všechna zjištění o značkách Bosch, Jata a Sogo, také informace o tom, že u konkrétních osob, míst nebo použití určitých nástrojů nepřineslo relevantní výsledky, stejně jako obecné informace o průběhu šetření. Pokud si tedy žalovaný podruhé nevyžádal přístup k e-mailům osob, u kterých dříve nezjistil žádnou relevantní komunikaci, bylo to žádoucí, hospodárné a šetřil tím práva žalobkyně. Ze stejných důvodů nebylo nezákonné, že žalovaný k šetření pověřil stejný tým inspektorů. Přihlížení k nezákonně získaným dokumentům nepředstavuje ani to, že si vyžádal e-maily osob, které nemají na starosti kontakt s odběrateli. Ani rozšíření právní kvalifikace možného přestupku i na čl. 101 odst. 1 Smlouvy o fungování EU není důsledkem zjištění z nezákonných důkazů. Žalovaný mohl i ze zákonně nabytých důkazů dospět k závěru, že protisoutěžní jednání ovlivňuje obchod mezi členskými státy.

[7] Místní šetření ani nebylo nezákonnou „rybářskou výpravou“, u které by předseda žalovaného v pověření genericky vymezil její předmět. Přípustný rozsah pověření vymezil již rozsudek *HP TRONIC I*. Časový rozsah možného protisoutěžního jednání nebylo v souladu s judikaturou nutné určit už v pověření. K věcnému vymezení Nejvyšší správní soud ve zmíněném rozsudku uvedl, že ho žalovaný může vymezit i šířeji. V pověření lze používat rozšiřovací formule jako „zejména“, „včetně mimo jiné“ a další. Žalovaný vhodně zdůvodnil, že praktika určování cen se typicky týká všech odběratelů. Již předchozí šetření u tří značek pokrývalo širokou škálu elektrospotřebičů. Podezření, že se praktika může týkat všech značek, které žalovaná prodává, je důvodné. Není excesivní, že nynější vymezení místního šetření pokrývá celou činnost žalobce, pouze to odpovídá jeho podnikatelskému zaměření. K tomu, že jednotlivé listinné podklady mohly zakládat důvodné podezření ze spáchání protisoutěžního přestupku, krajský soud odkázal na svůj rozsudek ve věci prvního místního šetření.

III. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[8] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. V ní přináší dva okruhy kasačních námitek. První se týká otázky opakování místního šetření; druhý vymezení jeho rozsahu. U obou okruhů stěžovatelka nejprve tvrdí nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], případně jeho nezákonnost pro nesprávné posouzení právní otázky [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

[9] **Stěžovatelka** předně namítá, že krajský soud sice vytvořil dělení na další a opakované místní šetření, nijak jej ale nezduvodnil. Jeho dělení není postavené na dělicích znacích ani jiné charakteristice. Na stěžovatelčin případ je navíc nelze použít, protože zde soud vyslovil částečnou nezákonnost prvního šetření a možnost přihlížet k zákonně získaným dokumentům. Proto stěžovatelka považuje druhé šetření za „další“. Měla mu tedy předcházet nová skutková zjištění. Provedením prvního místního šetření původní podezření vyhaslo. Žalovaný nemůže tímto způsobem napravovat své procesní pochybení. Stěžovatelka by

utrpěla újmu dvakrát – poprvé v důsledku vyšetřovacího úkonu, který byl nezákonný, a podruhé snahou žalovaného pochybení napravit. Podle judikatury se má zjišťování skutečností zásadně konat jen jednou a není možné je libovolně opakovat (rozsudek NSS ze dne 2. 3. 2016, čj. 6 Afs 79/2015-39). Úvaha krajského soudu je neudržitelná a do budoucna nebezpečná. Žalovaný by mohl místní šetření donekonečna opakovat. Analogie mezi místním šetřením a daňovou kontrolou je přílehlavá. Judikaturu Ústavního soudu lze použít i na tuto situaci, protože vychází z obecných ústavních principů. Daňová kontrola je srovnatelná s místním šetřením soutěžního úřadu, což potvrdil i NSS (rozsudky ze dne 29. 3. 2018, čj. 5 As 119/2017-60, a ze dne 22. 9. 2011, čj. 5 Aps 4/2011-326). Stěžovatelka nesouhlasí ani s tím, že stát má větší zájem na potírání kartelových dohod než na výběru daní. Pokud chtěl krajský soud jeden veřejný zájem nadřadit jinému, měl provést jejich poměření, na což však rezignoval. Chybně také uvedl, že se mělo jednat o kartelovou dohodu. Pokud je chybné toto východisko, pak neobstojí ani konstatování krajského soudu o převážení jednoho zájmu.

[10] Žalovaný sice mohl přihlížet k dokumentům z prvního šetření před provedením druhého, to by ale musel uvést v pověření k jeho provedení. Žalovaný má povinnost stěžovatelce sdělit, které důkazy považuje za indikátory protisoutěžního jednání, co z nich dovozuje, jak je právně hodnotí a proč. To je procesní minimum, aby bylo dodrženo právo stěžovatelky na obhajobu. Pověření k prvnímu i druhému místnímu šetření však zůstalo substantivně stejné, žádné důkazy v něm zmíněny nejsou. Protokol založený do spisu až po druhém šetření zmínky o nových důkazech také neobsahuje. Stěžovatelka nerozporuje, že správní spis obsahoval 12 dokumentů z prvního šetření, to ovšem nestačí. Jejich vyhodnocení mělo být uvedeno v pověření.

[11] Ve druhém okruhu kasační námitek stěžovatelka tvrdí, že rozsah místního šetření byl v pověření předsedy žalovaného vymezen natolik genericky a bez časového omezení, že fakticky vedl k možnému prověření veškeré její obchodní činnosti. Krajský soud předně pochybil, pokud pouze převzal pasáž z rozsudku *HP TRONIC I*. Příklady, jak mohl žalovaný trh vymezit, neměly autoritativní charakter, šlo pouze o *obiter dictum*. Nejvyšší správní soud pouze uvedl teoretické příklady vymezení trhu, které by ale musely mít oporu ve správním spisu. Posouzení takového vymezení trhu ve světle obsahu spisu u prvního místního šetření Nejvyšší správní soud neprováděl. Žalovaný (tehdy jako stěžovatel) navíc tuto otázku nevzněl jako kasační námitku, jimiž je Nejvyšší správní soud vázán. Nebyla předmětem řízení ani před krajským soudem. To ostatně uvedl i sám Nejvyšší správní soud, a naopak stěžovatelka na široký rozsah druhého místního šetření upozorňovala již v protokolu z jeho provedení i v žalobě.

[12] Podle stěžovatelky je třeba krajský soud korigovat i v tom, že praktika určování cen zásadně směřuje vůči všem odběratelům a obchodovaným výrobkům. Teoreticky je to přílehlavý argument u výrobců, kteří chtějí cenovou stabilitu svých výrobků, stěžovatelka je ovšem jen velkoobchodní dodavatelka. Velkoobchodníci se pouze řídí požadavky výrobců, aniž by sami určovali cenovou politiku nebo měli zájem na jejím vymáhání. To je základ soutěžněprávní teorie, které si je žalovaný vědom. Z pouhých 4 e-mailů týkajících se 3 značek nelze usuzovat, že stěžovatelka se dopouští stejného jednání u všech svých obchodů obsahujících několik set značek. Žalovaný sám tento předpoklad ještě před konáním druhého místního šetření vyvrátil, když mu všichni oslovení stěžovatelčini odběratelé jednomyslně potvrdili, že stěžovatelka zásahy do cenové politiky nedělala. Zjištění

pokračování

žalovaného před uskutečněním místního šetření tedy nesvědčila ani tomu, že se stěžovatelka protisoutěžního jednání dopouštěla, natož tak širokému rozsahu jeho provedení.

[13] **Žalovaný** považuje opakované šetření za odůvodněné. První šetření bylo prohlášeno za nezákonné jen v části. Nezákonnost byla napravena tím, že žalovaný mohl přihlížet jen k některým získaným dokumentům. Předchozí soudní řízení nicméně nezpochybnilo indicie ohledně podezření z protisoutěžního jednání. Žalovaný nemusel do druhého pověření zahrnout zjištění z dokumentů získaných při prvním šetření. Druhé šetření se uskutečnilo již během probíhajícího správního řízení a dokumenty byly založeny ve spise; odkázal v této souvislosti na oznámení o zahájení řízení. Žalovaný do spisu také založil úřední záznam o tom, že věcně vymezil rozsah druhého šetření v souladu s rozsudkem *HP TRONIC I*. Nebylo třeba 12 nových důkazů v pověření k druhému místnímu šetření vyhodnocovat. Jestliže už první místní šetření obstálo v testu vhodnosti, žalovaný nemusel přinést další indicie pro konání druhého. Stěžovatelka měla vzhledem k již zahájenému správnímu řízení (a soudnímu řízení) povědomí o tom, jaké podezření žalovaný má. Možnost opakovat místní šetření nepovede k tomu, že by tak žalovaný mohl činit donekonečna. Ani srovnání s opakovanými daňovými kontrolami není namístě. I podle judikatury u opakované daňové kontroly správce daně znovu prověřuje již jednou kontrolované splnění zákonných náležitostí, zatímco u protisoutěžního jednání jde o prošetřování možného spáchání přestupku. Místní šetření soutěžního úřadu odpovídá spíše místnímu šetření správce daně, jak uvádí krajský soud i komentářová literatura. Krajský soud nemusel vyvažovat dva veřejné zájmy, jelikož k žádnému střetu nedošlo, a současně se jednalo jen o další argument. Označení vertikální dohody jako „kartelové“ je pouze otázka terminologie.

[14] Žalovaný mohl přihlížet k novým skutkovým zjištěním. Stěžovatelka věděla o prvním rozsudku NSS a bylo jí doručeno oznámení o zahájení řízení. Úřední záznam byl podepsaný a do spisu vložený už 16. 4. 2024. To, že je žurnalizovaný až za protokolem o provedení místního šetření, je způsobeno prodlevou a fungováním spisové služby. V oznámení o zahájení správního řízení sice žalovaný uvedl všechny dokumenty zajištěné v prvním místním šetření, ale ze soudního řízení později vyplynulo, že kterým z nich může přihlížet. Když soudy dospějí k tomu, že bylo místní šetření nezákonné, dokumenty zůstanou součástí spisu, pouze k nim žalovaný nepřihlíží.

[15] Vymezení rozsahu místního šetření bylo zákonné. Žalovaný se řídil závazným právním názorem z rozsudku *HP TRONIC I*. Ten jasně uvedl, že si žalovaný mohl trh vymezit širěji a nemusel ho ani časově ohraničit. Žalovaný se pouze poučil ze svého prvotního pochybení a přizpůsobil svůj postup závaznému právnímu názoru. Již z indicií zajištěných před prvním šetřením nešlo vyloučit, že se stěžovatelka dopouštěla zakázaného protisoutěžního jednání i vůči jiným značkám elektrospotřebičů. Byť cenová doporučení nesměřují vůči celému sortimentu dodavatele, praktika určování cen se typicky zaměřuje proti co nejširšímu okruhu odběratelů. Žalovaný uznává, že možné protisoutěžní jednání může vyplývat i z tlaku vyvíjeného ze strany výrobců či dovozců zboží, to lze ale reflektovat při stanovení hodnoty podílu tržeb. To, že oslovení odběratelé popřeli, že by stěžovatelka zasahovala do cenové politiky, zatím podezření nepopírá. Hlavní hodnocení důkazů teprve proběhne ve správním řízení. Návrh na vymezení rozsahu místního šetření v prvním rozsudku Nejvyššího správního soudu nebylo jen *obiter dictum*. Druhé místní šetření obstálo

v testu rozsahu, jelikož žalovaný měl v době jeho provedení konkrétní podezření o protisoutěžním jednání a nevybočil z mezí druhého pověření.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[17] Z hlediska uplatněných kasačních námitek se Nejvyšší správní soud nejprve zabývá otázkou přezkoumatelnosti napadeného rozsudku (část IV.A). Pro vyřešení sporu je pak klíčová odpověď na otázku, zda je možné opakovat místní šetření, aniž by předseda žalovaného v pověření k jeho provedení upravil (doplnil či změnil) důvody, které žalovaného k podezření vedou. Proto Nejvyšší správní soud dále zaměří svoji pozornost na obecná právní pravidla pro opakování úkonů ze strany správních orgánů v rámci výkonu jejich (kontrolní) činnosti, a to jak z hlediska ústavních limitů, resp. analogického použití pravidel pro opakování daňové kontroly, tak především z hlediska unijní právní úpravy a judikatury Soudního dvora (část IV.B). V návaznosti na to pak Nejvyšší správní soud dochází k závěru, že žalovaný mohl v nyní projednávané věci provést opakované (druhé) místní šetření v obchodních prostorách stěžovatelky (část IV.C).

IV.A Rozsudek krajského soudu není nepřezkoumatelný

[18] Nejvyšší správní soud ve své ustálené judikatuře považuje za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů zejména taková rozhodnutí, u nichž z odůvodnění není zřejmé, jakými úvahami se krajský soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (např. rozsudek ze dne 29. 7. 2004, čj. 4 As 5/2003-52). Krajský soud nicméně nemá povinnost vypořádat se s každým dílčím tvrzením či argumentem, postaví-li proti tvrzení účastníka řízení ucelenou argumentaci, z níž vyplývá, že jeho námitky jako celek neobstojí (např. rozsudky NSS ze dne 27. 2. 2019, čj. 8 Afs 267/2017-38, bod 16, ze dne 11. 5. 2023, čj. 6 Afs 34/2022-31, bod 11, nebo ze dne 13. 9. 2023, čj. 7 Afs 69/2022-33, bod 12). Úkolem správního soudu je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace, tj. se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v určitých případech obsáhnout i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (např. rozsudky NSS ze dne 3. 4. 2014, čj. 7 As 126/2013-19, ze dne 24. 4. 2014, čj. 7 Afs 85/2013-33, nebo ze dne 23. 8. 2024, čj. 4 Azs 20/2024-17, bod 15).

[19] Ačkoliv si v nyní projednávané věci jistě lze představit ještě podrobnější vypořádání uplatněných žalobních námitek, nemůže vést podoba a rozsah odůvodnění napadeného rozsudku k závěru o jeho nezákonnosti a k nutnosti jeho zrušení. Krajský soud především konkrétně vysvětlil, jaký spatřuje rozdíl mezi dalším a opakovaným místním šetřením (viz body 16 a 17 napadeného rozsudku). Označil i judikaturu správních soudů i Soudního dvora, ze které při tom vycházel. Zdůvodnil také, proč nepovažuje judikaturu k opakované daňové kontrole za relevantní. Lze dodat, že poznámka krajského soudu o silnějším zájmu státu na odhalení přestupku než na řádném stanovení (výběru daně) byla z hlediska kontextu odůvodnění jen doplňující a rozhodně netvoří klíčové východisko odůvodnění, jak by se z argumentace stěžovatelky mohlo jevit. Shora reprodukované vypořádání dané části žalobní

pokračování

argumentace považuje Nejvyšší správní soud nejen za dostatečné, ale také za srozumitelné a jasné. Nepřímo o přezkoumatelnosti napadeného rozsudku ostatně svědčí také v to, v jakém detailu jeho závěry stěžovatelka zpochybňuje. Stejně tak se Nejvyšší správní soud neztotožňuje ani s tím, že by odůvodnění napadeného rozsudku mělo být nesrozumitelné (vnitřně rozporné). Krajský soud jasně vymezil svůj právní názor na možnost opakování šetření na místě (bod 19 rozsudku) a pouze nad rámec toho poznamenal, že je případně v dané věci splněna i podmínka nových relevantních skutkových zjištění (bod 20 rozsudku).

[20] Nepřezkoumatelné není ani pojednání krajského soudu o tom, že indicie pro provedení druhého místního šetření v tomto rozsahu byly dostatečné. Nejvyšší správní soud setrvale uvádí, že krajský soud pro stručnost může odkázat na část odůvodnění správního rozhodnutí, s nímž se ztotožní. Takový postup nezpůsobuje automaticky nepřezkoumatelnost (rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2019, čj. 9 Ads 84/2019-51, bod 26). Obdobně to nepochybně platí i pro odkaz na předchozí rozsudek Nejvyššího správního soudu. Jednalo se o několikáté soudní řízení ve věci a strany již byly dostatečně seznámeny se skutkovými okolnostmi ohledně vymezení rozsahu místního šetření. Krajský soud tedy mohl pro stručnost odkázat na předchozí rozsudky s tím, že svůj odkaz doplnil o nosné body svého vlastního rozhodnutí. To také krajský soud učinil a uvedl nejdůležitější body – tedy že postupy vůči třem prodávaným značkám elektrospotřebičů byly zřejmé už před konáním místního šetření; že žalovaný jejich prověření provedl již předem; že se jeho zjištění týkala široké škály elektrospotřebičů; že vymezení šíře dotčených výrobků je dáno zaměřením podnikatelské činnosti stěžovatelky; a že zdůvodnění žalovaného ohledně praktiky určování cen považuje za přesvědčivé (viz zejména bod 32 napadeného rozsudku).

[21] Stěžovatelka v kasační stížnosti výslovně zdůrazňuje především nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku ve vztahu k vypořádání otázky vymezení rozsahu místního šetření. Krajský soud v tomto ohledu považoval s odkazem na rozsudek *HP TRONIC I* otázku přípustného rozsahu pověření (a šetření) za „fakticky vyřešenou“ (bod 30 napadeného rozsudku). Podle stěžovatelky naopak krajským soudem odkazované části odůvodnění předchozího kasačního rozsudku (jeho bodu 24) nepředstavují autoritativní posouzení zákonnosti konkrétního postupu žalovaného, ale jsou jen úvahami *obiter dictum*.

[22] Nejvyšší správní soud v bodě 24 rozsudku *HP TRONIC I* výslovně uvedl: „Ačkoli v souladu s výše uvedenou judikaturou neměl stěžovatel v nyní projednávané věci povinnost detailně specifikovat předmět přezkumu, učinil tak, když rozsah šetření výslovně zúžil na uzavírání nezákonných dohod mezi žalobkyní a jejími odběrateli, které se týkají značek Bosch, Jata a Sogo. Nejvyšší správní soud připouští, že stěžovatel je víceméně „potrestán“ za precizní věcné vymezení rozsahu šetření, nicméně mu nic nebránilo, aby jej v pověření vymezil obecněji např. na „trh elektrospotřebičů“ nebo „bílých spotřebičů“ apod. (obdobně jako v citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 119/2017)“. Uzavřel takto ve vztahu k okruhu námitek týkajících se toho, zda žalovaný vybočil z věcného obsahu šetření. I pokud by Nejvyšší správní soud odhlédl od toho, že citovaná část odůvodnění není jako *obiter dictum* označena, je třeba zdůraznit, že z hlediska systematiky odůvodnění a jeho obsahu se zjevně nejedná o argumentaci spočívající mimo rámec (předchozího kasačního) řízení a v něm uplatněných námitek. Tomu, že by se nejednalo o autoritativní posouzení dané věci nesvědčí ani celkový kontext odůvodnění. Náhled nyní prosazovaný stěžovatelkou směřuje k tomu, že krajský soud měl v dalším řízení hodnotit, nakolik jsou závěry vyslovené ve zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudem přezkoumatelné, resp. zda se opírají o dostatečná zjištění ze

správního spisu apod. To však není bez dalšího namístě tehdy, jsou-li závěry předchozího (zrušujícího) rozsudku Nejvyššího správního soudu formulovány jednoznačně. Tak tomu v nyní projednávané věci bezesporu je a z hlediska požadavků na přezkoumatelnost navazujícího rozsudku krajského soudu tedy lze akceptovat, že krajský soud na závěry označeného rozsudku Nejvyššího správního soudu za těchto okolností odkázal a pouze je stručně shrnul. Pokud stěžovatelka v této souvislosti poukazuje na použití zkratky „apod.“ (ve shora citované části odůvodnění rozsudku *HP TRONIC I*) k možné podobě vymezení rozsahu šetření, ani to nesvědčí závěru, že by šlo jen o úvahy *obiter dictum* či neurčité závěry, jako spíše tomu, že se jednalo o demonstrativní výčet nabízejících se (akceptovatelných) řešení. Odůvodnění rozsudku *HP TRONIC II*, na které stěžovatelka pro doplnění v této souvislosti taktéž odkazuje, shora citované závěry rozsudku *HP TRONIC I* výslovně nepopírá ani nepřímou nezpochybňuje. Není zřejmé, že by Nejvyšší správní soud tyto závěry jakkoli přehodnotil. Stěžovatelkou odkazovaný bod 18 rozsudku *HP TRONIC II* se týkal výchozího posouzení přípustnosti (opakované) kasační stížnosti a pouze některých sporných dokumentů, bod 27 se pak zabýval jinými otázkami než vymezením rozsahu šetření. Navíc krajský soud stěžovatelkou citované odůvodnění ani zohlednit nemohl, neboť tento rozsudek byl vydán později než rozsudek nyní napadený. Lze tedy uzavřít, že pokud i ve vztahu ke shora vymezené otázce krajský soud odkázal na závěry předchozího zrušujícího rozsudku (*HP TRONIC I*), nezatížil tím své rozhodnutí nepřezkoumatelností.

IV.B Ústavní limity opakování úkonů orgánů veřejné moci a limity provádění místního šetření v právu EU

[23] Jde-li o námitky věcné, stěžovatelka se v projednávané věci předně dovolává analogické aplikace judikatury Ústavního soudu k opakované daňové kontrole, čemuž podle ní svědčí i obecné ústavní principy. Se stěžovatelkou lze v tomto směru souhlasit v tom, že Ústavní soud (z dnešního pohledu historicky) nastavil mantinely pro opakování daňové kontroly, a to s odkazem na čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (nálezy Ústavního soudu ze dne 4. 11. 1999, sp. zn. III.ÚS 86/99; a ze dne 19. 2. 2003, sp. zn. III.ÚS 351/02). Zapověděl daňovým orgánům opakování daňové kontroly, aniž by k jejímu zahájení měly k dispozici nové skutečnosti, které bez zavinění nemohly být uplatněny již dříve. K tomu je nicméně třeba dodat, že Ústavní soud ve vztahu k předestřené otázce vydal také zamítavé nálezy. Bylo tomu tak například v situaci, ve které ze samotného úkonu, kterým se opakovaná daňová kontrola zahajovala, nebyly patrné nové skutečnosti, bylo je ovšem možné zjistit z dalšího (jiného) podkladu založeného ve spise (např. náleze ze dne 13. 5. 2003, sp. zn. II.ÚS 334/02). Tuto (historickou) judikaturu tedy především nelze vnímat příliš kategoricky, resp. zcela formálně; směřovala zjevně proti úplné svévoli daňových orgánů a nebránila opakovaným kontrolním úkonům absolutně. Pro úplnost lze uvést, že Nejvyšší správní soud z této judikatury vycházel nejen ve vztahu k daňovým kontrolám, ale též analogicky v případě kontrol plnění povinností při odvodu pojistného, a to se zdůrazněním toho, že se rovněž jedná o kontrolní postup související s příjmem státního rozpočtu (rozsudek NSS ze dne 19. 4. 2006, čj. 6 Ads 18/2005-65).

[24] Na shora uvedenou judikaturu následně reagoval i zákonodárce. V aktuálně účinné podobě již daňové právo obsahuje vlastní a konkrétní úpravu toho, za jakých podmínek lze daňovou kontrolu opakovat (§ 85a zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád). Toto ustanovení výslovně předpokládá, že správce daně musí mít k dispozici *nové skutečnosti* předtím, než novou daňovou kontrolu opětovně zahájí.

pokračování

[25] Nejvyšší správní soud nezpochybňuje, že v obecné rovině může být daňová kontrola v řadě aspektů srovnatelná s místním šetřením žalovaného (k čemuž ostatně stěžovatelka odkazuje i na příslušnou judikaturu). To však současně nemůže znamenat, že by měly být i další (již konkrétnější) regulace a limity daňové kontroly automaticky vztahovány i na jiné kontrolní postupy ve veřejné správě. V tomto ohledu především nelze přehlédnout, že další (obecně používané) předpisy týkající se výkonu veřejné správy oproti daňovému řádu pravidla (omezení) týkající se opakovaného kontrolního postupu neznají. Především je v této souvislosti třeba zmínit zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), jakožto obecný předpis upravující postupy správních orgánů při výkonu kontrolní činnosti (§ 1 odst. 1 kontrolního řádu). Ani ten žádné takové omezení (pro opakování kontrol) nestanoví. Naopak existuje novější judikatura výslovně stvrzující, že nelze dovodit obecný princip, podle něhož správní orgány nemohou zopakovat úkony, které se původně ukázaly být nezákonnými (srov. např. ve vztahu ke kontrole podle zákona o odpadech rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 11. 2018, čj. 9 A 197/2015-49, body 20-24). V této souvislosti považuje Nejvyšší správní soud za důležité současně připomenout, že místní šetření je mnohdy nezastupitelným a fakticky jediným možným prostředkem k opatření důkazů (viz např. rozsudky NSS ze dne 16. 9. 2021, čj. 9 As 365/2019-48; ze dne 15. 10. 2021, čj. 3 As 92/2020-59; nebo ze dne 27. 5. 2025, čj. 6 As 252/2024-120, č. 4695/2025 Sb. NSS).

[26] Upozornit je pak třeba i další judikaturu, která se týká přímo samotného místního šetření soutěžního úřadu. Ústavní soud totiž v tomto směru stanovil požadavek soudního přezkumu, který zahrnuje přezkum výkonu pravomoci úřadu co do vhodnosti, délky a rozsahu provedených místních šetření tak, aby byl zajištěn přezkum přiměřenosti zásahu (proporcionality v užším smyslu) stanovenému legitimnímu cíli, který spočívá v ochraně hospodářské soutěže (nález ze dne 9. 2. 2016, sp. zn. IV. ÚS 4397/12; shodně rozsudek NSS ze dne 8. 2. 2021, čj. 5 As 255/2018-42, bod 36). V obdobném duchu pak vyznívá i judikatura Evropského soudu pro lidská práva. Ta mezi jednotlivými „šetřeními“ nerozlišuje – klasifikuje je jako vniknutí do obydlí a možný zásah do práva na soukromý život spadající pod čl. 8 Úmluvy. ESLP v této souvislosti ve vztahu k podmínkám takových šetření používá různé formulace (vyžaduje, aby takový zásah byl „based on a reasonable suspicion“ či „relevant and sufficient reasons to justify them“; viz stížnost č. 37971/97, *Société Colas Est and Others proti Francii*, §§ 48-49; nebo shrnutí v stížnosti č. 63638/14, *Posevini proti Bulharsku*, §§ 65-73). Stanoví tedy pro taková šetření obecné limity, ani z těch však zákaz (opakovaného) kontrolního postupu dovodit bez dalšího nelze.

[27] S ohledem na výše uvedené proto lze učinit dílčí závěr, že zákaz opětovného kontrolního postupu (obdobně jako u opakované daňové kontroly) není jediný způsob, kterým lze docílit zákazu libovůle ze strany správních orgánů. Lze mu totiž (v různých oblastech výkonu veřejné správy) dostat jiným způsobem – ať už třeba zmíněným požadavkem zjištění nových skutečností, tak dostatečným zdůvodněním potřeby nového provedení, nebo např. splněním testu přiměřenosti. Obecný (ústavní limit), který by opakovaný kontrolní postup zapovídal, však dovodit nelze (stěžovatelkou citovaný rozsudek čj. 6 Afs 79/2015-39 se týká daňových kontrol). Tím spíše pak nelze dospět ani k tomu, že by opakovaná kontrola nebyla možná tehdy, pokud byl předchozí kontrolní postup shledán nezákonným.

[28] Pro posouzení nyní projednávané věci a uplatněných kasačních námitek stěžovatelky je navíc zásadní, že zde žalovaný kvalifikoval její potenciální protisoutěžní jednání tak, že

mohlo mít dopad na hospodářskou soutěž ve více členských státech (viz pověření předsedy žalovaného k provedení místního šetření). Proto se jedná o případ, který spadá pod čl. 101 odst. 1 Smlouvy o fungování EU a je nutné na něj aplikovat případnou existující unijní právní úpravu (viz také bod 16 napadeného rozsudku). Právo EU má přitom vlastní úpravu toho, jak mají vnitrostátní soutěžní úřady postupovat při vyšetřování možných protisoutěžních jednání, a to směrnici č. 2019/1 (EU), o posílení postavení orgánů pro hospodářskou soutěž v členských státech tak, aby mohly účinněji prosazovat pravidla, a o zajištění řádného fungování vnitřního trhu. Jedná se o institut vlastní unijnímu právu a jako takový je nutno ho vykládat.

[29] Samotná unijní právní úprava provádění šetření nijak početně nelimituje. Čl. 6 směrnice č. 2019/1 (EU) pouze stanovuje, že vnitrostátní soutěžní úřad musí mít pravomoc místní šetření provádět, co má v této souvislosti činit a jaká mají být v tomto směru jeho oprávnění. Příkladem lze zmínit pravomoc vstoupit do obchodních prostor nebo možnost pořizování kopií účetních knih a obchodních záznamů. Ze samotného textu zmiňovaného předpisu tedy žádné omezení místního šetření neplyne.

[30] To, že je možné další šetření provést, lze dovodit i z rozsudku Soudního dvora C-583/13 P, *Deutsche Bahn* nebo z rozsudku NSS ze dne 19. 1. 2022, čj. 2 As 250/2020-81. Na oba tyto rozsudky se odkazoval i krajský soud. Zde je třeba připustit, že v těchto případech došlo v době mezi jednotlivými šetřeními k určitému posunu – v případě *Deutsche Bahn* se jednalo o tři místní šetření a při každém z nich se vyšetřoval jiný druh protisoutěžního jednání (systém slev a ztížení přístupu k infrastruktuře) a také ve vztahu k různým soutěžitelům. V českém případě (rozsudku čj. 2 As 250/2020-81) šlo o další místní šetření na základně anonymního podkladu, který přinesl další skutkové zjištění. Tohoto rozdílu s nynějším případem si byl vědom i krajský soud, který uvedl, že oba případy jsou příkladem spíše dalšího místního šetření než jeho opakování (bod 16 napadeného rozsudku). Ani z těchto rozsudků však nelze dovozovat (ani nepřímo), že by obecně opakování kontrolního postupu nebylo možné.

[31] Soudní dvůr ve svých rozhodnutích zdůrazňuje, že existuje potřeba co největší efektivity a snížení možnosti, že protisoutěžní jednání zůstane nepotrestané. Unie má zájem na efektivním vyšetřování a potlačování protisoutěžního jednání, protože má negativní důsledky na celý její hospodářský prostor. Příkladem lze uvést rozsudek *Caronte & Tourist*, podle kterého je v rozporu s právem EU, jestliže by vnitrostátní soutěžní úřad již neměl pravomoc znovu vyšetřovat jednání a bylo zrušeno jeho následné rozhodnutí, pokud ve lhůtě 90 dnů od prvních zjištění nezahájí kontradiktorní fázi řízení oznámením soutěžiteli. V něm Soudní dvůr zdůrazňuje právě to, že taková praxe může vést k systémovému riziku beztretnosti a je proti principu efektivity (rozsudek Soudního dvora ze dne 30. 1. 2025, C-511/23, *Caronte & Tourist*, EU:C:2025:42, body 68-77). Obdobně také rozsudek *Whiteland Import Export*, podle kterého bylo rumunské pravidlo v rozporu s unijním právem, pokud zahájení řízení bylo poslední úkon, který mohl přerušit běh promlčecí lhůty, zdůrazňuje zájem na efektivitě vyšetřování protisoutěžního jednání (rozsudek Soudního dvora ze dne 21. 1. 2021, C-308/19, *Whiteland Import Export*, EU:C:2021:47). Z těchto příkladů je patrný zájem na efektivním vyšetřování protisoutěžního jednání v unijním právu, kterému by neměly bránit zbytečné procesní překážky, byť standardně v právu členských států slouží k právní jistotě adresátů norem. Ten tedy také nesvědčí tomu, že je třeba nahlížet na možnost

pokračování

opakované kontroly striktně. Naopak nemožnost opakované kontroly v případně nezákonnosti předchozího postupu s popsáním zájmem by zjevně byla rozporná.

[32] Je třeba zdůraznit, že ani unijní právo samozřejmě nedává soutěžním úřadům „bianco šek“ k tomu, aby prováděly místní šetření bez jakýchkoliv omezení. Právo EU obsahuje normy, které směřují ke stejnému cíli jako český ústavní zákaz libovůle. Jedná se o právo na řádnou správu upravené v čl. 41 Listiny EU. Součástí tohoto práva je také právo na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů [čl. 41 odst. 2 písm. c)]. I když v Listině EU je odrazem těchto práv odpovídající povinnost orgánů samotné EU, stále je právo na řádnou správu obecným principem. Jako takový ho musejí dodržovat i orgány členských států (viz rozsudky Soudního dvora ze dne 8. 5. 2014, C-604/12, *N.*, EU:C:2014:302 bod 49; a ze dne 17. 7. 2014, spojené věci C-141/12 a C-372/12, *YS a další*, EU:C:2014:2081, bod 68). V návaznosti na to Soudní dvůr ve své judikatuře mimo jiné stanovil kritéria, na základě nichž má být pověření k místnímu šetření odůvodněno (viz shora odkazovaný rozsudek *Deutsche Bahn*).

[33] Provedení více místních šetření u jednoho soutěžitele je tedy možné. Jejich opakované provádění unijní ani ústavní úprava nezapovídá. Liché jsou obavy stěžovatelky z toho, že by připuštění opakovaného místního šetření ze strany žalovaného mohlo vést k opakování (nezákonných) kontrol do nekonečna. Ostatně například již shora vícekrát zmiňovaný rozsudek čj. 2 As 250/2020-81 zdůrazňuje jasné limity opakování místních šetření spočívající v testu vhodnosti, délky a rozsahu (viz zejm. bod 42 odkazovaného rozsudku). Právě test všech tří aspektů – vhodnosti, délky a rozsahu místního šetření zaručuje, že opakování místního šetření není možné opakovat neomezeně. V určitý moment by taková opakování některou ze tří částí testu přestala splňovat. Vždy je nutné toto posouzení provést individuálně a vzhledem ke složitosti či skutkovým okolnostem případu může tento moment nastat jindy. Proto je nutné vždy provést individuální posouzení. Jak bude vysvětleno v další části, v případě stěžovatelky opakované místní šetření test vhodnosti splnilo.

IV.C Vymezení rozsahu druhého místního šetření bylo zákonné

[34] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou část kasační argumentace stěžovatelky zpochybňující závěry krajského soudu o možném provedení opakovaného šetření, je nadbytečné zabývat se tím, zda obстоjí stručné *obiter dictum* napadeného rozsudku vycházející z toho, že v dané věci případně existovala i nová skutková zjištění odůvodňující provedení opětovného (dalšího) šetření (podle stěžovatelky měl žalovaný do pověření zahrnout vyhodnocení indicií z dokumentů získaných během prvního šetření).

[35] Z hlediska výhrad stěžovatelky k pověření k druhému místnímu šetření je tomu pak podobně i ve vztahu k jejím pochybnostem o vymezení rozsahu pověření (šetření). I pokud by nicméně v této souvislosti Nejvyšší správní soud odhlédl od odkazu krajského soudu na kasační rozsudek k prvnímu místnímu šetření, který se k rozsahu již vyslovil (viz část IV. A shora), je třeba připomenout, že obecné vymezení trhu je přípustné (v tom je rozdíl oproti samotnému přestupkovému řízení). Odkázat lze v této souvislosti na bohatou judikaturu, podle níž místní šetření musí být způsobilé projít tzv. testem nezbytnosti popsáním výše v části IV.B (blíže také nálezy ÚS ze dne 14. 5. 2025, sp. zn. IV. ÚS 386/24, body 64-68). K

provedení místního šetření je třeba mít podklady či poznatky, z nichž plyne důvodné podezření, nikoli jistota (rozsudky NSS ze dne 20. 3. 2019, čj. 2 As 257/2018-87, bod 23; ze dne 27. 5. 2025, čj. 6 As 252/2024-120, č. 4695/2025 Sb. NSS, body 52-53, bod 77; či ze dne 5. 2. 2021, čj. 5 As 140/2019-93). Nároky kladené na žalovaného v souvislosti s vymezováním předmětu řízení musí být v této fázi řízení reálné, hlavní část správního řízení (dokazování) totiž teprve nastane (rozsudky NSS ze dne 30. 1. 2019, čj. 1 As 80/2018-201; a ze dne 8. 11. 2019, čj. 5 As 339/2018-40). Povinnost vymezit vhodnost a rámec místního šetření tak nelze brát přehnaně přísně, neboť by jinak odporovala samotnému účelu místních šetření. Ani důraz, který stěžovatelka klade v kasační stížnosti na to, že je velkoobchodním dodavatelem (a nikoliv výrobcem), na shora uvedených východiscích nic nemění.

[36] Provedení místního šetření v dané věci z hlediska testu vhodnosti ob stojí. Žalovaný měl informace o možném protisoutěžním jednání spočívající v určování cen z jiného místního šetření u jiného soutěžitele. K této praktice mělo docházet v mailové komunikaci mezi stěžovatelkou a jejími dodavateli. Je tedy logické, že místní šetření z nástrojů dostupných soutěžnímu úřadu vhodně sloužilo k tomu, aby žalovaný získal přístup k dalším takovým podkladům uvnitř e-mailů zaměstnanců stěžovatelky. Délka provádění místního šetření také nijak nevybočovala z běžného standardu. Žalovaný s obchodních prostorách stěžovatelky strávil přibližně 20 hodin rozdělených do dvou dnů. Z toho samotné šetření a zajišťování dokumentů trvalo okolo 15 hodin. Nejvyšší správní soud nepovažuje takovou délku šetření za nepřiměřenou i vzhledem k jeho rozsahu. Žalovaný vymezil rozsah místního šetření dostatečně. Jeho podezření se týkala celé škály elektrospotřebičů – jak uváděl i krajský soud, šlo např. o trouby, myčky, rychlovarné konvice, grily, kuchyňské váhy, vysavače či pračky. Tyto praktiky si žalovaný ověřil i cenovým srovnáním uvedeným ve webovém srovnávači přímo z webových stránek stěžovatelky. Žalovaný tedy měl zřejmé indicie o chování stěžovatelky vůči třem prodáváním značkám ve velkém rozsahu elektrospotřebičů. Nejvyšší správní soud, stejně jako krajský soud, považuje takové indicie za dostatečně závažné a ospravedlňující rozsah provedeného místního šetření. Ani druhá námitka stěžovatelky proto není důvodná.

V. Závěr a náklady řízení

[37] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené žádnou z kasačních námitek neshledal důvodnou, a proto kasační stížnost dle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[38] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 14. ledna 2026

pokračování

Milan Podhrázký
předseda senátu