



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudkyně Veroniky Juříčkové a soudce Štěpána Výborného v právní věci žalobkyně: **ČEZ, a. s.**, sídlem Duhová 2/1444, Praha 4, zastoupené JUDr. Jiřím Kindlem, M.Jur., Ph.D., advokátem, sídlem Křižovnické nám. 193/2, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v provedení místního šetření v obchodních prostorách žalobkyně dne 24. 9. 2024, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 11. 3. 2025, č. j. 31 A 72/2024–172,

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 o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Ve dnech 24. a 25. 9. 2024 provedli pracovníci Úřadu na ochranu hospodářské soutěže (dále též jen „Úřad“ nebo „žalovaný“ na základě pověření svého předsedy ze dne 23. 9. 2024, č. j. ÚOHS-35582/2024/852, provedl místní šetření v obchodních prostorách žalobkyně a společností ČEZ Teplárenská, a.s., ČEZ ESCO, a.s. a ČEZ Energo, s.r.o. (s nimiž žalobkyně podle žalovaného tvoří jediného soutěžitele) na adrese Duhová 1/425, Praha 4, za účelem prověření možného porušení § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, a/nebo čl. 101 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie

(dále též „SFEU“). Toto porušení mělo spočívat v dohodě a/nebo jednání ve vzájemné shodě žalobkyně a dalších soutěžitelů v souvislosti s podporou výroby elektřiny z vysokoúčinné kombinované výroby elektřiny a tepla (dále „KVET“), která byla schválena Evropskou komisí rozhodnutím State Aid SA.108368 (2023/N) – Czechia – Support for electricity from high-efficiency combined heat and power generation (dále „podpora výroby elektřiny z KVET“).

[2] Proti provedení místního šetření brojila žalobkyně u Krajského soudu v Brně, který její žalobu zamítl.

[3] Krajský soud posoudil žalobu tak, že směřuje proti jedinému nezákonnému zásahu žalovaného, jímž je výlučně provedení místního šetření. Zadržování dokumentů je nutno chápat jako následek místního šetření. Poté krajský soud odkázal na konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, dle které mohou anonymní podněty a podněty podávané konkurenty představovat relevantní zdroj možného podezření na protisoutěžní jednání. Dle krajského soudu žalovaný dostatečně ověřil věrohodnost a relevanci informací obsažených ve třech anonymních podnětech, které obdržel. Žalovaný žalobkyni podezřívá z toho, že mohla koordinovat aktivity směřující k ovlivnění podmínek pro poskytnutí podpory výroby elektřiny z KVET a dále koordinovat účast a/nebo nabídky do aukce na podporu výroby elektřiny z KVET vyhlášené dne 2. 7. 2024, a do dalších aukcí, které budou na podporu výroby elektřiny z KVET vyhlášeny. Informace shromážděné žalovaným na základě anonymních podnětů dle krajského soudu postačovaly pro závěr o důvodném podezření z páchání protisoutěžního jednání.

[4] Dále se krajský soud zabýval námitkou provedení místního šetření v příliš širokém rozsahu, přičemž dospěl k následujícím závěrům. Indicie, které měl žalovaný k dispozici podporují důvodné podezření z možné koordinace soutěžitelů již při přípravě notifikace a celého legislativního procesu, což odůvodňuje zaměření místního šetření i na tuto oblast. Současně tato skutečnost oprávnila žalovaného k provedení šetření dále do minulosti, tj. i do doby před schválením veřejné podpory výroby elektřiny z KVET, žalovaný nebyl povinen časově vymezit šetřené protisoutěžní jednání v pověření. Průběh místního šetření nenasvědčuje tomu, že by žalovaný skutečně pátral v obchodních záznamech žalobkyně hluboko do minulosti v neproměru k existujícímu důvodnému podezření. Žalovaný fakticky neprováděl namátkovou kontrolu, jestliže prověřoval veškerou komunikaci P. C. s D. H., J. F. nebo K. Č. bez použití klíčových slov, neboť k minimalizaci zásahu došlo již tím, že žalovaný prověřoval komunikaci mezi konkrétními osobami, jež se měly podílet na protisoutěžním jednání. Využití klíčových slov vedoucí k zobrazení více než tisíce položek samo o sobě neodůvodňuje závěr o excesivním rozsahu místního šetření. Faktorem pro hodnocení přiměřenosti postupu žalovaného nemůže být ani to, že R. D. u řady dokumentů sděloval, že s předmětem šetření nesouvisí a žalovaný se s jejich obsahem přesto seznámil. Je totiž na žalovaném, aby souvislost dokumentů s předmětem šetření vyhodnotil. Při prohledávání fyzických dokumentů žalovaný nedisponuje srovnatelně účinnými nástroji k minimalizaci zásahu jako v případě elektronických dokumentů. Žalovaný nebyl povinen své šetření v kancelářích P. C. a T. K. omezit pouze na ta místa, která tyto osoby označily za relevantní. Za excesivní nelze považovat ani prověření historie internetového prohlížeče T. K., neboť historie internetového prohlížeče člena orgánu či pracovníka soutěžitele spadá pod pojem obchodní záznamy.

[5] K námitce neprotokolování všech použitých klíčových slov krajský soud uvedl, že se jedná o vadu protokolace, jež nemůže vést k nezákonnosti místního šetření. Soud nezjistil,

pokračování

že by se tato skutečnost negativně projevila ve sféře práv žalobkyně, jelikož všechny zadržené dokumenty byly nalezeny pomocí klíčových slov, která byla zaprotokolována, a pracovníci žalobkyně byli při procesu vyhledávání přítomni a všechna použitá klíčová slova zaznamenávali. Vstup inspektorů žalovaného do obchodních prostor žalobkyně měl krajský soud za zákonný, neboť považoval za legitimní, že inspektoři chtěli předložit pověření a poučení související s místním šetřením osobám oprávněným za žalobkyni jednat, a nikoliv pracovníkům recepce. Jelikož krajský soud neshledal místní šetření nezákonným, není důvodná námitka týkající se nezákonnosti zadržování dokumentů.

II. Kasační stížnost a další vyjádření

[6] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále též jako „stěžovatelka“) kasační stížnost.

[7] Stěžovatelka namítá, že krajský soud snižuje zákonný standard pro provádění místních šetření. V případě stěžovatelky nesprávně vyhodnotil kvalitu indicií a chybně posoudil existenci důvodného podezření, které bylo založeno pouze na třech anonymních podnětech, jejichž věrohodnost a relevance nebyla řádně ověřena. Krajský soud v tomto ohledu také nesprávně interpretoval judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se anonymních podnětů a vůbec nezohlednil dostupnou judikaturu Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“). Pro založení důvodného podezření musí být doloženy dostatečné zřetelné a věrohodné indicie, které žalovaný náležitě prověří a z nichž pak musí důvodně plynout podezření, že s dostatečnou mírou pravděpodobnosti došlo k protisoutěžnímu jednání. Dle stěžovatelky soud nesprávně aproboval provedení místního šetření na základě tří anonymních podnětů, které nebyly ničím podloženy, a šlo tak pouze o spekulace jejich autora či autorů. Žalovaný se ani nepokusil ověřit tvrzení o údajném kartelu v nich obsažená, byť existovaly způsoby, jakými tak mohl učinit, aniž by tím ohrozil či vyzradil své vyšetřování. Skutečnost, že podněty obsahovaly veřejně dostupné informace, nemůže sama o sobě stačit k tomu, aby byla všechna tvrzení v nich obsažená považována za důvěryhodná.

[8] Stěžovatelka dále uvádí, že i kdyby byly anonymní podněty přípustné jako indicie, krajský soud chybně posoudil jejich obsah, neboť z nich žádné důvodné podezření neplynulo v rozsahu, v jakém předmět místního šetření vymezil a provedl žalovaný. Místní šetření bylo provedeno extenzivním způsobem, který překračoval časový a věcný rámec hypotetického důvodného podezření žalovaného. Krajský soud rovněž chybně aproboval pochybení žalovaného v průběhu místního šetření spočívající v neprotokolování všech použitých klíčových slov a vysoce nestandardním vstupu inspektorů žalovaného do obchodních prostor. Stěžovatelka má též za to, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, neboť krajský soud v jeho odůvodnění bez kontextu kopíroval pasáže z rozsudku týkajícího se jiného soutěžitele. Krajský soud současně v odůvodnění napadeného rozsudku nijak nezohlednil tiskovou zprávu Ministerstva průmyslu a obchodu o odložení termínu příslušné aukce a zprávu s jejími výsledky, ačkoliv těmito podklady prováděl dokazování.

[9] **Žalovaný** ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že Ústavní soud v nálezu ze dne 14. 5. 2025, sp. zn. IV. ÚS 386/2024, připustil, že podání konkurenta či anonymní podání mohou být jednou z možných indicií nasvědčujících možnému protisoutěžnímu jednání, avšak za předpokladu, že je k nim přistupováno s opatrností. Tento nálezn byl vydán až po vydání napadeného rozsudku. Byť z napadeného rozsudku vyplývá, že krajský soud

zopakoval původní premisu Nejvyššího správního soudu, že k podnětu podanému konkurentem není potřeba přistupovat s vyšší mírou obezřetnosti, vůči které se Ústavní soud v nálezů vymezil, krajský soud současně dovodil, že podstatná je skutečně pouze konkrétní relevance a věrohodnost informací obsažených v podnětech, což odpovídá závěrům Ústavního soudu. Žalovaný doplňuje, že v projednávané věci při formulaci důvodného podezření vyšel ze tří anonymních podnětů, přičemž informace v nich obsažené ověřil ve veřejně dostupných zdrojích, a obsah podnětů proto shledal věrohodným. Krajský soud shledal, že přezkoumávané místní šetření obstálo v podmínce vhodnosti, tj. že byly naplněny podmínky pro jeho provedení. Krajský soud vyšel z premisy, že žalovaný měl možnost tvrzení obsažená v anonymních podnětech ověřit, fakticky toto ověření provedl, a to procesně správným způsobem. Žalovaný při provádění místního šetření nevybočil z rozsahu stanoveného pověřením. Provedení místního šetření nebylo excesivní ani z časového hlediska, ani vzhledem ke zvolenému způsobu šetření. Žalovaný považuje napadený rozsudek za přezkoumatelný.

[10] Na vyjádření ke kasační stížnosti **stěžovatelka** reagovala replikou. Doplnila, že napadený rozsudek je po materiální stránce v rozporu s nálezem Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 386/2024. Stěžovatelka též zopakovala, že existovaly způsoby, kterými mohl žalovaný dále ověřit věrohodnost tvrzení uvedených v anonymních podnětech, aniž by současně ohrozil účel místního šetření, avšak žalovaný těchto možností nevyužil. V reakci na vyjádření žalovaného stěžovatelka též zdůraznila již dříve uplatněné námitky provedení místního šetření v nepřipustně extenzivním rozsahu, nepřiměřeným způsobem a s pochybeními žalovaného. Stěžovatelka podrobně rozvedla svoji argumentaci ohledně extenzivního časového rozsahu s odkazem na rozsudek Tribunálu ve věci T-188/24, *Michelin vs. Komise*. Závěrem stěžovatelka opětovně navrhla zrušit napadený rozsudek také pro vadu nepřezkoumatelnosti.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[12] Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen s. ř. s.)] a shledal, že kasační stížnost **není důvodná**.

III.A) Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku a vady řízení před krajským soudem

[13] Stěžovatelka namítá, že napadený rozsudek má být zrušen pro nepřezkoumatelnost, resp. pro jinou vadu řízení před krajským soudem. Nepřezkoumatelnost stěžovatelka spatřuje v tom, že v napadeném rozsudku částečně došlo k zjevně mechanickému kopírování pasáží z jiného rozsudku, což vede k nesrozumitelnosti jeho odůvodnění.

[14] Z konstantní judikatury vyplývá, že nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS), nebo pokud zcela opomenul vypořádat

pokračování

některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007-58, rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 2 Afs 203/2016-51). Podobně je např. již zmíněným rozsudkem č. j. 2 Ads 58/2003-75 vymezena nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost tak, že za nesrozumitelné je třeba obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán.

[15] Dle Nejvyššího správního soudu napadený rozsudek není nepřezkoumatelný. Části odůvodnění rozsudku, na které stěžovatelka odkazuje, nejsou ani nesrozumitelné, ani vnitřně rozporné. V bodě 21 napadeného rozsudku se krajský soud věnuje obecným úvahám týkajícím se relevantnosti anonymních podání a podání činěných konkurenty ve vztahu k provedení místního šetření. To je žádoucí, neboť judikatura k oběma typům podnětů přistupuje stejným způsobem a do jisté míry je zaměřuje (ostatně sama stěžovatelka svoji argumentaci podporuje rozsudky, které se zabývají konkurenčními podněty). Uvedené svědčí o komplexním přístupu krajského soudu, a nikoliv o zjevně mechanickém kopírování pasáží z jiného rozsudku.

[16] Ani skutečnost, že krajský soud v bodě 24 napadeného rozsudku pojednává o žalobcích v množném čísle, či skutečnost, že v bodech 1 a 10 napadeného rozsudku krajský soud uvádí, že místní šetření proběhlo pouze dne 24. 9. 2024, nezpůsobují nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Jedná se toliko o drobné dílčí chyby, které nesnižují srozumitelnost odůvodnění. Krajský soud ve zbytku odůvodnění konzistentně pojednává o žalobkyni v čísle jednotném. V části věcného posouzení věnované délce místního šetření krajský soud správně uvádí, že místní šetření trvalo dva dny (24. 9. a 25. 9. 2025). Stěžovatelkou vytýkané nepřesnosti skutečně mohou být způsobeny tím, že krajský soud při psaní odůvodnění vyšel z částí jiného rozsudku, které ne zcela důsledně přizpůsobil okolnostem projednávané věci. Tato skutečnost však v žádném případě nezakládá pochyby ohledně toho, zda se krajský soud náležitě a individuálně zabýval žalobní argumentací stěžovatelky. Krajský soud se v odůvodnění napadeného rozsudku očividně zabýval individuálními skutečnostmi relevantními pro projednávanou věc. Posuzoval jak obsah jednotlivých podnětů a informace shromážděné žalovaným, tak konkrétní průběh místního šetření u stěžovatelky. Současně krajský soud individuálně a detailně vypořádal všechny námitky uplatněné stěžovatelkou v žalobě.

[17] Dále stěžovatelka namítá, že se krajský soud dopustil vady v podobě absence řádného hodnocení důkazů. Krajský soud sice na jednání provedl k důkazu tiskovou zprávu Ministerstva průmyslu a obchodu o odložení aukce KVET a zprávu Ministerstva průmyslu a obchodu s výsledky této aukce, v odůvodnění napadeného rozsudku se k nim však nijak nevyjádřil.

[18] V projednávaném případě krajský soud stěžovatelkou uváděné důkazy skutečně provedl na ústním jednání. V bodě 9 napadeného rozsudku krajský soud poznamenal, že tyto důkazy provedl nad rámec správního spisu. Dále se však již k provedeným důkazům explicitně nevyjádřil.

[19] Vadu v podobě opomenutých důkazů představují nejen situace, v nichž soud návrh na provedení důkazu opomenul nebo bez věcně adekvátního odůvodnění zamítl, ale

i situace, kdy soud v řízení provedené důkazy v odůvodnění meritorního rozhodnutí nezohlední při vymezení skutkového stavu věci. Soud musí vysvětlit, proč provedené důkazy nevzal za základ svých skutkových zjištění, tedy proč provedené důkazy považoval za irelevantní (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2004, sp. zn. IV. ÚS 570/03, ze dne 16. 2. 1995, sp. zn. III. ÚS 61/94, či ze dne 18. 4. 2001, sp. zn. I. ÚS 549/2000, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004 - 89, č. 618/2005 Sb. NSS). Je však nutno rovněž připomenout, že nikoliv v každém případě je možné pohlížet na opomenutý důkaz jako na vadu řízení před správním soudem s vlivem na zákonnost jím vydaného rozhodnutí (viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 2. 1995, sp. zn. III. ÚS 61/94, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2008, č. j. 8 Afs 17/2007 - 100). O takovou situaci se ovšem může jednat jen v případě zjevně irelevantních důkazních návrhů či v případě, kdy implicitně z rozhodnutí vyplývá, jak se s důkazem soud vypořádal (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2020, č. j. 4 As 372/2019 - 42, či ze dne 19. 12. 2024, č. j. 4 As 78/2023 - 40). Dle Nejvyššího správního soudu tyto situace nastaly v projednávané věci.

[20] Zpráva Ministerstva průmyslu a obchodu s výsledky aukce KVET je pro posouzení zákonnosti (splnění podmínek vhodnosti a rozsahu) místního šetření zjevně irelevantní, neboť pojednává o skutečnostech, které nastaly až po provedení místního šetření. Tyto skutečnosti, byť relevantní ve vztahu k případnému protisoutěžnímu jednání, nemohou mít vliv na zákonnost místního šetření. Stejně tak je irelevantní i tisková zpráva Ministerstva průmyslu a obchodu o odložení aukce KVET, neboť žalovaný existenci důvodného podezření opravňujícího k provedení místního šetření nezaložil na skutečnosti, že mělo před uskutečněním místního šetření dojít ke konání aukce KVET. Naopak explicitně uvádí, že tato skutečnost není pro existenci důvodného podezření relevantní.

[21] Nejvyšší správní soud uzavírá, že se neztotožnil s námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, či námitkou procesních vad řízení před krajským soudem. Přistoupil proto k meritornímu posouzení věci.

III.B) Použití anonymních podnětů jako indicií pro provedení místního šetření

[22] Nejvyšší správní soud považuje za potřebné před vypořádáním stěžovatelčiny věcné kasační argumentace předeslat obecná pravidla a principy provádění místního šetření dle zákona o ochraně hospodářské soutěže.

[23] Cílem činnosti žalovaného je podpora hospodářské soutěže a její ochrana proti nedovolenému omezování. K naplnění tohoto cíle zákon o ochraně hospodářské soutěže žalovanému svěřuje široké pravomoci, které může využívat jak v rámci obecnějších šetření soutěžních podmínek a dodržování soutěžních předpisů, tak i v rámci správních řízení vedených ve věcech konkrétních protisoutěžních deliktů (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2021, č. j. 2 As 295/2019-99). V souladu s § 20 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně hospodářské soutěže je žalovaný oprávněn vykonávat dozor nad tím, zda a jakým způsobem soutěžitelé plní povinnosti vyplývající pro ně z tohoto zákona nebo z rozhodnutí žalovaného vydaných na jeho základě. Součástí uvedené dozorové činnosti je také oprávnění realizovat šetření na místě podle § 21f zákona o ochraně hospodářské soutěže.

pokračování

[24] Podle § 21f odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže *soutěžitelé jsou povinni podrobit se šetření Úřadu na pozemcích a ve všech objektech, místnostech a dopravních prostředcích, které užívají při své činnosti v hospodářské soutěži (dále jen „obchodní prostory“).*

[25] Podle § 21f odst. 5 zákona o ochraně hospodářské soutěže *šetření se provádí na základě písemného pověření vystaveného předsedou Úřadu nebo jinou osobou k tomu oprávněnou podle vnitřních předpisů Úřadu. Pověření musí obsahovat zejména jméno, popřípadě jména, příjmení, funkci a podpis osoby oprávněné k jeho vystavení, datum vyhotovení a otisk úředního razítka, dále právní ustanovení, podle kterého má být šetření provedeno, označení soutěžitele, v jehož obchodních prostorách má být šetření provedeno, předmět šetření a datum jeho zahájení, jakož i jméno, popřípadě jména a příjmení zaměstnanců Úřadu, případně dalších Úřadem pověřených osob, které mají šetření provést.*

[26] Podle § 21f odst. 6 zákona o ochraně hospodářské soutěže *před zahájením šetření sdělí Úřad soutěžiteli, v jehož obchodních prostorách má šetření na místě proběhnout, právní důvod a účel šetření a poučí ho o jeho právech a povinnostech podle tohoto zákona, včetně možnosti uložení pokuty.*

[27] Zákonem předvídaný legitimní účel místního šetření spočívá v kontrole dodržování vnitrostátního a unijního soutěžního práva konkrétním soutěžitelem či soutěžiteli a v případě zjištění skutečností, jež by mohly nasvědčovat protiprávnímu omezování hospodářské soutěže, ve shromáždění prvotních podkladů pro to, aby se mohl žalovaný rozhodnout, zda zahájí správní řízení o příslušném soutěžním deliktu či deliktech, nebo nikoliv.

[28] Lze přisvědčit stěžovateli, že místní šetření je invazivním vyšetřovacím nástrojem. Je tomu mj. proto, že využívá prvek překvapení. Samotné místní šetření je konstantně chápáno jako neohlášené místní šetření (též přepadové místní šetření, v unijním prostředí se běžně hovoří o *dawn raid*). Soutěžitelé, kteří jsou podrobeni šetření na místě, nemají díky prvku překvapení možnost manipulovat s důkazy či se jich zbavovat nebo je nějakým způsobem pozměňovat. Tím, že je žalovaný nadán pravomocí vstupovat do obchodních prostor soutěžitele a obstarat v těchto prostorách nezbytné důkazní prostředky, se naplňuje účel zákona o ochraně hospodářské soutěže, neboť bez takto získaných důkazů by často nebylo možné odhalit závažné protisoutěžní jednání soutěžitelů. Byť je tedy místní šetření citelným zásahem, nic to nemění na tom, že je nástrojem legitimním (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2021, č. j. 5 As 140/2019-93, bod 46).

[29] Naplňování veřejného zájmu na odhalování protisoutěžních deliktů je do určité míry znesnadněno procesními standardy, které na provádění místních šetření klade zákon a judikatura. Ta konstantně uznává složitou pozici žalovaného při rozkrývání protisoutěžního jednání a získávání relevantních důkazů k jeho prokázání. Relativně široká procesní oprávnění žalovaného, včetně možnosti provedení neohlášených místních šetření, musí ovšem zrcadlově respektovat požadavek přiměřenosti omezení práv soutěžitele. Nelze přehlížet, že výkon vyšetřovacích pravomocí žalovaného je nevyhnutelně spojen s konfliktem proti sobě stojících zájmů, a to na jedné straně veřejného zájmu na ochraně funkční hospodářské soutěže a spravedlivého tržního prostředí, na druhé straně práva vyšetřovaných soutěžitelů, typicky práva na obhajobu a na ochranu soukromí (viz již citovaný rozsudek č. j. 2 As 295/2019-99, body 57 a 59). V rámci předběžného místního šetření proto musí být respektována zásada proporcionality tak, aby byl sledován právem

aprobovaný legitimní cíl a aby bylo šetření pro dosažení tohoto cíle nezbytné a tomuto cíli přiměřené.

[30] V návaznosti na závěry rozsudku ESLP ve věci *Delta pekárny* stanovil Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 9. 2. 2016, sp. zn. IV. ÚS 4397/12, požadavek soudního přezkumu, který zahrnuje přezkum výkonu pravomoci žalovaného 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 (dále viz na něj navazující rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2021, č. j. 5 As 255/2018-42).

[31] Podle judikatury musí existovat proporcionální vztah (doslova rovnítko) mezi rozsahem podezření, který se musí v rozumně konkrétní míře promítnout do vymezení předmětu správního řízení, rozsahem pověření k šetření (resp. sdělení účelu místního šetření před jeho provedením) a rozsahem samotného šetření. Neexistuje-li, je třeba zkoumat, nakolik se takový stav na průběhu a výsledku místního šetření k újmě soutěžitele reálně projevil (např. rozsudky Krajského soudu v Brně ze dne 29. 5. 2017, č. j. 62 Af 92/2016-398, ze dne 31. 3. 2017, č. j. 29 A 165/2016-150, a ze dne 27. 3. 2018, č. j. 29 Af 2/2016-212; tyto závěry byly potvrzeny i rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2017, č. j. 6 As 113/2017-83, č. 3586/2017 Sb. NSS, *ČD Cargo*, a ze dne 29. 3. 2018, č. j. 5 As 119/2017-60, *SUEZ využití zdrojů*). Pro posouzení vhodnosti místního šetření (adekvátnosti využití tohoto vyšetřovacího oprávnění) je podstatné posouzení existence konkrétních skutkových zjištění, jež měl správní orgán k dispozici před zahájením místního šetření. Podmínka vhodnosti tedy spočívá v tom, že místní šetření se zakládá na existenci konkrétních vstupních indicií o tom, že mohlo dojít k jednání protisoutěžního charakteru, v jehož důsledku může být narušena hospodářská soutěž.

[32] K provedení místního šetření je proto třeba mít podklady či poznatky, z nichž plyne důvodné podezření, nikoli nutně jistota. Míra pravděpodobnosti musí být natolik intenzivní, aby bylo pravděpodobné, že k protisoutěžnímu jednání došlo (viz již citovaný rozsudek č. j. 2 As 295/2019-99, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2021, č. j. 5 As 140/2019-93, či ze dne 20. 3. 2019, č. j. 2 As 257/2018-87). Nároky kladené na žalovaného v souvislosti s vymezováním předmětu řízení ovšem musí být v této fázi řízení reálné, hlavní část správního řízení (dokazování) totiž teprve nastane (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2019, č. j. 1 As 80/2018-201, a ze dne 8. 11. 2019, č. j. 5 As 339/2018-40). Teprve v průběhu správního řízení dochází v návaznosti na provedené dokazování ke skutkovému upřesňování jednání, pro něž je řízení vedeno, a také k upřesňování právní kvalifikace, přičemž nelze vyloučit, že skutek, pro něž bylo řízení zahájeno, bude nakonec právně kvalifikován jako jednání neporušující zákon (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 9. 2021, č. j. 9 As 365/2019-48).

[33] Podklady o možném protisoutěžním jednání mohou být rozličného charakteru, od podnětů spotřebitelů či jiných podnikatelů až po informace z veřejně dostupných zdrojů či z jiných správních řízení. Podkladem mohou být také anonymní podněty či podněty pocházející od konkurenčních podnikatelských subjektů. Nejvyšší správní soud připustil, že i informace vyplývající z nedatovaného a nepodepsaného podnětu mohou být dostatečným důvodem pro zahájení správního řízení o možném porušení pravidel hospodářské soutěže a pro provedení místního šetření, pokud vyznívají poměrně věrohodně a jsou dostatečně určité (viz již citovaný rozsudek č. j. 1 As 80/2018-201). Obdobně ve shora uvedeném rozsudku č. j. 5 As 140/2019-93 Nejvyšší správní soud akceptoval, vyšel-li žalovaný

pokračování

z informací popsaných v anonymním podání, pokud zároveň poskytnuté informace prověřil. V rozsudku ze dne 15. 10. 2021, č. j. 3 As 92/2020-59, pak Nejvyšší správní soud nepřisvědčil výhradám k věrohodnosti a objektivitě informací obsažených v podnětu konkurenčního subjektu s tím, že podněty osob určitým způsobem spojených s určitým soutěžním prostředím nelze mít *a priori* za nevěrohodné a subjektivní.

[34] Stejně tak Ústavní soud v recentním nálezu ze dne 14. 5. 2025, sp. zn. IV. ÚS 386/24, body 75, 76 a 78, akceptoval, že jednou z možných indicií nasvědčující protisoutěžnímu jednání mohou být i anonymní či „konkurenční“ podněty, byť je nutno k těmto podnětům přistupovat s opatrností. Dle Ústavního soudu je jediným relevantním kritériem pro posuzování indicií o protiprávním jednání jejich věrohodnost, je proto namístě, aby žalovaný obdržené anonymní podněty řádně a procesně zaznamenaným způsobem prověřil. Věřohodnost, a tím i důkazní hodnota indicie přitom závisí zejména na jejím původu a v případě listin na okolnostech jejich vyhotovení a na okolnosti, zda se uvedená listina vzhledem ke svému obsahu jeví jako rozumná a důvěryhodná.

[35] Za přiměřeně použitelnou lze při posuzování vhodnosti místních šetření považovat i judikaturu unijních soudů vztahující se k postupu Komise při provádění kontrol dle nařízení Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 16. 12. 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v člancích 81 a 82 Smlouvy (dále jen „nařízení č. 1/2003“). Přes odlišnosti procesní úpravy v tomto nařízení a v zákoně o ochraně hospodářské soutěže [Komise nařizuje kontrolu rozhodnutím podle čl. 20 odst. 4 nařízení č. 1/2003, jehož legalitu může následně přezkoumat Tribunál, zatímco žalovaný provádí šetření na místě pouze na základě písemného pověření vystaveného jeho předsedou, české soudy pak přezkoumávají místní šetření *en bloc*, buď k žalobě podle § 65 s. ř. s. proti konečnému rozhodnutí žalovaného ve věci samé, nebo od účinnosti novely zákona o ochraně hospodářské soutěže dne 19. 10. 2016 k zásahové žalobě] lze základ závěrů unijních soudů považovat za relevantní a přiměřeně aplikovatelný i pro českou vnitrostátní procesní úpravu.

[36] Požadavek ochrany vůči svévolným nebo nepřiměřeným zásahům veřejné moci do soukromé sféry činnosti fyzické nebo právnické osoby představuje obecnou zásadu práva Evropské unie (rozsudek Tribunálu ze dne 25. 11. 2014, *Orange v. Komise*, T-402/13, bod 83 a tam citovaná judikatura). Aby bylo rozhodnutí o kontrole v souladu s touto obecnou zásadou, musí být zaměřeno na shromáždění dokumentace nezbytné k ověření skutkového a právního stavu a jeho rozsahu, o němž už Komise má informace, představující dostatečně závažné indicie, jež umožní nabýt podezření o porušení pravidel hospodářské soutěže (týž rozsudek, bod 84 a tam citovaná judikatura). Jinými slovy, dostatečně závažné indicie odůvodňující podezření z jednání odporujícího pravidlům hospodářské soutěže jsou podmínkou *sine qua non*, aby mohla Komise nařídít kontrolu na základě čl. 20 odst. 4 nařízení Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 16. prosince 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v člancích 101 a 102 SFEU.

[37] Také unijní soudy za jediné relevantní kritérium pro hodnocení indicií považují jejich věrohodnost. Podle pravidel obecně platných v oblasti dokazování závisí věrohodnost, a tedy důkazní hodnota dokumentu, na jeho původu, na okolnostech jeho vypracování, na osobě, které je určen, a na smysluplné a spolehlivé povaze jeho obsahu. Zejména je třeba přiznat velký význam okolnosti, že dokument byl vyhotoven v bezprostřední souvislosti se skutkovými okolnostmi (rozsudky Tribunálu ze dne 11. 3. 1999, *Ensidesa v. Komise*, T-157/94, bod 312, a ze dne 16. 12. 2003, *Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied a Technische Unie v. Komise*, T-5/00 a T-6/00,

bod 181) nebo přímým svědkem těchto okolností (rozsudek *JFE Engineering a další v. Komise*, bod 39, bod 207). Samotná skutečnost, že informace byla poskytnuta podniky, které požádaly o výhody vyplývající z oznámení o spolupráci z roku 2006, nezpochybňuje její důkazní hodnotu (rozsudek Tribunálu ze dne 27. 6. 2012, *Coats Holdings v. Komise*, T-439/07, bod 45 a tam citovaná judikatura).

[38] I podle judikatury Tribunálu mohou být jedním z možných zdrojů nasvědčujících protisoutěžnímu jednání i anonymní či „konkurenční“ podněty. Judikatura u těchto podnětů vyžaduje opatrnost, mohou-li mít oznamovatelé zájem na tom, aby byla jiným soutěžitelům uložena sankce (v tomto smyslu srov. rozsudky Tribunálu ze dne 12. 7. 2011 ve věci *Mitsubishi Electric*, T-133/07, bod 88, či ze dne 16. 11. 2006 ve věci *Peróxidos Orgánicos*, T-120/04, bod 70).

[39] Z výše uvedeného vyplývá, že žalovaný musí před provedením místního šetření disponovat indiciemi zakládajícími důvodné podezření, že se šetřený soutěžitel dopouští protisoutěžního jednání. Těmito vstupními indiciemi mohou být anonymní (či konkurenční) podněty, žalovaný však musí prověřit jejich věrohodnost.

[40] Stěžovatelka namítá, že krajský soud v napadeném rozsudku chybně interpretoval judikaturu Nejvyššího správního soudu a unijních soudů vztahující se k anonymním podnětům.

[41] Nejvyšší správní soud se s uvedenou námitkou neztotožnil. Stěžovatelka směřuje dvě tvrzení, čímž vytváří domnění, že krajský soud rozhodl v rozporu s výše citovanou judikaturou. Je totiž nutné rozlišovat mezi tvrzením, že anonymita podnětu jej činí *a priori* nevěrohodným, a tvrzením, že původ podnětu nevstupuje do úvah o jeho věrohodnosti. Krajský soud v bodě 22 napadeného rozsudku dospěl ke správnému závěru, že relevanci ani věrohodnosti jednotlivých podnětů *a priori* nebrání skutečnost, že byly anonymní a že mohly být sepsány konkurentem stěžovatelky. Poté krajský soud zcela v souladu s výše uvedenou judikaturou přistoupil k vyhodnocení věrohodnosti anonymních podnětů (bod 23 napadeného rozsudku). V rámci tohoto hodnocení pak zohlednil i to, že dané podněty jsou anonymní. Tento postup není v rozporu se závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2025, sp. zn. IV. ÚS 386/24, naopak je s nimi zcela v souladu, neboť Ústavní soud akceptoval anonymní podněty jako možné zdroje indicií svědčících o protisoutěžním jednání s tím, že jediným kritériem pro posouzení těchto indicií je jejich věrohodnost.

[42] Stěžovatelka má pravdu v tom, že ověřování věrohodnosti anonymních podnětů je složitější tím, že není znám jejich autor, jehož se tak nelze ani na nic dále „doptat“. Nelze však přehlížet, že původ a autor podnětu nejsou jedinými kritérii, které judikatura pro hodnocení věrohodnosti podnětů stanovila. Vyjít tak lze například i ze smysluplné a spolehlivé povahy obsahu podnětu. Přesvědčivost této části stěžovatelčiny argumentace navíc snižuje fakt, že i přes svá tvrzení o tom, že věrohodnost anonymních podnětů je *a priori* snížena nemožností hodnotit osobu a motivaci autora, stěžovatelka takové hodnocení sama činí, když uvádí, že anonymní podněty byly velmi pravděpodobně sepsány jednou osobou nebo že mohou být motivovány snahou poškodit dotčené subjekty.

[43] Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani se stěžovatelčinou námitkou chybnosti závěru krajského soudu, podle něj jsou anonymní podněty bez dalšího dostatečné jako jediný podklad pro provedení místního šetření.

pokračování

[44] Krajský soud správně vyšel z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2018, č. j. 1 As 80/2018-201, a ze dne 5. 2. 2021, č. j. 5 As 140/2019-93, ze kterých vyvodil, že anonymní podněty jsou relevantním zdrojem možného podezření na protisoutěžní jednání. Současně krajský soud trval též na tom, aby podněty byly dostatečně prověřeny, jak vyplývá z bodu 26 a násl. napadeného rozsudku. Krajský soud v napadeném rozsudku neuvedl, že by anonymní podněty mohly vytvářet dostatečné podezření samy o sobě bez dalších podkladů (resp. bez řádného ověření informací v nich uvedených), jak v kasační stížnosti namítá stěžovatelka. Nelze se ztotožnit ani s tím, že by z citovaných rozsudků Nejvyššího správního soudu nevyplývaly závěry, které z nich krajský soud dovodil. V rozsudku č. j. 1 As 80/2018-201 Nejvyšší správní soud vyhodnotil okolnosti tehdy projednávaného případu tak, že *„informace vyplývající z podnětu (byť nedatovaného a nepodepsaného) vyznívají poměrně věrohodně a jsou dostatečně určité, a proto zcela jistě byly dostatečným důvodem pro zahájení správního řízení o možném porušení pravidel hospodářské soutěže“* (bod 73). Citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu tedy závěr o možnosti použití anonymního podnětu za podmínky vyhodnocení jeho věrohodnosti skutečně obsahuje. Na správnosti úvah krajského soudu nic nemění ani fakt, že v dané věci Nejvyšší správní soud dovodil, že žalovaný vymezil předmět místního šetření příliš široce, neboť tato skutečnost nemá vliv na přejaté obecné právní závěry. Pokud jde o odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 140/2019-93, je pravdou, že v této věci obsahoval anonymní podnět informace o jednáních ohledně veřejných zakázek známých jen účastníkům daných jednání či osobám v jejich nejbližším okolí. Tato skutečnost je jistě podstatná pro posouzení věrohodnosti podnětu v dané věci, neznamená to však, že by závěry, které Nejvyšší správní soud vyslovil v tomto rozsudku, nebyly použitelné. Stěžovatelka namítá, že v odkazovaných případech přistupovala k anonymním podnětům i nějaká další okolnost. Přitom však pomíjí, že tato „další okolnost“ může být získána právě prověřením věrohodnosti anonymního podnětu, např. dodatečnou analytickou činností žalovaného, což ostatně sama stěžovatelka uvádí jako jeden z možných příkladů.

[45] Lze tak uzavřít, že se stěžovatelka mýlí, pokud uvádí, že krajský soud dovodil, že žalovaný nemusel anonymní podněty blíže prověřovat či vyvíjet vlastní analytickou činnost. Krajský soud naopak v souladu s jím uváděnou judikaturou zaujal postoj, že je nutné ověřit věrohodnost informací uvedených v anonymním podnětu.

[46] Ani s námitkou stěžovatelky, že krajský soud hodnotí relevanci podnětů od konkurentů chybně, se Nejvyšší správní soud neztotožnil.

[47] Krajský soud s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu nevyžadoval, aby obsah konkurenčních podnětů byl prověřován přísněji (než je tomu v případech jiných indicií). Není však pravdou, že by dovodil, že jejich obsah nemusí být prověřen vůbec, jak v kasační stížnosti uvádí stěžovatelka. I krajský soud zastává názor, že relevance a spolehlivost informací obsažených v konkurenčním podnětu musí být pečlivě posouzeny. Není ani pravdou, že by krajský soud považoval konkurenční podněty za dostatečné „bez dalšího“, neboť trval na tom, aby informace v nich obsažené byly prověřeny (i když ne „nadstandardním“ způsobem). Názor krajského soudu je tak v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2021, č. j. 3 As 92/2020-59, ve kterém Nejvyšší správní soud přesně takový způsob ověření podnětu vyžadoval. Proto nejsou relevantní ani odkazy stěžovatelky na rozsudek Tribunálu ze dne 14. 9. 2022, ve věci T-604/18, *Google Android*, či usnesení SDEU ze dne 12. 6. 2019, ve věci C-816/18 P, *OY vs. Evropská komise*. Stejný závěr platí i pro odkaz stěžovatelky na rozsudek Tribunálu ze dne 25. 10. 2023 ve věci

T-136/19, *Bulgarian Energy Holding EAD a další*, neboť i zde Tribunál uvedl, že výpovědi konkurentů mají důkazní hodnotu, byť je třeba k nim přistupovat obezřetně. Tribunál v dané věci uvedl též, že výpovědi konkurentů nemohou samy o sobě představovat dostatečný důkaz k prokázání vytýkaného zneužívajícího jednání, je však třeba si uvědomit, že tento závěr byl učiněn ve vztahu k prokázání viny z protisoutěžního jednání ve správním řízení, a nikoliv ve vztahu k prokázání důvodného podezření z protisoutěžního jednání pro účely uskutečnění místního šetření.

[48] Stěžovatelka má pravdu, že rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2022, č. j. 7 As 438/2019-56, ze kterého krajský soud při posouzení věci také vycházel, byl zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2025, sp. zn. IV. ÚS 386/24. Je však nutné zdůraznit, že Ústavní soud tak učinil proto, že žalovaný procesně nesprávným postupem zaznamenával indicie do správního spisu. Navíc žalovaný v dané věci disponoval konkurenčním a kvazianonymním podnětem, přičemž informace v nich obsažené ověřil pouze na základě dvou novinových článků, což Ústavní soud považoval za nedostatečné. Nelze však dospět k závěru, že Ústavní soud zrušil daný rozsudek Nejvyššího správního soudu proto, že by vycházel z nesprávných obecných úvah ohledně věrohodnosti konkurenčních podnětů. Skutečnost, že krajský soud z těchto úvah vycházel, proto nezpůsobuje nezákonnost napadeného rozsudku. Jeho závěry je nutné pouze částečně korigovat v tom, že dle Ústavního soudu je třeba k obsahu konkurenčních podnětů přistupovat obezřetně. Podstatným však je, že krajský soud (stejně jako Ústavní soud) dovodil, že jediným kritériem pro hodnocení konkurenčních podnětů je jejich věrohodnost a že informace v nich obsažené je třeba řádně prověřit.

[49] Pokud by měl Nejvyšší správní soud pochybnosti o tom, zda věrohodnost indicie ovlivňuje skutečnost, že byla podána anonymně nebo ji podal konkurent daného soutěžitele, navrhla stěžovatelka, aby byla SDEU podána žádost o zodpovězení následující předběžné otázky: *„Je, či není v souladu s čl. 7 Listiny základních práv Evropské unie zakotvující právo na ochranu obydlí a soukromí, jakož i s čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie zakotvující právo na spravedlivý proces, pokud při prověřování podezření na porušení čl. 101 Smlouvy o fungování Evropské unie v souvislosti s provedením místního šetření vnitrostátní orgán pro ochranu hospodářské soutěže, jako tomu je v nyní posuzované věci, nezohlední v rámci posuzování věrohodnosti přijatého podnětu, okolnost, že podnět na protisoutěžní jednání je anonymní a/nebo podaný konkurentem, přičemž aniž by takový podnět byl podložen konkrétními, ověřenými a dostatečně závažnými indiciemi, považuje takový podnět za věrohodný a jen na základě takového podnětu následně provede šetření na místě v obchodních prostorách šetřeného soutěžitele, jako tomu je v nyní posuzované věci?“*

[50] Nejvyšší správní soud pochybnosti o této otázce nemá. Jak vyplývá z výše citované české i unijní judikatury, anonymní i konkurenční podněty jsou způsobilé zakládat důvodné podezření ze spáchání protisoutěžního jednání, jsou-li informace v nich obsažené řádně ověřeny. Věrohodnost těchto podnětů tak není *a priori* vyloučena. Skutečnost, že není znám autor podnětů, či že autorem podnětů je konkurent šetřeného subjektu, nevyklučuje *a priori* jejich věrohodnost, vstupuje však do úvah o věrohodnosti podnětů spolu s dalšími okolnostmi jejich vzniku a s jejich obsahem. Nejvyšší správní soud proto k podání předběžné otázky nepřistoupil.

III. C) Posouzení vhodnosti provedení místního šetření

pokračování

[51] Po vyjasnění obecných východisek pro použití anonymních podnětů jako indicií pro provedení místního šetření Nejvyšší správní soud přistoupil k hodnocení naplnění podmínky vhodnosti místního šetření, tedy zodpovězení otázky, zda krajský soud správně konstatoval existenci důvodného podezření ze spáchání protisoutěžního jednání k provedení místního šetření.

[52] Žalovaný důvodné podezření založil na základě tří anonymních podnětů. Jejich obsah shrnul již krajský soud v bodech 18 až 20 napadeného rozsudku, na které Nejvyšší správní soud nyní odkazuje a pouze krátce shrnuje hodnocení krajského soudu. Autor prvního podnětu ze dne 5. 8. 2024 uvádí, že se dozvěděl o domlouvání v podnětu uvedených společností na ovlivnění výpočtu podpory elektřiny z KVET pro konkrétní zdroje nebo projekty tak, aby pro sebe maximalizovaly výši podpory. Autor druhého podnětu ze dne 19. 8. 2024 poukazuje na možný kartel a zneužití veřejné podpory týkající se veřejné podpory elektřiny z KVET. Podle něj je při snaze ovlivnit nastavení systému veřejné podpory tak, aby byla co nejvyšší a zároveň byli vyloučeni někteří konkurenti, využíváno i kontaktů na Ministerstvu průmyslu a obchodu. Autor uvádí konkrétní jména osob, které jsou zapojeny do protisoutěžního jednání a které se podle něj osobně či prostřednictvím komunikačních šifrovaných aplikací domlouvaly. Autorka třetího podnětu ze dne 17. 9. 2024 popisuje, že se do aukcí chce koordinovaně přihlásit několik velkých firem, které postupují po dohodě, aby si rozdělily celkové finance. Uvádí jednotlivé skupiny a pod ně spadající společnosti, které se dohody mají účastnit, a osoby, které za ně jednájí. Popisuje také nabídky některých společností.

[53] Jedním z aspektů, ke kterým krajský soud při hodnocení věrohodnosti podnětů přihlédl, byla skutečnost, že se informace z jednotlivých podnětů vzájemně potvrzují. Krajský soud totiž považoval za pravděpodobnější, že autory podnětů jsou různé osoby. Vyšel přitom z hodnocení odlišné formy, stylu i obsahu podnětů. Podněty jsou psány v různé osobě a různým typem písma, i použitá stylistika nasvědčuje, že nešlo o stejnou osobu, a též míra anonymizace autora je různá, liší se rovněž hloubka uváděných informací. Dle krajského soudu jsou navíc indicie, ze kterých stěžovatelka naopak dovozovala, že autorem podnětů je jediná osoba, velmi slabé. Stěžovatelka se se závěry krajského soudu neztotožňuje. Namítá, že je možné, že autorem podnětů je jediná osoba, proto nelze obhájit závěr, že se jednotlivé podněty navzájem potvrzují. Nejvyšší správní soud se ztotožnil s hodnocením krajského soudu.

[54] Krajský soud má pravdu v tom, že na základě jím použitých indicií lze mít za to, že anonymní podněty pravděpodobně vyhotovily tři různé osoby. V žalobě ani v kasační stížnosti stěžovatelka nepředložila takové argumenty, které by tento závěr zpochybnily. Skutečnost, že dva podněty obsahují shodnou chybu v podobě chybně uvedených 1250 MW místo správných 1280 MW sama o sobě nemůže zpochybnit závěr, že podněty sepsaly různé osoby, neboť různé osoby mohly vycházet ze zdroje, který tuto chybu obsahoval. Ani skutečnost, že třetí podnět neobsahuje detaily z předchozích podnětů (tedy jako by autor předpokládal, že žalovaný již zná celý kontext), není podstatná. Jak velmi trefně uvedl krajský soud v napadeném rozsudku, z pohledu stěžovatelky je podezřelé jak to, že podněty přináší některé shodné informace, tak to, že každý z nich přináší některé informace nové. V zásadě tak není nic, z čeho by stěžovatelka nebyla schopna dovozovat podezření, že podněty psal jediný autor. S tímto hodnocením krajského soudu se Nejvyšší správní soud ztotožnil.

[55] Závěr judikatury Nejvyššího správního soudu o přípustnosti anonymních podnětů jako zdroje indicií pro provedení místního šetření vychází mimo jiné z toho, že takový podnět není, na rozdíl např. od svědecké výpovědi, důkazním prostředkem pro rozhodnutí ve věci samé. Je pouze zdrojem možných indicií, na jejichž základě může žalovaný zahájit správní řízení. Až v jeho rámci obstarává důkazy o možném porušení pravidel hospodářské soutěže (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2025, č. j. 4 As 288/2024-88, bod 32). Z tohoto důvodu je možné obsah podnětů hodnotit s určitou mírou pravděpodobnosti. Není proto pravdou, že by v případě pochybností bylo nutno hodnotit indicie ve prospěch šetřeného subjektu.

[56] Obecně platí, že indicie pro provedení místního šetření je (stejně jako důkazy) nutné hodnotit ve vzájemné souvislosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2021, č. j. 5 As 255/2018-42, bod 42 nebo rozsudek Tribunálu ze dne 27. 6. 2012, ve věci T-439/07, *Coats Holdings*, bod 41 a citovaná judikatura). Je tak nutné rozlišovat mezi situací, kdy žalovaný obdrží jeden podnět o protisoutěžním jednání, a situací, kdy jich obdrží několik. Pokud totiž žalovaný obdrží několik samostatných podnětů o nějakém protisoutěžním jednání, v zásadě bude tato skutečnost zvyšovat míru podezření, kterou bude žalovaný mít. Jestliže budou podněty obsahovat shodné informace, mohou tyto informace působit věrohodněji. Stěžovatelka má však pravdu v tom, že několik anonymních podnětů může pocházet od téhož autora (nebo mohou být výsledkem koordinované činnosti několika osob), nelze proto uzavřít, že by se informace obsažené v několika anonymních podnětech navzájem zcela verifikovaly. Je tak nutné trvat na tom, aby i v tomto případě žalovaný vlastní činností ověřil věrohodnost shodných informací obsažených v podnětech.

[57] Dle krajského soudu žalovaný obsah podnětů ověřil dostatečně. Žalovaný ověřoval věrohodnost podnětů tak, že potvrdil některé informace obsažené v podnětech. Ověřil, že společnosti uvedené v podnětech působí v odvětví KVET, že osoby uvedené v podnětech působí na řídicích pozicích v daných společnostech nebo na MPO, že se tyto osoby pravděpodobně znají, neboť se účastnily stejných konferencí. Dále žalovaný detailně ověřil též informace týkající se obsahu celého programu podpory výroby elektřiny z KVET, vyhlášení aukce, způsobu hodnocení nabídek, nastavení podmínek aukce, legislativních úprav navazujících na podporu výroby elektřiny z KVET a existence nového či modernizovaného zdroje elektrárny Chvaletice. Svá zjištění pak žalovaný procesně správným postupem zaznamenal do spisu a shrnul v úředním záznamu ze dne 13. 9. 2024, č. j. ÚOHS-35094/2024/852. Je nutné zdůraznit, že žalovaný informace z podnětů ověřoval pouze na základě veřejně dostupných zdrojů, současně při ověřování nezjistil žádné informace, které by přímo potvrzovaly, že se stěžovatelka dopustila protisoutěžního jednání tak, jak bylo uvedeno v podnětech. Žalovaný tak ověřil pouze jakési „kulisy“ protisoutěžního jednání, jak trefně poznamenala stěžovatelka v kasační stížnosti.

[58] Stěžovatelka namítá, že žalovaný prověřil věrohodnost indicií nedostatečným způsobem, krajský soud poté aplikoval příliš nízký standard hodnocení postupu žalovaného, když tento postup aproboval.

[59] Je třeba připomenout, že žalovaný je v případě podezření na protisoutěžní jednání, a zejména zakázaného jednání ve shodě a/nebo dohodě, o jaké se mělo jednat také v posuzované věci, ve značně složité pozici, pokud jde o získávání relevantních důkazů k jeho prokázání. Nejprve musí přezkoumat opodstatněnost svého podezření, neboť cílem kontroly je právě shromáždění důkazů týkajících se údajného protiprávního jednání (srov. rozsudek SDEU ze dne 25. 6. 2014 ve věci C-37/13 P, *Nexans SA a Nexans France SAS*, body

pokračování

36 až 39). Místní šetření je nástrojem, který žalovaný využívá zásadně v úvodní fázi celého procesu, a to případně i před samotným zahájením řízení (tzv. „předběžné šetření“), za podmínek vyplývajících z ustanovení § 20 odst. 1 písm. a) a b), odst. 2 a 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Místní šetření je přitom mnohdy nezastupitelným (*de facto* jediným možným) nástrojem k opatření důkazů (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 9. 2021, č. j. 9 As 365/2019 - 48).

[60] Na žalovaného proto nelze, pokud jde o získávání podkladů a poznatků k provedení místního šetření, klást nepřiměřeně vysoké nároky, jinak by tento institut ztratil svůj smysl a použitelnost. Činnost žalovaného před zahájením samotného správního řízení neslouží k tomu, aby bylo postaveno najisto, že k protisoutěžnímu jednání skutečně došlo, včetně jeho přesné právní kvalifikace. Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku ze dne 20. 3. 2019, č. j. 2 As 257/2018 - 87, uvedl, že *„k zahájení řízení i provedení šetření je třeba mít podklady či poznatky, z nichž plyne důvodné podezření; není ovšem třeba mít jistotu. (...) Míra pravděpodobnosti musí být natolik intenzivní, aby bylo pravděpodobné, že došlo k protisoutěžnímu jednání“*. Požadavek na provádění extenzivního prověřování a *de facto* dokazování před provedením samotného místního šetření by jednak vedl k tomu, že by institut místního šetření byl již v zásadě nadbytečný, a současně by takovou činností stěžovatel mohl případné účastníky protisoutěžního jednání varovat, důsledkem čehož by mohlo být ukrytí či zničení případných důkazů (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2021, č. j. 2 As 295/2019-99).

[61] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil stěžovateli v tom, že by žalovaný anonymní podněty řádně neproověřil. Pokud stěžovatelka požaduje, aby žalovaný ověřil přímo tvrzení o samotném protisoutěžním jednání (např. pomocí zajištění listinných podkladů, elektronické komunikace, či svědecké výpovědi), opomíjí, že ověřování věrohodnosti podnětů nelze směřovat s dokazováním protisoutěžního deliktu v rámci správního řízení. Požadavek, aby žalovaný disponoval v podstatě důkazem usvědčujícím šetřený subjekt z protisoutěžního jednání před samotným provedením místního šetření, činí takové následné šetření nadbytečným. Je nutné přihlídnout též k povaze namítaného protisoutěžního jednání. V případě, že zakázaná dohoda již bude mít nějaký vliv navenek (tedy dojde k narušení hospodářské soutěže), je legitimní po žalovaném požadovat, aby například pomocí vlastní činnosti relevantní trh prověřil a svá zjištění porovnal s obsahem podnětů. Avšak za situace, kdy žalovaný prověřuje domnělou tajnou dohodu, která dosud nemá účinky navenek, jsou jeho prověřovací možnosti velmi omezeny. Osoby účastníci se takové dohody totiž zpravidla učiní adekvátní opatření k tomu, aby nedošlo k jejímu vyzrazení. Žalovaný nemůže zachycovat elektronickou komunikaci nebo odposlouchávat telefonické hovory. V podstatě jedinou možností, jak objasnit tento typ zakázaných dohod, je provedení místního šetření. Pokud by byly nároky na vstupní indicie pro tato šetření přehnané, neměl by žalovaný žádný způsob, jak účinně tajné dohody objasňovat. Z tohoto důvodu považuje Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem za správné, že se žalovaný zaměřil na ověření faktických informací uvedených v podnětech, které lze ověřit relativně snadno z dostupných zdrojů. Také kontext údajného protisoutěžního jednání totiž hraje důležitou roli při ověřování věrohodnosti anonymního podnětu. Nelze proto trvat na tom, že žalovaný při ověřování podnětu musí získat indicie potvrzující přímo spáchání protisoutěžního deliktu, jak v kasační stížnosti namítá stěžovatelka.

[62] Podstatná je též pravděpodobnost, se kterou mělo k protisoutěžnímu jednání dojít. Jak již bylo uvedeno výše, postačí důvodné podezření, že k protisoutěžnímu jednání došlo, není nutné toto jednání prokázat. Stěžovatelka má pravdu, že žalovaným zjištěné skutečnosti (v rámci ověření podnětů) nevedou k závěru, že k protisoutěžnímu jednání došlo. Ostatně to po žalovaném ani nelze požadovat. K zajištění důkazů o protisoutěžním jednání slouží až samotné místní šetření, jehož výsledkem může být i to, že se důvodné podezření ze spáchání protisoutěžního jednání nepotvrdí. Poznatky, které vedou k provedení místního šetření, nemusí být jednoznačné ani prokázané. Ostatně, pokud by žalovaný již disponoval důkazy, že mezi dotčenými subjekty došlo k namítané zakázané dohodě, nemusel by již místní šetření ani provádět (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2021, č. j. 3 As 92/2020-59, bod 60). Současně je nutné též dodat, že přezkum místních šetření cestou zásahové žaloby má zajišťovat rozumnou míru ochrany před svévolí žalovaného. Přezkum však nemá být cestou k otevírání podrobné polemiky ohledně míry, v jaké žalovaný již před uskutečněním místního šetření mohl protisoutěžní jednání pokládat za prokázané, ani cestou ke zpochybňování důvodnosti podnětů, které proti soutěžitelům míří a na jejichž základě žalovaný pojímá podezření z protisoutěžního jednání (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 3. 10. 2019, č. j. 62 A 77/2019-202). Rigidní požadavek na pravděpodobnost podezření by byl v rozporu s principy předběžných šetření (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2025, č. j. 6 As 252/2024-120, bod 83).

[63] Nejvyšší správní soud se neztotožnil se stěžovatelkou v tom, že žalovaný disponoval několika různými způsoby, jak mohl obsah podnětů prověřit.

[64] Předně, žalovaný musí při prověřování podnětu postupovat tak, aby šetřený subjekt (resp. osoby zúčastněné na zakázané dohodě) nezjistily, že se o určité jednání zajímá. Dané osoby znají své jednání a vědí, jaké informace musí případně před žalovaným utajit, proto únik i poměrně vágní informace (např. že se žalovaný zajímá o podporu výroby elektřiny z KVET), může vyzradit přípravu místního šetření a zcela zmařit nejen je, ale i případné navazující přestupkové řízení. Z tohoto důvodu je potřeba postupovat velmi obezřetně a sdílet informace při prověřování podnětu jen s těmi subjekty, u kterých lze racionálně předpokládat, že podstatným způsobem přispějí k ověření podnětu. Požadavek na „utajení“ informací tak vyplývá ze samotné podstaty přípravy místního šetření, jehož nezbytnou součástí je též prvek překvapení. Žalovaný nemusí disponovat důkazy o zapojení pracovníků správních orgánů do zakázané dohody, aby mohl upustit od prověřování podnětu u těchto orgánů, jak namítá stěžovatelka. Plně postačí, pokud žalovaný sám vyhodnotí, že riziko vyzrazení informací o připravovaném místním šetření je natolik vysoké, že je důvodné u správního orgánu podnět neověřovat. V projednávaném případě obsahoval druhý z anonymních podnětů informaci, že součástí zakázané dohody mají být též pracovníci Ministerstva průmyslu a obchodu. Nejvyšší správní soud proto považuje za zcela legitimní postup, při němž žalovaný z těchto důvodů obsah podnětu neověřoval na Ministerstvu průmyslu a obchodu. Žalovaný pro tento postup nepotřeboval konkrétní důkazy o zapojení pracovníků do zakázané dohody. S ohledem na citlivost informací lze aprobovat také neověření podnětů u Energetického regulačního úřadu či u jiných soutěžitelů. Nejvyšší správní soud se tak v této otázce ztotožnil s hodnocením krajského soudu. Není přitom pravdou, že by se krajský soud danou problematikou nezabýval, jak vyplývá z bodu 29 napadeného rozsudku, ani tato dílčí námitka nepřezkoumatelnosti proto není důvodná. Nejvyšší správní soud dodává, že s ohledem na povahu šetřeného jednání (tajná dohoda, jež prozatím nemá vliv navenek) nelze rozumně předpokládat, že by dotazování u správních orgánů nebo jiných soutěžitelů mohlo přinést nějaké relevantní poznatky. Žádost

pokračování

žalovaného by buď vyřizovaly osoby, které součástí tajné dohody nejsou, v tomto případě tak nelze předpokládat, že by tyto osoby disponovaly relevantními informacemi, nebo by ji vyřizovaly osoby, které jsou součástí tajné dohody, přičemž lze předpokládat, že by tyto osoby o přípravě místního šetření informovaly zbylé strany dohody, a zmařily tak provedení místního šetření.

[65] Ani další ze stěžovatelkou uvedených alternativních způsobů ověření podnětu nezpochybňují procesní postup žalovaného. Skutečnost, že žalovaný mohl do správního spisu založit vlastní podklady z přípravy a notifikace veřejné podpory Evropské komisi, není nijak relevantní; sama stěžovatelka nezmiňuje, jak by tento jiný postup změnil výsledky ověření věrohodnosti podnětů. Nejvyšší správní soud nesouhlasí se stěžovatelkou ani v tom, že žalovaný měl vyčkat na podání nabídek do první aukce, čímž mohl ověřit tvrzení o údajné koordinaci nabídek. Je pravdou, že žalovaný disponuje nástroji, jak aukci podpory zvrátit i po podání nabídek, Nejvyšší správní soud však nepovažuje za přijatelné, aby žalovaný poté, co pojme důvodné podezření, že dochází ke koordinaci nabídek pro konkrétní aukci, tuto aukci nechal proběhnout, a až *ex post* se snažil zvrátit její důsledky. Nejen, že by takový přístup byl značně neekonomický, současně by podstatně zasahoval do právní jistoty ostatních účastníků aukce podpory. Pro oba výše uvedené alternativní postupy pro ověření podnětů platí, že žalovaný nemá povinnost využít všechny představitelné způsoby ověření indicií. Postačí, pokud indicie ověří do té míry, při níž budou vytvářet důvodné podezření, že k protisoutěžnímu jednání došlo. Jestliže se žalovaný do této fáze ověřování indicií dostane, nelze po něm požadovat, aby indicie dále ověřovat a zvyšoval riziko vyzrazení přípravy místního šetření.

[66] Stěžovatelka zpochybňovala též legitimitu ověřování obsahu podnětů pomocí veřejně dostupných informací. Namítala především, že kdokoli může vymyšlené obvinění doplnit o veřejně dostupné informace a docílit tak provedení místního šetření.

[67] Zákon ani judikatura správních soudů nepředepisuje, jaké konkrétní informace by měl podnět (resp. další indicie) obsahovat, aby byl věrohodný. To ostatně není možné s ohledem na odlišnosti jednotlivých případů včetně typu šetřené praktiky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2025, č. j. 4 As 288/2024-88, bod 33). Ověřování podnětu na základě veřejně dostupných informací přitom připustil i Ústavní soud v recentním nálezu 14. 5. 2025, sp. zn. IV. ÚS 386/24, bod 85). Pokud jde o stěžovatelčiny námitky stran možného zneužití anonymního podnětu, je nutné nejprve zdůraznit, že žádná skutečnost nenasvědčuje tomu, že by anonymní podněty v projednávané věci měly jakkoliv zneužívající charakter. I pokud by tomu tak bylo, lze poznamenat, že žalovaný může obecně disponovat podněty o nedodržení pravidel hospodářské soutěže odkudkoli a od kohokoli (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2025, č. j. 6 As 252/2024-120, bod 66). V rámci výše uvedené judikatury ve vztahu ke konkurenčním podnětům Nejvyšší správní soud dovodil, že skutečnost, že konkurenční podněty nemusí být vždy motivovány zájmem na účinnou ochranu hospodářské soutěže, nutně nevylučuje jejich využitelnost jako indicie pro provedení místního šetření. Sám Nejvyšší správní soud tak připustil, že podněty, které žalovaný využívá, nemusí vždy obhajovat pouze zájem veřejný, ale také zájem soukromý.

[68] Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud správně dovodil, že obsah tří anonymních podnětů zaslaných žalovanému je dostatečně věrohodný. Rovněž způsob, kterým žalovaný obsah podnětů ověřil, byl dostatečný.

III.D) Rozsah místního šetření

[69] Stěžovatelka namítá, že krajský soud chybně posoudil obsah indicií založených ve správním spise, v důsledku čehož posvětil vymezení a provedení místního šetření v extenzivním rozsahu.

[70] Podle ustálené judikatury platí, že musí existovat proporcionální vztah mezi rozsahem podezření, rozsahem pověření k šetření (resp. sdělení účelu místního šetření před jeho provedením) a rozsahem samotného šetření (viz např. rozsudky Krajského soudu v Brně ze dne 29. 5. 2017, č. j. 62 Af 92/2016-398, ze dne 31. 3. 2017, č. j. 29 A 165/2016-150, a ze dne 27. 3. 2018, č. j. 29 Af 2/2016-212; uvedená praxe byla potvrzena i rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2017, č. j. 6 As 113/2017-83, č. 3586/2017 Sb. NSS, a ze dne 29. 3. 2018, č. j. 5 As 119/2017-60). Žalovaný je tak při místním šetřením oprávněn zajistit pouze ty dokumenty, které souvisí s jeho původním podezřením odůvodněným jeho předchozími zjištěními. Musí se vyvarovat toho, aby jeho šetření bylo tzv. rybářskou výpravou, jež představuje nezákonné jednání spočívající v cíleném vyhledávání dokumentů nesouvisejících s předmětem a účelem šetření nebo v neodůvodněně širokém vymezení předmětu řízení/šetření.

[71] Dle stěžovatelky nemohl žalovaný disponovat jakýmkoliv podezřením ve vztahu k procesu notifikace veřejné podpory Evropské komisi, neboť k tomu nedisponoval žádnými indiciemi. Stěžovatelka zdůrazňuje, že je nutné rozlišovat mezi vnitrostátním nastavením podmínek podpory a přípravou notifikace veřejné podpory Evropské komisi.

[72] Krajský soud vyšel z obsahu druhého z anonymních podnětů, ze kterého plyne možná koordinace soutěžitelů nejen při samotné aukci na podporu výroby elektřiny z KVET, ale již při nastavování zákonného rámce této podpory a aukcí. Na základě této skutečnosti dovodil, že žalovaný měl k dispozici indicie podporující důvodné podezření z možné koordinace soutěžitelů již při přípravě notifikace a celého zákonného rámce. Nejvyšší správní soud se i v této otázce ztotožnil s krajským soudem. Jakkoliv nelze slučovat vnitrostátní nastavení podmínek podpory s notifikací veřejné podpory Evropské komisi, nelze popřít, že spolu tyto dva procesy úzce souvisí. Obsah druhého z podnětů přitom nelze vyložit tak, že by jeho autor mířil pouze na vnitrostátní nastavení podmínek podpory, jak uvádí stěžovatelka, neboť podnět obsahuje tvrzení, že se dotčené subjekty měly dopustit ovlivnění samotného nastavení systému veřejné podpory. Samotné rozhodnutí Evropské komise o notifikaci přitom obsahuje celou řadu podmínek, které se týkají vnitrostátních procesů schvalování podpory (viz rozhodnutí Evropské komise ze dne 27. 5. 2024 v předmětu „*State Aid SA.108368 (2023/N) – Czechia Support for electricity from high-efficiency combined heat and power generation*“). Nejvyšší správní soud přihlédl též k tomu, že autor druhého podnětu nařkl dotčené společnosti z koordinace lobbingu vůči Ministerstvu průmyslu a obchodu, na jehož půdě byla notifikace veřejné podpory připravována.

[73] Lze tak uzavřít, že žalovaný disponoval dostatečnými indiciemi i ve vztahu k podezření z koordinace soutěžitelů již při přípravě notifikace veřejné podpory Evropské komisi. Místní šetření proto v tomto rozsahu nelze považovat za excesivní.

[74] Dále stěžovatelka namítá, že krajský soud posvětil příliš široký časový aspekt věcného podezření, když žalovaný zabavoval podklady hluboko do minulosti, aniž by takovému časovému rozsahu odpovídaly indicie. Dodává, že krajský soud vyšel z chybného

pokračování

předpokladu, že žalovaný není povinen v pověření uvádět časový rozsah údajného důvodného podezření, a tudíž se žalovaný nemusí žádným takovým časovým omezením řídit.

[75] Krajský soud vyšel ze správného předpokladu, že v pověření k místnímu šetření nemusí být obsaženo časové vymezení domnělého protisoutěžního jednání. Časové vymezení domnělého protisoutěžního jednání totiž není nezbytnou charakteristikou pro jeho individualizaci. Je zcela logické, že pokud má žalovaný nějakou indicii o možném protisoutěžním jednání, tato indicie se může vztahovat k určitému časovému okamžiku. Je však potřeba zdůraznit, že primárním účelem činnosti žalovaného je potírání protisoutěžního jednání. Některá protisoutěžní jednání přitom mohou mít povahu činnosti jednorázové (např. nedovolené spojení soutěžitelů), jiná jednání mohou být dlouhodobější (např. jednání ve vzájemné shodě). Bylo by v rozporu s účelem činnosti žalovaného, pokud by mu byla dána možnost ověřit své podezření pouze k okamžiku, k němuž jsou vázány indicie, jež založily podezření žalovaného. Takový přístup by totiž nerefletoval realitu, v níž se některé indicie ani nezbytně nemusí vázat ke konkrétnímu okamžiku a v níž zároveň může mít protisoutěžní jednání trvající povahu. Časový okamžik, k němuž se vztahuje skutková indicie, tak nemůže představovat pomyslnou dělicí čáru, oddělující část domnělého protisoutěžního jednání, kterou je možno vyšetřovat, a část, kterou již vyšetřovat nelze – stále se totiž jedná o jedno a totéž jednání, které samo o sobě také nemusí být dělitelné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2022, č. j. 2 As 49/2022-103, body 44 a 45 a tam citovaná unijní judikatura).

[76] Na časový aspekt prověřování je tedy nutné nahlížet specificky, neboť žalovaný může prověřovat i obchodní záznamy, které se z časového hlediska nevážou přímo k indiciím. To však neznamená, že by časový aspekt nikterak neohraničoval rozsah místního šetření. Žalovaný se z hlediska časového rozsahu šetřených skutečností dopustí excessu tehdy, pokud pokračuje v ověřování podezření na domnělé protiprávní jednání stále více do minulosti, ačkoliv v průběhu místního šetření nic nenaznačuje, že by domnělé protisoutěžní jednání mohlo trvat v obdobích, která již prošetřil (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2025, č. j. 6 As 252/2024-120, bod 93). V již citovaném rozsudku č. j. 2 As 49/2022-103 ovšem Nejvyšší správní soud zdůraznil, že takové možné excesy však bude vždy potřeba hodnotit *ad hoc*, s ohledem na skutkové okolnosti konkrétního domnělého protisoutěžního jednání a činnosti žalovaného.

[77] Krajský soud při hodnocení možného překročení časového rámce šetření respektoval výše uvedenou judikaturu. V bodě 40 napadeného rozsudku uvedl, že průběh ani výsledek šetření nenasvědčují tomu, že by žalovaný skutečně pátral v obchodních záznamech žalobce hluboko do minulosti v nepoměru k existujícímu důvodnému podezření. Nejvyšší správní soud tento závěr aproboval. V odkazovaném bodě napadeného rozsudku krajský soud náležitě vysvětlil, že se zajištěné dokumenty pocházející z roku 2020 vztahují k možné budoucí podpoře KVET a nízkoemisní energetiky. Nelze proto konstatovat, že by se tyto dokumenty neměly týkat prověřovaného podezření. Zejména existence dokumentu (ČEZ-CYR-8) datovaného 13. 8. 2020 vyvrací tezi stěžovatelky, že se údajné důvodné podezření žalovaného mohlo vztahovat pouze k období roku 2024, kdy se mohly připravovat podmínky pro aukce. Naopak je zjevné, že k neformálním konzultacím s Ministerstvem průmyslu a obchodu ohledně budoucího legislativního vývoje docházelo několik let zpátky, jak uvedl již krajský soud.

[78] Ani s dalšími námitkami stěžovatelky stran nepřiměřeného způsobu provádění místního šetření se Nejvyšší správní soud neztotožnil. Krajský soud v napadeném rozsudku neuvedl, že bylo oprávněné prověřovat elektronické záznamy vybraných pracovníků stěžovatelky bez použití klíčových slov bez dalšího. Ve skutečnosti krajský soud postup žalovaného aproboval, protože žalovaný prověřoval elektronickou komunikaci pouze mezi konkrétními osobami, na něž se vztahovalo podezření. Krajský soud tak měl za to, že tímto způsobem již došlo k dostatečnému omezení zásahu do práv stěžovatelky a nebylo nutné použití vyhledávání pomocí klíčových slov. Ani využití klíčových slov „KVET“, „Aukc“, „Kogen“, nebo „MPO“ Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem nepovažuje za excesivní, neboť tato slova zjevně úzce souvisí s prověřovanou problematikou. Na tomto závěru nic nemění ani skutečnost, že použití vybraných slov vedlo k nálezům tisícovek položek, toto „pouze“ svědčí o tom, že šetřený subjekt disponuje velkým počtem obchodních záznamů, které s danou problematikou souvisejí. Skutečnost, že inspektoři žalovaného tyto záznamy prověřili, nijak nesvědčí o excesivním způsobu provedení místního šetření.

[79] K námitkám plošného prohledávání stolů a zásuvek v kancelářích P. C. a T. K. a excesivně dlouhého prověřování počítače R. D. Nejvyšší správní soud uvádí, že pracovníci šetřeného subjektu mohou mít zájem na tom, aby žalovaný nenašel důkazy, po kterých pátrá. Inspektoři žalovaného se tak v průběhu místního šetření nemohli řídit tvrzeními pracovníků stěžovatelky o údajné irelevanci šetřených materiálů a elektronických zpráv. Současně nelze požadovat, aby inspektoři žalovaného při místním šetření taková tvrzení od pracovníků stěžovatelky vyžadovali, neuználi-li to sami za vhodné. Odkázat lze i na § 21f odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže, podle kterého jsou inspektoři žalovaného oprávněni k nahlížení do obchodních záznamů bez ohledu na to, v jaké formě jsou uloženy [písm. c)], a zjednat si přístup k obchodním záznamům (odst. 4).

[80] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného shledal, že závěry krajského soudu, podle něž místní šetření v obchodních prostorách stěžovatelky nebylo provedeno v excesivním rozsahu, plně ob stojí.

III.E) Nezaprotokolování všech klíčových slov

[81] Stěžovatelka namítá, že krajský soud nesprávně aproboval absenci protokolace všech klíčových slov, která inspektoři žalovaného použili v rámci prověřování obchodních záznamů stěžovatelky.

[82] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani tuto námitku. V rozsudku ze dne 20. 3. 2019, č. 2 As 257/2018-87, č. 3881/2019 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud konstatoval, že neuvedení všech klíčových slov užitých při vyhledávání, aniž by toto neuvedení bylo spojeno s možnou újmou šetřeného subjektu, je sice vadou protokolace, ale tato vada se ve sféře práv šetřeného subjektu nijak negativně neprojevuje. Tento právní závěr byl pak přejat i v dalších rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2022, č. j. 2 As 49/2022-103, ze dne 8. 11. 2019, č. j. 5 As 339/2018-40, ze dne 5. 2. 2021, č. j. 5 As 140/2019-93. Neuvedení všech klíčových slov užitých při vyhledávání do protokolu o místním šetření je podle zmíněného rozsudku vadou protokolace. Pokud to však není spojeno s možnou újmou soutěžitele, nejedná se o nezákonný zásah dle § 82 s. ř. s. Podstatné totiž je, že byla zaprotokolována klíčová slova, která vedla k záchytu zadržených dokumentů.

[83] Stěžovatelka jako možnou újmu uvádí nadměrné prodloužení délky trvání místního šetření a narušení jejího běžného fungování. Dle Nejvyššího správního soudu není ani jedna

pokračování

ze stěžovatelkou tvrzených újem způsobena přímo neprotokolováním všech použitých klíčových slov. Pokud by byla všechna použitá slova protokolována, pravděpodobně by to vedlo spíše k prodloužení délky trvání místního šetření, nikoliv k jejímu zkrácení. I pokud by totiž došlo k protokolování všech klíčových slov, inspektoři by obchodní záznamy stěžovatelky pomocí těchto slov stejně prověřovali, doba trvání místního šetření by se tak nezkrátila. Nejvyšší správní soud se přitom shoduje s krajským soudem, že doba trvání místního šetření v délce dvou dní je přiměřená s přihlédnutím k tomu, že stěžovatelka je jednou z největších společností v České republice. Částečné narušení běžného fungování šetřeného subjektu je neoddelitelnou součástí místního šetření, jen těžko si lze představit, že šetřený subjekt nebude muset určitou část své kapacity soustředit výlučně jen na zajištění průběhu místního šetření. Toto však lze považovat za legitimní, pokud místní šetření splňuje požadavky vhodnosti, délky a rozsahu. V projednávaném případě místní šetření přitom tyto požadavky splňuje, narušení běžného fungování stěžovatelky proto nelze považovat za nezákonný zásah dle § 82 s. ř. s. Současně je vhodné zopakovat i to, že se nejedná o zásah v příčinné souvislosti s nezaprotokolováním všech použitých klíčových slov. Stěžovatelka tuto příčinnou souvislost vnímá v tom, že nezaprotokolováním použitých klíčových slov, která nevedla k záchytu dokumentů, bylo žalovanému umožněno použít klíčová slova, která nepřípustným způsobem rozšířila rozsah místního šetření. S tímto závěrem nelze souhlasit, neboť inspektoři žalovaného nemohou dopředu presumovat, která slova povedou k záchytu dokumentů a která nikoliv. Pouze ze skutečnosti, že při prohledávání obchodních záznamů stěžovatelky byla použita klíčová slova, která nevedla k záchytu žádných dokumentů, nelze dovozovat, že byl překročen rozsah místního šetření.

III.F) Nestandardní vstup inspektorů do obchodních prostor

[84] Dále stěžovatelka namítá, že krajský soud zasáhl do jejích práv, neboť nepovažoval za relevantní námitku stěžovatelky týkající se nezákonnosti místního šetření z důvodu nestandardního vstupu inspektorů žalovaného do obchodních prostor stěžovatelky. Ani s touto námitkou se Nejvyšší správní soud neztotožnil.

[85] Inspektoři žalovaného po vstupu do obchodních prostor pracovníkům recepce nepředložili služební průkazy, ani pověření k provedení místního šetření, či odpovídající poučení. Místo toho požadovali příchod osob z vedení stěžovatelky, resp. vstup do obchodních prostor, s odůvodněním urgentního úředního jednání. Pověření k provedení místního šetření a odpovídající poučení inspektoři stěžovatele předložili až osobám z vedení stěžovatelky.

[86] Stěžovatelka svoji argumentaci zakládá primárně na tom, že v důsledku nestandardního postupu inspektorů stěžovatele, nebyl tento postup pro pracovníky recepce „po delší dobu identifikovatelný“, zejména s ohledem na povinnost nezbytné součinnosti.

[87] Tuto námitku vypořádal již krajský soud v bodě 54 napadeného rozsudku, kde uvedl, že „pokud do obchodních prostor vstoupí osoba, která neuvede a neprokáže, že jí svědčí veřejnoprávní oprávnění po žalobci cokoli požadovat, nevidí soud žádný důvod, proč by měl žalobce vůbec pochybovat o tom, že takové osobě nemusí vyhovět v jejích požadavcích.“ Inspektoři žalovaného jsou oprávněni vyžadovat součinnost pracovníků šetřeného subjektu až od okamžiku zahájení místního šetření, což je standardně představováno předáním pověření a poučením soutěžitele o jeho právech a povinnostech (včetně povinnosti součinnosti dle § 21f odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže). Pracovníci recepce tak

byli povinni poskytnout inspektorům žalovaného nezbytnou součinnost až poté, co inspektoři učinili výše uvedené kroky. Lze souhlasit též se závěrem, že v jednání inspektorů nelze spatřovat materiální zahájení místního šetření. Na tom nic nemění ani skutečnost, že jeden z inspektorů zakázal přivolanému zástupci stěžovatelky kontaktovat vedení ostrahy, neboť tento požadavek nespadá do pravomoci inspektorů žalovaného. Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani s varováním stěžovatelky, že by výše uvedený výklad zaujatý krajským soudem umožňoval pracovníkům recepce zabránit zahájení místního šetření.

[88] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že vstup inspektorů žalovaného do obchodních prostor stěžovatelky nebyl nezákonný. Naopak, s ohledem na žádoucí efekt překvapivosti místních šetření se zahájení místního šetření až za přítomnosti osob z vedení šetřeného subjektu jeví jako legitimní.

IV. Závěr a náklady řízení

[89] Žalobkyně se svými námitkami neuspěla. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozsudku ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[90] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Žalobkyně ve věci neměla úspěch, pročez nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, soud proto rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. února 2026

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu