



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobců: **a) Energetický a průmyslový holding a. s., b) EP Power Europe, a. s., c) EP Energy, a. s., d) EP Infrastructure, a. s.**, všichni se sídlem Pařížská 130/26, Praha 1, všichni zastoupeni JUDr. Martinem Nedelkou, Ph.D., advokátem se sídlem Olivova 2096/4, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobců a), b), c), d) proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 11. 3. 2025, č. j. 31 A 73/2024-87,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Kasační stížností se všichni žalobci domáhali zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta jejich žaloba na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného.

[2] Žalovaný provedl dne 24. 9. 2024 v obchodních prostorách žalobců na adrese Pařížská 130/26, Praha 1, místní šetření na základě pověření předsedy žalovaného ze dne 23. 9. 2024, č. j. ÚOHS-35578/2024/852 (dále také jen „pověření“), za účelem prověření možného porušení § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně hospodářské soutěže“). Protisoutěžní jednání žalobců mělo spočívat v dohodě a/nebo jednání ve vzájemné shodě žalobců a dalších soutěžitelů v souvislosti s podporou výroby elektřiny z vysokoúčinné kombinované výroby elektřiny a tepla (dále „KVET“), která byla schválena Evropskou

komisí rozhodnutím *State Aid SA.108368 (2023/N) – Czechia – Support for electricity from high-efficiency combined heat and power generation* (dále „podpora výroby elektřiny z KVVET“). Dohoda a/nebo jednání ve vzájemné shodě žalobců mohla spočívat v koordinaci účasti a/nebo nabídek do aukce na podporu výroby elektřiny z KVVET, kterou vyhlásilo Ministerstvo průmyslu a obchodu dne 2. 7. 2024, a do aukcí, které budou na podporu výroby elektřiny z KVVET vyhlášeny. Cílem nebo výsledkem tohoto jednání mohlo být narušení hospodářské soutěže v oblasti teplárenství a/nebo energetiky.

[3] Důvodnými indiciemi pro provedení místního šetření byla tři anonymní podání, která žalovaný postupně obdržel.

[4] Žalobci se proti provedení místního šetření bránili, každý samostatně, **žalobou na ochranu před nezákonným zásahem**. Krajský soud usnesením ze dne 3. 12. 2024 žaloby spojil ke společnému projednání.

[5] Žalobci navrhli, aby soud určil, že provedení místního šetření v obchodních prostorách žalobců dne 24. 9. 2024 a zadržování veškerých kopií dokumentů, které žalovaný zajistil při provádění místního šetření, bylo, resp. je nezákonným zásahem. Žalobci dále požadovali, aby žalovanému byla uložena povinnost zdržet se používání kopií dokumentů získaných při místním šetření.

[6] V prvním okruhu námitek žalobci poukazovali na to, že žalovaný provedl šetření na místě na základě podezření ze spáchání protisoutěžního jednání, které plynulo pouze ze tří anonymních podnětů, které mohly být psány jediným autorem, a to navíc konkurentem žalobců. Podle žalobců žalovaný neprovedl vyhodnocení důvěryhodnosti těchto anonymních podání, respektive je provedl nesprávně. Druhý okruh žalobních námitek směřoval k nezákonnosti pověření z důvodu absence vymezení věcného relevantního trhu a přibližného vymezení časového období a dále z důvodu jeho nejasnosti.

[7] **Krajský soud** žalobu považoval za nedůvodnou, a proto ji podle § 81 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) napadeným rozsudkem zamítl.

[8] Krajský soud předně uvedl, že anonymní podání i podání činěná konkurenty šetřeného soutěžitele obecně mohou být podkladem pro provedení šetření na místě. Odkázal přitom na judikaturu, podle níž případné využití podnětu jako prostředku konkurenčního boje neznámá, že by se nemohlo jednat o podnět relevantní a věrohodný. Podněty k šetření protisoutěžního jednání podávají zcela běžně právě konkurenti a právě oni jsou také schopni získat relevantní informace „zevnitř“ určitého tržního prostředí.

[9] Podle krajského soudu žalovaný rovněž vyhodnotil relevanci a věrohodnost informací obsažených v podnětech dostatečným způsobem. Jedním z aspektů tohoto hodnocení byla i skutečnost, že se informace z jednotlivých podnětů vzájemně potvrzují. Krajský soud se neztotožnil s hodnocením žalobců, že ve skutečnosti je autorem všech tří podnětů jediná osoba. Indicie, z nichž žalobci tento závěr dovozují, soud hodnotil jako velmi slabé. Dva podněty jsou psány v první osobě mužského rodu, jeden v první osobě ženského rodu. Každý z podnětů je psán jiným fontem a ani použitá stylistika nepůsobí dojmem, že by podání byla psána jedinou osobou. Některé informace mohly pocházet z jediného původního pramene, nicméně šíře a hloubka informací uváděných v jednotlivých podnětech

pokračování

se liší do takové míry, že je pravděpodobnější, že původních pramenů informací bylo více. Jakkoliv dle krajského soudu nelze ani zcela vyloučit, že všechna tři podání mohla být výsledkem koordinované činnosti, rozhodně nelze mít takovou variantu za prokázanou.

[10] Soud zdůraznil, že kromě uvedeného žalovaný přistoupil také k dalším krokům směřujícím k ověření relevance a věrohodnosti informací obsažených ve všech třech podnětech. Po přijetí podnětů postupně zakládal listiny k ověření některých skutečností uvedených v podnětech; celkem takových listin bylo zhruba sto. Zjištění učiněná k těmto okruhům skutečností žalovaný shrnul v úředním záznamu ze dne 13. 9. 2024, č. j. ÚOHS-35094/2024/852. Krajský soud nespatořoval pochybení žalovaného v tom, že se zaměřil na ověřování faktických informací o podpoře elektřiny z KVET a o osobách uvedených v podnětech. Krajský soud považoval za logické, že se žalovaný v první řadě zaměřuje na relativně snadno ověřitelné informace, a nikoliv samotnou existenci kartelového jednání, které se standardně jeho aktéři snaží všemi možnými způsoby zakrýt; žalovaný zároveň musí při prověřování podnětu postupovat obezřetně tak, aby nedošlo k vyzrazení jeho aktivit a zmaření nejen případného šetření na místě, ale také případného přestupkového řízení. Krajský soud proto neshledal pochybení žalovaného v tom, že nepřistoupil k ověřování prostřednictvím dotazů na Ministerstvo průmyslu a obchodu či Evropskou komisi. Pravdivost dílčích tvrzení týkajících se kontextu tvrzeného protisoutěžního jednání dle krajského soudu žalovaný prověřil dostatečně a je velmi nepravděpodobné, že by dotazy ověřil samotné spáchání protisoutěžního jednání; navíc je nutno vzít v úvahu, že podle autorů podnětů mohli pracovníci Ministerstva průmyslu a obchodu v protisoutěžním jednání hrát určitou roli, není přitom podstatné, zda tato role spočívala v aktivním zapojení do protisoutěžního jednání nebo v tom, že tito pracovníci byli spíše objektem lobbingu ze strany soutěžitelů. Krajský soud uzavřel, že v každém případě byla obava žalovaného z možného vyzrazení šetření v případě prověřování protisoutěžního jednání dotazy na další subjekty na místě.

[11] Krajský soud k prvnímu okruhu námitek shrnul, že žalovaný provedl základní ověření věrohodnosti a relevance informací obsažených v podnětech. Soud zároveň označil dosud shromážděné informace za postačující pro závěr o důvodném podezření z páčání protisoutěžního jednání.

[12] K druhé části žaloby, v níž žalobci namítali nezákonnost samotného pověření z důvodu absence vymezení věcného relevantního trhu a přibližného vymezení časového období a dále z důvodu jeho nejasnosti, krajský soud konstatoval, že zákon nijak nespecifikuje, jak podrobně by měl být předmět šetření vymezen. Z pověření by měl soutěžitel zjistit základní informace o tom, v čem by mělo protisoutěžní jednání spočívat, aby mohl v průběhu šetření na místě u jednotlivých kroků ověřit, zda žalovaný jedná ještě v mezích pověření a v mezích důvodného podezření. Pro tyto účely je potřebné dostatečně určitě popsat samotné protisoutěžní jednání, z něhož je soutěžitel podezřelý. To však neznamená, že by měl žalovaný jasně popsat konkrétní skutek. Právě šetření na místě má posloužit k tomu, aby žalovaný všechny konkrétní informace o skutku získal a aby je mohl následně v konkrétní podobě v přestupkovém řízení prokázat a poté i vtělit do konkrétní skutkové věty odsuzujícího rozhodnutí.

[13] Podle krajského soudu nelze považovat ze nezbytnou náležitost pověření ani vymezení relevantního trhu, ani časové vymezení protisoutěžního jednání. I bez uvedení

těchto údajů obsahuje posuzované pověření dostatečně konkrétní popis protisoutěžního jednání, aby mohli žalobci uplatňovat svá práva a účinně se hájit. Pověření uvádí, že žalobci měli koordinovat aktivity směřující k ovlivnění podmínek pro poskytnutí podpory výroby elektřiny z KVVET a dále koordinovat účast a/nebo nabídky do (i) aukce na podporu výroby elektřiny z KVVET vyhlášené dne 2. 7. 2024, a do (ii) aukcí, které budou na podporu výroby elektřiny z KVVET vyhlášeny. Z tohoto popisu je patrné nejen, v čem mělo protisoutěžní jednání věcně spočívat, ale také v hrubých (nicméně pro účely procesní obrany dostatečně konkrétních) obrysech také to, v jaké oblasti a v jakém období mělo k protisoutěžnímu jednání docházet. Pověření nelze považovat za nejasné ani proto, že v něm žalovaný neoznačuje konkrétní společnost, která se měla protisoutěžního jednání dopustit. Z pověření je patrné, že žalovaný všechny žalobce považuje za jediného soutěžitele, což ostatně ani žalobci nezpochybňují. Za nedostatek pověření pak soud nepovažuje ani to, že neobsahuje uvedení důkazů, které žalovaný hodlá prověřovat. Označení důkazů není zákonem vyžadováno a nelze je podřadit ani pod kategorii „předmět šetření“. Krajský soud tedy shrnul, že žalovaný v pověření dostatečně konkrétně vymezil předmět šetření včetně prověřovaného protisoutěžního jednání, a žalobci proto nebyli nijak zkráceni na svém právu na účinnou obhajobu. Pověření neobsahuje namítané nedostatky a napadené šetření na místě nemůže být z tohoto důvodu nezákonné.

[14] Proti rozsudku krajského soudu podali všichni žalobci (dále jen „stěžovatelé“) včasnou **kasační stížnost** z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

[15] Stěžovatelé v kasační stížnosti v zásadě opakují svoji žalobní argumentaci a brojí proti rozhodnutí žalovaného. Jsou přesvědčeni, že krajský soud zaprvé nesprávně posoudil přiměřenost napadeného místního šetření vzhledem k jeho legitimnímu cíli a zadruhé, nesprávně posoudil zákonnost pověření, na základě kterého žalovaný provedl místní šetření.

[16] Stěžovatelé nejprve připomínají, že v žalobě prokázali, že anonymní podání byla napsána jedním autorem-konkurentem stěžovatelů. Nesouhlasí proto se závěry krajského soudu, podle něhož podání nepsala jedna osoba. Podle stěžovatelů je logické, že pisatel anonymního podání bude chtít zpravidla svoji činnost maskovat různým stylem a typem písma. Z porovnání anonymních podání dle stěžovatelů jasně vyplývá vysoká obsahová shoda v poskytnutých informacích, takže je vyloučeno, že by se mohlo jednat o náhodu. Pro autorství jedné osoby svědčí i časová návaznost podání, jakož i okamžik, kdy byla žalovanému doručována, tj. v okamžiku, kdy se blížila plánovaná aukce týkající se podpory výroby elektřiny z KVVET. Autorství jedné osoby podporuje i skutečnost, že dva podněty obsahují stejnou chybu, když uvádějí, že hodnota soutěženého elektrického výkonu je 1250 MW, ačkoliv správná je hodnota 1280 MW, a dále informace obsažená v prvním a druhém podání, kdy autor upozorňuje na to, že si zúčastněné osoby píší „zašifrované“. Stěžovatelé navíc nadále setrvávají na svém závěru, že autorem všech tří anonymních podání byl jejich konkurent; taková míra znalosti problematiky a současně účelovosti není jinak rozumně vysvětlitelná.

[17] Krajský soud dle stěžovatelů pochybil, když se s jejich tvrzením neztotožnil, neboť uvedený závěr o autorovi anonymních podání je pak relevantní i pro odůvodnění krajského soudu, který v bodu 23 uznává, že skutečnost, že se informace z jednotlivých podání vzájemně potvrzují, by nebyla nijak významná, pokud by byla autorem všech tří anonymních podání jediná osoba. Závěr o tom, že anonymní podání pocházejí od jednoho

pokračování

autora, a navíc konkurenta, by totiž značně snižoval jejich důvěryhodnost. Stěžovatelé rozhodně nechtějí bránit tomu, aby žalovaný zohledňoval a při své činnosti vycházel z anonymních a konkurenčních podání, měl by ale na počátku provést alespoň základní vyhodnocení důvěryhodnosti povahy takových podání, a v případě, že bude mít pochybnost o jejich důvěryhodnosti, např. že jde o podání zjevně účelové nebo zjevně lživé, bude věnovat více pozornosti prověřování vlastního obsahu takového podání. Uvedený závěr stěžovatelů analogicky vychází zejména z rozsudku krajského soudu ze dne 3. 10. 2019, č. j. 62 A 77/2019-202. Dle stěžovatelů žalovaný ve skutečnosti žádné indicie neměl, neboť opřel místní šetření pouze o jediný podnět konkurenta a nedisponoval jinými zjevnými indiciemi o protisoutěžním jednání stěžovatelů. Žalovaný prováděl pouze ověřování obecných faktických informací v anonymních podáních a nemohl si tak udělat názor na to, zda existuje důvodné podezření o údajném protisoutěžním jednání. Podle názoru stěžovatelů žalovaný prověření tvrzeného protisoutěžního jednání prováděl až při napadeném místním šetření. Žalovaný měl rovněž méně invazivní možnosti, jak prověřit údajné protisoutěžní jednání a napadené místní šetření tak nebylo jediným možným nástrojem k opatření důkazů.

[18] Stěžovatelé opakovaně namítají provedení napadeného místního šetření na základě nezákonného pověření. Podle stěžovatelů je nesprávný závěr krajského soudu, podle něhož vymezení relevantního trhu není nezbytná náležitost prověření k místnímu šetření. Pověření by mělo odrážet představu žalovaného o údajném protisoutěžním jednání k okamžiku provedení místního šetření, včetně věcného trhu, jehož se má týkat, jakož i specifikace časových aspektů údajného protisoutěžního jednání. Stěžovatelé odkazují na unijní judikaturu, podle níž by soutěžní úřady měly v pověření uvést předpoklady a domněnky, které mají při místním šetření ověřit, stejně jako časové vymezení protisoutěžního jednání.

[19] Závěrem stěžovatelé tvrdí, že žalovaný sice považuje všechny stěžovatele za jediného soutěžitele, stěžovatelé by však měli vědět, jaké konkrétní údajné protisoutěžní jednání, vůči jaké konkrétní společnosti šetří a jaké důkazy prověřuje. V opačném případě nemohou uplatňovat svá práva na účinnou obhajobu.

[20] Žalovaný ve **vyjádření ke kasační stížnosti** zdůraznil, že veškeré klíčové námitky kasační stížnosti byly předneseny již v žalobě a krajský soud je v napadeném rozsudku řádně vypořádal. V tomto ohledu proto žalovaný plně odkázal na svá dřívější vyjádření v průběhu řízení před krajským soudem. Podle žalovaného je leitmotivem kasační stížnosti dezinterpretace průběhu řízení před krajským soudem a jeho závěrů.

[21] Předně, žalovaný nesouhlasí s tvrzením stěžovatelů, že v soudním řízení prokázali, že všechny tři anonymní podněty mají shodného autora, který je jejich konkurentem, neboť nic takového neprokázali. Rozporují-li stěžovatelé v rámci první dílčí námitky tvrzený závěr krajského soudu, že podněty nepsala jedna osoba, pak takový závěr soud ale netvrdil. Podle žalovaného je přirozené, že součástí podnětů na možné protisoutěžní jednání je názor jejich autorů, uvedené ale nesvědčí ve prospěch názoru, že je psala jedna a tatáž osoba.

[22] Stěžovatelé záměrně dezinterpretují obsah přezkumu podnětů, neboť dovozují, že přezkum důvěryhodnosti podnětu je něco odlišného od přezkumu tvrzení a indicií. Přezkoumává se ovšem primárně obsah podnětu, nikoliv jeho autor. Opačný náhled by vedl k absurdnímu závěru, že může nastat situace, kdy by sice žalovaný na základě určitého

podnětu nashromáždil indicie, ze kterých by plynulo důvodné podezření na spáchání protisoutěžního jednání, ale stejně by nemohl v takové věci zahájit správní řízení nebo provést místní šetření, neboť podnět podala nedůvěryhodná osoba. V této souvislosti žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2022, č. j. 2 As 250/2020-81. Správnost přístupu krajského soudu a žalovaného v nyní projednávané věci podporují i závěry uvedené v recentním nálezu Ústavního soudu ze dne 20. 5. 2025, sp. zn. IV. ÚS 386/24.

[23] K další části kasační stížnosti, v níž stěžovatelé brojí proti závěru krajského soudu a žalovaného, že před zahájením místního šetření ze spisu neplynulo důvodné podezření na spáchání protisoutěžního jednání, žalovaný uvádí, že z konstantní judikatury se podává, že z podnětů rozdílné kvality plyne rozdílná intenzita „vstupního“ podezření ze spáchání protisoutěžního deliktu. Postup žalovaného pak odpovídá uvedeným judikатурním požadavkům na ověřování podnětů, neboť žalovaný vyhodnotil informace obsažené v prvních dvou anonymních podnětech již v této fázi šetření za celkově věrohodné a dostatečně určité k provedení místního šetření s tím, že správnost jeho domněnky byla následně posílena (utvrzena) třetím podnětem, který žalovaný obdržel těsně před provedením přezkoumávaného místního šetření. Žalovaný v této části plně odkazuje na argumentaci krajského soudu, který se vypořádal s totožnými žalobními námitkami stěžovatelů.

[24] Žalovaný se shoduje s charakteristikou náležitostí pověření k provedení místního šetření podle krajského soudu a má za to, že v nyní přezkoumávané věci byly tyto náležitosti splněny. Předmět místního šetření musí odpovídat důvodnému podezření, které žalovaný nabyt. Stěžovatelé se však v kasační stížnosti pojmu „důvodné podezření“ důsledně vyhýbají a protirečí si, pokud nejprve vytýkají, že v pověření není vymezen relevantní trh ve smyslu § 2 odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže, sami však místo toho požadují, aby žalovaný uvedl „přibližný relevantní trh“ nebo „domnělý relevantní trh“. Stěžovatelé sami tak docházejí ke shodnému závěru jako žalovaný a krajský soud, že vymezení relevantního trhu není nutnou náležitostí pověření k provedení místního šetření. Ve vztahu k okolnosti, že v pověření k místnímu šetření není uvedena konkrétní společnost, která se měla protisoutěžního jednání dopustit, žalovaný uvádí, že důvodné podezření uvedené v pověření je dostatečně specifické a vztahuje se ke konkrétnímu soutěžiteli, což soutěžní právo přesně vyžaduje. Pro posouzení důvodnosti žaloby a kasační stížnosti je irelevantní, jak žalovaný hodnotí otázku deliktů odpovědnosti konkrétních společností k datu vypracování doplnění kasační stížnosti. Žalovaný navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatelů pro nedůvodnost zamítl.

[25] Stěžovatelé v **replíce** zopakovali, že žalovaný měl k anonymním podáním přistupovat s větší obezřetností, upozorňují, že podstatou jejich námitky nebyla absolutní jistota, že anonymní podání psala jedna osoba, a navíc jejich konkurent; v případech, kdy podavatel anonymního podnětu není znám, by však měl žalovaný téměř vždy vycházet z premisy, že by tím podavatelem mohl být právě konkurent s cílem poškodit další účastníky trhu; dle stěžovatelů se dalo téměř s jistotou říct, že o konkurenční podnět šlo. Dále stěžovatelé obsírně tvrdili, že napadený rozsudek je v rozporu s nálezem Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2025, sp. zn. IV. ÚS 386/2024, neboť 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.

pokračování

[26] Podáním doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 16. 3. 2026 stěžovatelé vyjádřili svůj nesouhlas s nedávným rozsudkem kasačního soudu ze dne 27. 2. 2026, č. j. 6 As 43/2025-70, v obdobné věci. Citovaný rozsudek dle názoru stěžovatelů nesprávně interpretuje závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2025, sp. zn. IV. ÚS 386/24, podle nichž je třeba k anonymním a konkurenčním podnětům přistupovat s větší mírou obezřetnosti a důkladněji je prověřovat. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku sp. zn. 6 As 43/2025 však požadavek Ústavního soudu zcela ignoruje, a naopak snižuje standardy ověřování věrohodnosti podnětů žalovaným na nepřiměřeně nízkou úroveň. Rozsudek Nejvyššího správního soudu dle stěžovatelů potvrzuje, že k tomu, aby se určitý podnikatelský subjekt stal cílem místního šetření, postačí naprosto obecný anonymní podnět obsahující jen obecné, respektive veřejně dostupné informace o určité oblasti, v níž má docházet k protisoutěžnímu jednání, které nemusejí být nijak důkazně podpořeny. Takový závěr je nezákonný a s ohledem na citovaný nále z i protiústavní.

[27] **Nejvyšší správní soud** přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatelé byli účastníky řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a jsou zastoupeni advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[28] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[29] Nejvyšší správní soud předesílá, že o skutkově i právně obdobné věci rozhodl nedávnými rozsudky ze dne 27. 2. 2026, č. j. 6 As 43/2025-70, a ze dne 12. 3. 2026, č. j. 4 As 73/2025-112. V nynějším případě zdejší soud neshledal důvod odchýlit se od svých dříve vyřčených závěrů; kasační soud je mimo jiné ve skutkově a právně obdobných věcech vlastní judikaturou vázán. Dále uvedená argumentace je tedy v zásadě opakováním úvah, které Nejvyšší správní soud vyjádřil již ve zmiňovaných věcech, přihlédl přitom k dílčím skutkovým odlišnostem věci aktuálně posuzované.

[30] Podstatou posuzované věci je zodpovězení otázek, zda anonymní podněty, které žalovaný obdržel, představovaly legitimní podklady k provedení místního šetření v obchodních prostorách stěžovatelů, a dále, zda pověření k provedení místního šetření bylo zákonné.

[31] 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“).*

[32] 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.

[33] 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.*

[34] 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 (srov. 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. 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.

[35] Lze zcela jistě přisvědčit stěžovatelům, že místní šetření je invazivním vyšetřovacím nástrojem; je tomu tak proto, že využívá prvek překvapení. Samotné místní šetření je konstantně traktováno 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 elementu 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 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).

[36] 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.

[37] Musí nepochybně 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

pokračování

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 (viz 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; tato 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). Pro zhodnocení 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 indicí o tom, že mohlo dojít k jednání protisoutěžního charakteru, v jehož důsledku může být narušena hospodářská soutěž.

[38] Jinými slovy, k provedení místního šetření je třeba mít podklady či poznatky, z nichž plyne důvodné podezření, nikoli jistota. Míra pravděpodobnosti musí být natolik intenzivní, aby bylo pravděpodobné, že k protisoutěžnímu jednání došlo (viz též 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 který 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).

[39] 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 již dříve 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 citovaný rozsudek NSS sp. zn. 1 As 80/2018). Obdobně ve shora označeném rozsudku sp. zn. 5 As 140/2019 Nejvyšší správní soud akceptoval, vyšel-li žalovaný z informací popsanych 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 nesdílel výhrady k věrohodnosti a objektivitě informací obsažených v podnětu od konkurenčního subjektu s tím, že podněty osob určitým způsobem spojených s určitým soutěžním prostředím nelze mít *a priori* za nevěrohodné a subjektivní.

[40] Stejně tak Ústavní soud ve stěžovateli citovaném nálezu ze dne 14. 5. 2025, sp. zn. IV. ÚS 386/24, bod 75, 76 a 78, akceptoval, že jednou z možných indicí nasvědčujících 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 indicí o protiprávním jednání jejich věrohodnost, je proto na místě, aby žalovaný obdržené anonymní podněty řádně a procesně zaznamenaným

způsobem prověřil. Věrohodnost 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.

[41] Za přiměřeně použitelnou lze při posuzování vhodnosti místních šetření považovat i judikaturu 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“). Požadavek ochrany vůči svévolným nebo nepřiměřeným zásahům veřejné moci do soukromé sféry činnosti fyzické nebo právnické osoby představuje obecnou zásadu práva Evropské unie (viz rozsudek Tribunálu ze dne 25. listopadu 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. Jinými slovy, dostatečně závažné indicie odůvodňující podezření z jednání odporujícího pravidlům hospodářské soutěže jsou podmínkou *sine qua non*, aby mohla Komise nařídit 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.

[42] 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. března 1999, *Ensidesa v. Komise*, T-157/94, bod 312, a ze dne 16. prosince 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). I podle judikatury Tribunálu mohou být jedním z možných zdrojů nasvědčujících protisoutěžnímu jednání i anonymní či „konkurenční“ podněty. K tomu je nutné obecně uvést, že 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).

[43] 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 věrohodnost těchto podnětů.

[44] Stěžovatelé namítají, že krajský soud v napadeném rozsudku chybně interpretoval judikaturu Nejvyššího správního soudu vztahující se k anonymním podnětům (zejména rozsudek č. j. 2 As 295/2019-99), tím, že uzavřel, že k podnětu konkurenta není potřeba přistupovat s vyšší obezřetností a klást větší požadavky na ověřování informací, které jsou v něm obsaženy. Současně stěžovatelé namítají, že i novější rozsudky Nejvyššího správního soudu v obdobné věci nesprávně interpretují aktuální nález Ústavního soudu,

pokračování

sp. zn. IV. ÚS 386/24, podle něhož je třeba k anonymním a konkurenčním podnětům přistupovat s větší mírou obezřetnosti a důkladněji je prověřovat.

[45] Nejvyšší správní soud se s uvedenou námitkou neztotožňuje, neboť stěžovatelé nerozlišují mezi dvěma právními názory, v důsledku čehož vytvářejí domněnku, že krajský soud rozhodl v rozporu s ustálenou judikaturou. Je totiž nutné rozlišovat mezi závěrem, že skutečnost, že podnět je anonymní *a priori* činí daný podnět nevěrohodným, a závěrem, že anonymita podnětu nevstupuje do úvah o jeho věrohodnosti. Krajský soud v bodě 22 napadeného rozsudku dospěl ke správnému závěru, že relevanci ani věrohodnost jednotlivých podnětů nijak nesnižuje 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). 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 indicie svědčící o protisoutěžním jednání s tím, že jediným kritériem pro jejich posouzení je jejich věrohodnost.

[46] Vyjadřují-li se dále stěžovatelé k možnostem ověřování věrohodnosti anonymních podnětů, pak nelze přehlížet, že původ a autor podnětu nejsou jedinými kritérii, které judikatura pro hodnocení věrohodnosti podnětů stanovila. Vyjít tak lze například i ze smysluplnosti a spolehlivosti obsahu podnětu. Přes svá tvrzení o tom, že věrohodnost anonymních podnětů snižuje skutečnost, že u nich nelze hodnotit osobu a motivaci autora, tak stěžovatelé sami činí, když uvádějí, že anonymní podněty byly velmi pravděpodobně sepsány jednou osobou nebo že jsou anonymní podněty zpravidla motivovány snahou poškodit dotčené subjekty.

[47] Naproti tomu 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 21 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 namítají stěžovatelé. Nelze se ztotožnit ani s tím, že by z citovaných rozsudků Nejvyššího správního soudu nevyplývaly závěry, které z nich krajský soud dovodil. V rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 80/2018-201 se přímo uvádí (bod 73): „*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.*“ 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.

[48] Lze tak uzavřít, že se stěžovatelé mýlí, pokud uvádějí, že krajský soud dovodil, že žalovaný nemusel anonymní podněty blíže prověřovat či vyvíjet vlastní analytickou činnost. Krajský soud naopak v souladu s ním uváděnou judikaturou zaujal postoj, že je nutné ověřit věrohodnost informací uvedených v anonymních podnětech.

[49] Žalovaný založil důvodné podezření ze spáchání protisoutěžního jednání k provedení místního šetření na základě tří anonymních podnětů. Jejich obsah shrnul 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 adresovaného řediteli odboru kartelů 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. Dále autor uvádí, že zaslechl, že dohoda má ze msty současně poškodit Chvaletice; „pánové“ si píšou zašifrovaně a potkávají se osobně a jejich jednání stojí mnoho desítek mld. z veřejných peněz. Autor druhého podnětu ze dne 19. 8. 2024 se označuje za insidera a poukazuje na možný kartel a zneužití veřejné podpory týkající se veřejné podpory elektřiny z KVET. Podle něj je při snaze ovlivnit nastavení systému veřejné podpory tak, aby byla co nejvyšší a zároveň byli vyloučeni někteří konkurenti, využíváno je 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; popisuje lobbying vůči Ministerstvu průmyslu a obchodu, který měl směřovat k prosazení omezujícího požadavku, který by vyloučil velké skupiny tzv. závodních energetik a rovněž nového či modernizovaného zdroje v místě současné elektrárny Chvaletice a některých projektů spojených s městem Prostějov; dále popisuje, že dotčené osoby usilovaly o dosažení maximální výše podpory nastavením investičních a provozních nákladů (stěžovatelé podle něj usilují, aby to bylo 70 %) a současně počítají s nepřekročením předpokládaného objemu soutěženého výkonu. Autorka třetího podnětu ze dne 17. 9. 2024 uvádí, že se seznámila s informacemi týkajícími se odvětví KVET, které bude v České republice aktuálně čerpat podporu v řádu desítek miliard korun. Autorka popisuje, že se do aukcí chce koordinovaně přihlásit několik velkých firem, které postupují po dohodě, aby si rozdělily celkové finance. Uvádí jednotlivé skupiny a pod ně spadající společnosti, které se dohody mají účastnit a osoby, které za ně jednájí. Podle autorky stěžovatelé řeší i dotace z MODFONDu.

[50] Jedním z aspektů, ke kterým krajský soud při hodnocení věrohodnosti podnětů přihlédl, byla skutečnost, že se informace z jednotlivých podnětů vzájemně potvrzují, neboť krajský soud považoval za pravděpodobnější, že autory podnětů jsou různé osoby. Vyšel přitom mimo jiné i z toho, že míra anonymizace autora je různá, liší se též hloubka uváděných informací. K porovnání obsahu všech tří podání krajský soud poznamenal, že zvyrazněné pasáže v nich svědčí pouze o tom, že autoři měli podobné některé vstupní informace, mnohdy veřejně dostupné. Podle soudu nelze sice vyloučit, že některé informace mohly pocházet z jediného původního pramene, nicméně šíře a hloubka informací uváděných v jednotlivých podnětech se liší do takové míry, že je pravděpodobnější, že původních pramenů informací bylo více. Stěžovatelé se se závěry krajského soudu neztotožňují, namítají, že je možné, že autorem podnětů je jediná osoba, proto nelze obhájit závěr, že se jednotlivé podněty navzájem potvrzují.

[51] Nejvyšší správní soud přisvědčil krajskému soudu v tom, že na základě jím použitých indicií lze mít za to, že anonymní podněty pravděpodobně vyhotovily tři různé osoby. Ani v kasační stížnosti stěžovatelé nepředložili takové argumenty, které by tento závěr zpochybnily. Skutečnost, že dva podněty obsahují shodnou chybu v podobě chybně uvedených 1250 MW místo správných 1280 MV sama o sobě nemůže zpochybnit závěr, že podněty sepsaly různé osoby, neboť různé osoby mohly vycházet ze zdroje, který tuto

pokračování

chybu obsahoval. Ani skutečnost, že třetí podnět neobsahuje detaily z předchozích podnětů (tedy jako by autorka předpokládala, že žalovaný již zná celý kontext), není podstatná.

[52] 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.

[53] 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). Žalovaný ověřoval věrohodnost podnětů tak, že potvrdil některé informace obsažené v podnětech a shromáždil tak zhruba sto listin. V návaznosti na první dva obdržené podněty se žalovaný snažil potvrdit informace o 1) notifikačním rozhodnutí Evropské komise, 2) vyhlášení aukce Ministerstvem průmyslu a obchodu, 3) obsahu celého programu podpory, 4) výši aukčních a zelených bonusů, 5) způsobu hodnocení nabídek, 6) nastavení podmínek aukce, 7) tom, zda v podnětech uvedené osoby skutečně pracují na Ministerstvu průmyslu a obchodu, respektive u jednotlivých soutěžitelů, a zda se věnují problematice KVET, 8) legislativních úpravách navazujících na podporu elektřiny z KVET, 9) existenci nového či modernizovaného zdroje elektrárny Chvaletice. Zjištění učiněná k těmto okruhům skutečností pak žalovaný procesně správným postupem shrnul v úředním záznamu ze dne 13. 9. 2024, č. j. ÚOHS-35094/2024/852. Po jeho sepsání pak obdržel třetí podnět, v němž byly označeny další osoby, které se mají na údajném protisoutěžním jednání podílet. Žalovaný v návaznosti na to opět ověřoval především to, zda jsou tyto osoby skutečně spojeny se soutěžiteli a zda se případně věnují problematice KVET.

[54] Namítají-li stěžovatelé, že žalovaný prověřil věrohodnost indicií nedostatečným způsobem, pak je třeba připomenout, že žalovaný je v případě podezření na protisoutěžní jednání, a zejména zakázané 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. 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. 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).

[55] Nejvyšší správní soud se neztotožnil se stěžovatelkou v tom, že žalovaný disponoval poměrně rozsáhlými a méně invazivními metodami (než je místní šetření), jak mohl obsah podnětů prověřit.

[56] 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 je třeba případně před žalovaným utajit, proto únik i poměrně vágní informace (např. že se žalovaný zajímá o podporu výroby elektřiny z KVEŤ), může vyrazit 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. 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 28 a násl. napadeného rozsudku, ani tato dílčí námitka 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 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 naopak předpokládat, že by tyto osoby o přípravě místního šetření informovaly zbylé strany dohody, a zmařily tak provedení místního šetření. Jakkoli se může zdát tato úvaha „spekulativní“, má zcela reálný základ.

[57] Nejvyšší správní soud nesouhlasí se stěžovateli ani v tom, že žalovaný měl vyčkat na podání nabídek do první aukce, čímž mohl ověřit tvrzení o údajné koordinaci nabídek. Nejvyšší správní soud 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. 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. Ověřování podnětu na základě veřejně dostupných informací přitom připustil i Ústavní soud v recentním nálezu ze dne 14. 5. 2025, sp. zn. IV. ÚS 386/24, bod 85).

pokračování

[58] 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.

[59] Namítají-li stěžovatelé nedostatky pověření spočívající v absenci uvedení konkrétních podezření žalovaného, včetně specifikace dalších údajných účastníků protisoutěžního jednání, jakož i uvedení předpokladů a domněnek, které chtěl žalovaný v rámci místního šetření ověřit, pak Nejvyšší správní soud shodně s krajským soudem konstatuje, že všechny dílčí námitky se týkají náležitosti, kterou zákon popisuje jako předmět šetření. Stěžovatelům lze přisvědčit, že povinností žalovaného je co nejpresněji uvést, co je předmětem šetření, a skutečnosti, kterých se má týkat. Není však nutné, aby žalovaný předmět šetření vymezoval ve formě např. uzavřeného výčtu. Jak již bylo uvedeno výše, žalovaný provádí místní šetření na začátku vyšetřování, kdy ještě nemá k dispozici přesné informace. Cílem místního šetření je právě shromáždění důkazů týkajících se údajného protiprávního jednání.

[60] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že žalovaný stěžovatele dostatečně seznámil s tím, proč v jejich prostorách probíhá místní šetření a jaké věci se místní šetření týká. Podle pověření předsedy žalovaného ze dne 23. 9. 2024, č. j. ÚOHS-35578/2024/852 (součást správního spisu), které žalovaný stěžovatelům před provedením místního šetření předal, měl možný spáchaný přestupek stanovený v § 22a odst. 1 písm. b) zákona o hospodářské soutěži spočívat v uzavření dohody v rozporu s § 3 odst. 1 téhož zákona a/nebo možném porušení zákazu stanoveného v čl. 101 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU), které žalovaný spatřoval v dohodě a/nebo jednání spočívající v „koordinaci aktivit směřujících k ovlivnění podmínek pro poskytnutí podpory výroby elektřiny z KVVET a dále v koordinaci účasti a/nebo nabídek do (i) aukce na podporu výroby elektřiny z KVVET, kterou vyhlásilo Ministerstvo průmyslu a obchodu (dále též „MPO“) dne 2. 7. 2024 „Výzvou k podání nabídek v aukci - podpora elektřiny z vysokoúčinné kombinované výroby elektřiny a tepla (KVVET) (Nové výrobní a modernizované výrobní elektřiny)“; výzva byla zveřejněna na webových stránkách MPO; lhůta pro podání nabídek byla stanovena od 17. 7. 2024 do 20. 9. 2024, a do (ii) aukcí, které budou na podporu výroby elektřiny z KVVET vyhlášeny.“ Z uvedeného pověření tedy vyplývá právní důvod a účel místního šetření, a bylo tedy zřejmé, jaké obchodní záznamy bude žalovaný v rámci místního šetření vyhledávat. O průběhu napadeného místního šetření žalovaný pořídil protokol.

[61] Jak již uvedl krajský soud v bodech 36 a 37 napadeného rozsudku, žalovaný není povinen ani na základě zákona ani dle judikatury vymezit předmět správního řízení ve všech podrobnostech. Z posuzovaného pověření je nicméně patrné, že žalovaný považuje všechny stěžovatele za jediného soutěžitele. Nejvyšší správní soud má za to, že z popisu možného spáchaného přestupku v pověření je i zřejmé, proč bylo na místě provádět místní šetření u všech stěžovatelů [„u společnosti Energetický a průmyslový holding, a.s., (...), a v obchodních prostorách společností, které ji mohou přímo či nepřímo kontrolovat, a dále v obchodních prostorách společností, které společnost Energetický a průmyslový holding, a.s. může přímo či nepřímo kontrolovat, včetně společností se sídlem (...), a to EP Power Europe, a.s., EP Infrastructure, a.s., a EP Energy, a.s., (dále též „soutěžitel EPH“)]. Žalovaný byl na začátku vyšetřování, které má ze své povahy legitimně vést k ověření či vyvrácení podezření, a není tak ještě postaveno najisto, zda a u které právnické osoby z řad soutěžitele dovodí odpovědnost za přestupek. Žalovaný proto může přistoupit k místnímu šetření

i v obchodních prostorách těch společností tvořících jediného soutěžitele, s nimiž nakonec nebude přestupkové řízení vedeno a u nichž bude následně zjištěno, že se na konkrétních protisoutěžních krocích aktivně nepodílely.

[62] Z pověření je rovněž zřejmé, v čem mělo protisoutěžní jednání věcně spočívat: „*Ke spáchání přestupku stanoveného v § 22a odst. 1 písm. b) zákoně a/nebo k porušení zákazu stanoveného v čl. 101 odst. 1 SFEU mohlo dojít dohodou a/nebo jednáním ve vzájemné shodě soutěžitele EPH a dalších soutěžitelů v souvislosti s podporou výroby elektřiny z vysokoúčinné kombinované výroby elektřiny a tepla (KVET), která byla schválena Evropskou komisí rozhodnutím State Aid SA.108368 (2023/N)-Czechia - Support for electricity from high-efficiency co/nb/nd heat and power generation.*“ Spojení protisoutěžního jednání s podporou výroby elektřiny z KVET pak omezuje oblast i časový rámec, do kterého protisoutěžní jednání spadá.

[63] Za nedostatek pověření pak nelze považovat ani neuvedení důkazů, které žalovaný hodlá prověřovat. Nejvyšší správní soud shodně s krajským soudem připomíná, že označení důkazů není zákonem vyžadováno a nelze je podřadit ani pod kategorii „předmět šetření“. Žalovaný prošetřuje (prověřuje) podezření ze spáchání protisoutěžního jednání, nikoliv konkrétní důkazy. Získání důkazů je naopak cílem šetření na místě a žalovaný nemůže předjímat, jaké konkrétní důkazy získá.

[64] Nejvyšší správní soud konstatuje, že protisoutěžní jednání je tímto způsobem vymezeno dostatečně určitě, aby nemohlo dojít k jeho záměně s jednáním jiným. Nezaměnitelnost je přitom možné dovozovat ze všech skutkových okolností zachycených v pověření.

[65] Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozsudku krajského soudu z žádného z důvodů, které stěžovatelé v kasační stížnosti uplatnili ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.); kasační stížnosti proto jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[66] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení § 120 s. ř. s. Žalovanému, jemuž by dle pravidla úspěchu ve věci náhrada nákladů řízení náležela, 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 (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 30. března 2026

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu

