



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Kocourka a soudců Lenky Bursíkové a Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **Seznam.cz, a. s.**, se sídlem Radlická 3294/10, Praha 5, zast. Mgr. Matyášem Kuželou, advokátem, se sídlem Truhlářská 1104/13, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalovaného proti výrokům I, II a IV rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 13. 5. 2025, č. j. 31 A 83/2024-152,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 13. 5. 2025, č. j. 31 A 83/2024-152, **se** ve výrocích I, II a IV **ruší** a věc **se** v tomto rozsahu **vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :**I. Vymezení věci**

[1] Žalovaný vedl na základě vnějšího podnětu předběžné šetření, které se týkalo možného zneužití údajného dominantního postavení žalobkyně. V rámci předběžného šetření se žalovaný na žalobkyni obrátil postupně čtyřmi výzvami (dne 26. 9. 2022, 5. 12. 2022, 13. 2. 2023 a 6. 9. 2023) k poskytnutí podkladů a informací, kterým žalobkyně vyhověla. Následně ve dnech 15. 10. 2024 až 17. 10. 2024 provedl žalovaný v obchodních prostorách žalobkyně místní šetření – slovy zákona šetření na místě (§ 21f zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže).

[2] Žalobou na ochranu před nezákonným zásahem se žalobkyně u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) domáhala určení, že místní šetření provedené žalovaným bylo nezákonným zásahem. Současně žádala, aby krajský soud zakázal žalovanému přihlížet k dokumentům zajištěným při místním šetření a vycházet z jejich obsahu a aby uložil žalovanému povinnost protokolárně předat žalobkyni veškeré kopie zajištěných dokumentů, nebo zajistit jejich protokolární smazání.

[3] Krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem určil, že místní šetření bylo nezákonným zásahem (výrok I), a zakázal žalovanému, aby v rámci své činnosti přihlížel k dokumentům zajištěným při místním šetření a vycházel z jejich obsahu (výrok II). Ve zbytku žalobu zamítl (výrok

III). Výrokem IV rozhodl o náhradě nákladů řízení o žalobě. Krajský soud své úvahy založil zejména na tom, že místní šetření lze v rámci předběžného šetření použít přiměřeně, tedy přiměřeně účelu předběžného šetření. Provedení místního šetření v rámci předběžného šetření (před zahájením správního řízení) je nezbytné (vhodné), pokud žalovaný sice disponuje určitými indiciemi o možném protiprávním jednání soutěžitele, které však nepostačují pro zahájení správního řízení, a současně žalovaný nemá jiné možnosti, jak tyto indicie ověřit či doplnit. Nebo sice tyto možnosti má, avšak jejich využití by zmařilo řádné vyšetření možného protisoutěžního jednání. Disponuje-li však žalovaný jinými podklady (důkazy), z nichž vyplývá relativně konkrétní podezření ze spáchání protisoutěžního deliktu postačující pro vymezení předmětu řízení, je povinen se soutěžitelem zahájit správní řízení. Pokud takto nepostupuje, setrvává v režimu předběžného šetření a v jeho rámci provede místní šetření, pak takové místní šetření nesplňuje podmínku nezbytnosti, neboť jeho provedení nebylo nutné pro závěr, zda zahájit správní řízení, či nikoliv.

[4] Krajský soud konstatoval, že místní šetření provedené u žalobkyně neobstojí v testu vhodnosti. Žalovaný měl před místním šetřením k dispozici stovky dokumentů, jejichž obsah vyhodnotil v úředním záznamu ze dne 10. 10. 2024, a dospěl k závěru („důvodnému podezření“), že žalobkyně při poskytování služby Seznam Newsfeed uplatňuje bez objektivně ospravedlnitelných důvodů praxe, které znevýhodňují její konkurenty působící v oblasti poskytování online redakčního obsahu a/nebo v oblasti zajišťování a zprostředkování online reklamního obsahu, čímž jim ztěžuje vstup na trh/trhy a expanzi na něm/nich, a to třemi blíže vymezenými způsoby.

[5] Podle krajského soudu měl žalovaný nejpozději v tomto okamžiku k dispozici relativně konkrétní podezření o spáchání protisoutěžního deliktu postačující pro vymezení předmětu správního řízení. Chtěl-li tedy žalovaný pokračovat v šetření věci, bylo na místě zahájit správní řízení. Žalovaný tak ale nepostupoval a provedl u žalobkyně šetření na místě. To ovšem nemůže obstát v testu vhodnosti, neboť jeho provedení nebylo nezbytné pro závěr žalovaného, zda správní řízení zahájí, či nikoliv. Účelem místního šetření v takovém případě zjevně bylo shromažďování důkazů pro konečné rozhodnutí ve správním řízení, aniž by však žalobkyně mohla využít svá práva účastníka řízení a práva obviněného. Porušení těchto práv podle krajského soudu dokresluje skutečnost, že žalovaný ani po provedeném místním šetření správní řízení nezahájil a když žalobkyně požádala o nahlédnutí do spisu, požadoval po ní prokázání právního zájmu.

[6] Argument žalovaného, že místní šetření bylo nezbytné kvůli „momentu překvapení“, podle krajského soudu neobstojí, neboť žalobkyně s žalovaným v průběhu předběžného šetření plně spolupracovala (předložila mu požadované informace a podklady) a žalovaný jí vyjevil předmět svého šetření. Krajský soud zohlednil též medializaci místního šetření ze strany žalovaného v jeho průběhu. Z tiskových zpráv žalovaného za poslední rok plyne, že sice o místních šetřeních informuje, avšak nesděljuje podrobnosti ani názvy šetřených soutěžitelů a tiskovou zprávu vydává až po skončení předběžného šetření (nikdy v jeho průběhu). Žalovaný při jednání soudu nevysvětlil, proč v tomto případě postupoval jinak.

II. Kasační stížnost

[7] Žalovaný (dále „stěžovatel“) brojí proti výrokům I, II a IV rozsudku krajského soudu kasační stížností. Uvádí, že práva a povinnosti subjektu, v jehož obchodních prostorách je prováděno místní šetření, se nijak neliší v závislosti na tom, zda je místní šetření provedeno v zahájeném správním řízení, či nikoli. Při místním šetření je šetřenému soutěžiteli vždy zachován vysoký standard právní ochrany bez ohledu na to, v jakém typu řízení/šetření je tento nástroj

pokračování

využít. Představa, že by šetřený soutěžitel v okamžiku místního šetření současně využíval práva účastníka správního řízení (například nahlížel do spisu), je iluzorní.

[8] Krajský soud hovoří o zkrácení práv žalobkyně jako subjektu, který je prošetřován v rámci předběžného šetření. To ale nebylo předmětem zásahové žaloby. Případné zkrácení práv žalobkyně vedením předběžného šetření automaticky neznamená (i) nezákonnost místního šetření. Nelze proto konstatovat, že provedením místního šetření stěžovatel porušil právo žalobkyně na spravedlivý proces. Krajský soud nesprávně dává rovnítko mezi zákonnost předběžného šetření a místního šetření. To jsou ale dvě samostatné právní otázky a na každou z nich může být různá odpověď.

[9] Podle stěžovatele je napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Celým rozsudkem prostupuje myšlenka, že vedení předběžného šetření bylo nezákonné. Na tu navazuje závěr, že místní šetření provedené v rámci předběžného šetření bylo nezákonné, neboť neobstojí v testu vhodnosti. Krajský soud směšuje dvě zcela odlišné činnosti stěžovatele (místní a předběžné šetření) a možnou nezákonnost předběžného šetření se snažil „přenést“ na místní šetření, které probíhalo v jeho rámci. Krajský soud tak *de facto* rozhodoval o zcela jiném petitu. Napadený rozsudek je proto vnitřně rozporný.

[10] Stěžovatel byl poškozen na svých procesních právech, neboť vzhledem k petitu žaloby nemohl vědět, že se předmětem soudního přezkumu ve skutečnosti stane jiný zásah (předběžné šetření). Kdyby žaloba směřovala proti předběžnému šetření, nabídl by stěžovatel krajskému soudu adekvátní odůvodnění jednotlivých kroků v rámci předběžného šetření včetně toho, proč v dané době nezahájil správní řízení. Napadený rozsudek je pro stěžovatele překvapivý.

[11] Otázka medializace místního šetření (která byla fakticky hlavním bodem jednání před krajským soudem) je ve vztahu k posouzení jeho zákonnosti irelevantní. S průběhem místního šetření tato skutečnost nesouvisela. Krajský soud ji však evidentně vzal v potaz, byť ne jako rozhodující důvod. I zde tak krajský soud odůvodnění vystavěl na skutečnosti „ležící mimo žalobní petit“.

[12] Krajský soud nadto neumožnil stěžovateli, aby se k otázce medializace dostatečně vyjádřil. Přesto jí krajský soud věnoval dost pozornosti a prováděl k ní dokazování. To stěžovatel považuje za nepřipustné. Dokazování se nemá provádět k otázce, která není předmětem žaloby, ale ke „zjištění stavu věci“. S krajským soudem lze souhlasit, že informování o průběhu místního šetření nebylo zcela shodné jako v jiných případech. Důvodem jsou specifické okolnosti případu. Média se začala sama aktivně zajímat o místní šetření záhy po jeho zahájení, a to ve velkém množství. Proto stěžovatel přistoupil k vydání stručné tiskové zprávy den po jeho zahájení, která byla uvozena tím, že je vydána „na základě četných dotazů médií“, neboť stěžovatelův tiskový mluvčí byl „zaplaven“ telefonáty od řady médií. Novinové články zmíněné krajským soudem pak jen logicky navazují na výše uvedené. Záměrem stěžovatele rozhodně nebylo jakkoli poškodit žalobkyni. Vydání tiskové zprávy vůbec nemělo být kladeno stěžovateli k tíži při posuzování zákonnosti místního šetření. Ostatně mediální publicita probíhajícího místního šetření není v zájmu stěžovatele, neboť na něj může vznikat nežádoucí tlak. Z odůvodnění napadeného rozsudku vyplývá, že nesprávné dojmy ohledně medializace místního šetření přispěly k závěru o nezákonnosti tvrzeného zásahu.

[13] Naopak úvahy stran nezákonnosti samotného místního šetření v napadeném rozsudku v podstatě chybí. Podle stěžovatele nelze z délky předběžného šetření či množství zajištěných podkladů automaticky vyvozovat závěr, že místní šetření nebylo nezbytné, a tedy bylo nezákonné. Stěžovatelka následně popisuje smysl a účel předběžného šetření. Účelem předběžného šetření

je zjistit skutečnosti a podklady zakládající důvodné podezření o možném protiprávním jednání soutěžitele, aby nebyla zbytečně zahajována řízení. Pojem „důvodné podezření“ se používá jak ve vztahu k posouzení vhodnosti provedení místního šetření, tak ve vztahu k rozhodnutí správního orgánu zahájit správní řízení o přestupku. Zkoumání existence důvodného podezření tak není propojeno s tím, že automaticky muselo být zahájeno správní řízení. Vhodnost místního šetření se odvíjí od potřeby ověřit důvodné podezření, nikoli od potřeby rozhodnout, zda je shromážděn dostatek podkladů pro zahájení správního řízení. Předběžné šetření je zvláště náročné procesní stadium, v jehož rámci stěžovatel musí obstarat blíže neurčené množství podkladů, které následně prověřuje a vyhodnocuje, zda z nich plyne důvodné podezření o protisoutěžním jednání. Krajský soud při posouzení vhodnosti místního šetření nepostupoval v souladu s judikaturou.

[14] Stěžovatel měl před zahájením místního šetření indicie zakládající důvodné podezření, že žalobkyně může mít dominantní postavení v oblasti multifunkčních webových portálů v České republice a může se dopouštět jeho zneužití. Stěžovatel proto nesouhlasí s tím, že pro provedení místního šetření nebyly splněny podmínky. Zákonnost místního šetření se neodvíjí od toho, zda je prováděno ve fázi předběžného šetření, nebo zahájeného správního řízení. Vždy bude muset naplňovat požadavky vymezené judikaturou a obstát v testu vhodnosti, délky a rozsahu. Zákon nestanovuje, kdy a v jaké fázi má žalovaný šetření na místě provést. Ne každé místní šetření musí nutně vyústit ve správní řízení, které skončí konstatováním porušení právních předpisů.

[15] V daném případě bylo místní šetření nezbytné. Byl zde i „moment překvapení“. Ten nelze vyloučit ani u subjektu, který je seznámen s tím, že je prověřován. V nynější věci byla žalobkyně o důvodu předběžného šetření informována pouze v obecné rovině. Do spisu poprvé nahlížela až po místním šetření. O rozsahu šetřeného jednání informována nebyla. Vhodnost místního šetření však nelze hodnotit jen optikou momentu překvapení. Je na uvážení žalovaného, jaký vyšetřovací nástroj v konkrétní věci a situaci použije. V případě žalobkyně neměl stěžovatel pochyb o tom, že pro řádné prošetření její činnosti je místní šetření zcela nezbytné, a to i s ohledem na potřebu náležitě vyhodnotit, zda je namíste zahájit správní řízení. Do zahájení místního šetření stěžovatel neměl dostatek podkladů, aby mohl usoudit, zda zahájí správní řízení. Délka předběžného šetření a množství v něm získaných podkladů (včetně počtu žádostí směřovaných vůči soutěžiteli) nevypovídají o existenci dostatečně důvodného podezření, že byl spáchán přestupek, takže je namíste zahájit správní řízení. Stěžovatel doplňuje, že k zahajování správního řízení přistupuje obezřetně, neboť to pro soutěžitele znamená jistý zásah do jeho oprávněných zájmů.

[16] Stěžovatel poukazuje na rozsudek krajského soudu ze dne 12. 3. 2025, č. j. 29 A 89/2024-319, *Cetin*, který se zabýval obdobnou situací a v němž krajský soud uzavřel, že se o nezákonný zásah nejedná. I případ žalobkyně je komplikovaný (rozsah jednání je značný) a je otázkou, nakolik žalobkyně i jiné subjekty poskytovaly stěžovateli v předběžném šetření úplné a pravdivé informace a podklady. Aktivní zapojení žalobkyně v předběžném šetření nevylučuje, že se posléze ukáže jako vhodné/nezbytné provést místní šetření. Povědomí soutěžitele o prováděném šetření nemůže oklestit vyšetřovací pravomoci stěžovatele.

III. Vyjádření žalobkyně a další podání účastníků řízení

[17] **Žalobkyně ve vyjádření** uvádí, že kasační stížnost je do značné míry založena na dezinterpretaci napadeného rozsudku. Jedná se především o tvrzení, že krajský soud údajně posuzoval zákonnost předběžného šetření, a nikoli místního šetření. Účelová snaha stěžovatele oddělit místní šetření od fáze, ve které bylo provedeno, prostupuje celou kasační stížností. Za rozhodující nepovažoval krajský soud ani chybějící moment překvapení a medializaci místního šetření či délku předběžného šetření a množství zajištěných podkladů. Stěžovatel za námitku

pokračování

nepřezkoumatelnosti ukrývá svůj nesouhlas s názory krajského soudu. Žalobkyně nesouhlasí s tvrzením, že krajský soud fakticky rozhodoval o jiném petitu. Krajský soud netvrdil, že předběžné šetření bylo nezákonné. Tuto otázku ani neposuzoval. Stěžovatel nedokládá, že místní šetření bylo nezbytné s ohledem na povahu a složitost šetřeného odvětví, interní technologické systémy a procesy žalobkyně a potřebu „doplnit chybějící dílky skládačky“. Ze správního spisu naopak plyne, že podmínky pro zahájení správního řízení byly splněny již před místním šetřením. To mělo podle žalobkyně sloužit k obstarání skutkově neprůstřelných podkladů pro obvinění žalobkyně a pro následné meritorní rozhodnutí. Stěžovatel neuvádí jediný relevantní argument, proč nebylo možné místní šetření provést až v rámci správního řízení, tedy poté, co by stěžovatel (mimo jiné) dostatečně určitě vymezil šetřený skutek, čímž by žalobkyni umožnil relevantně určit rozsah její povinnosti spolupráce se stěžovatelem a chránil její právo na obhajobu. Pro zachování momentu překvapení (považuje-li jej stěžovatel za natolik důležitý) mohl místní šetření provést současně se zahájením správního řízení. Stěžovatelův postup, kterým oddaloval zahájení správního řízení a těžiště dokazování směřoval do předběžného šetření, popírá zásadu legality a oficiality a relativizuje práva žalobkyně, neboť sám rozhoduje o tom, kdy jí tato práva vzniknou. Napadený rozsudek stěžovateli obecně nebrání provádět místní šetření v rámci předběžného šetření. Musí tak ale činit přiměřeně. Pokud stěžovatel nově namítá, že se potřeboval zorientovat ve složitém odvětví digitálních trhů a systémech a procesech žalobkyně, bylo by efektivnější požádat žalobkyni o informace nebo s ní ústně jednat. Představa, že odpovědi na tyto otázky nalezne v rámci přepadového místního šetření, je naivní.

[18] Žalobkyně nesouhlasí se stěžovatelovým názorem, že práva a povinnosti šetřeného subjektu se neliší v závislosti na tom, zda je místní šetření provedeno v zahájeném správním řízení, či nikoli. Účastníkovi řízení o přestupku ve formě nekalosoutěžního jednání náleží řada práv, včetně práv obviněného (právo na obhajobu, právo neobviňovat se). Jejich výkon je v předběžném šetření zásadním způsobem omezen.

[19] Otázka medializace místního šetření byla od počátku předmětem žaloby. Podle žalobkyně medializace přispěla k intenzitě zásahu do jejího práva na informační sebeurčení. Z napadeného rozsudku plyne, že krajský soud medializaci nepovažoval za nosný důvod nezákonnosti. Zmínil ji pouze jako doprovodný fakt a vytkl stěžovateli jeho neprofesionální přístup. Medializace výrazně narušila důvěru žalobkyně ve stěžovatele a jeho nestrannost, kterou je nutno zachovávat i v přípravné fázi řízení. Není pravda, že se stěžovatel k otázce medializace nemohl dříve vyjádřit.

[20] **Stěžovatel v replice** konstatuje, že napadený rozsudek nedezinterpretuje. Bez pochyb z něj vyplývá, že krajský soud posuzoval zákonnost předběžného šetření (ačkoli to nebylo předmětem žaloby), a nikoli místního šetření. Proto je také napadený rozsudek nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost. Možnou nezákonnost předběžného šetření pak přenáší na místní šetření. Stěžovatel netvrdí, že krajský soud založil závěr o nezákonnosti místního šetření na jeho medializaci a chybějícím momentu překvapení, či na délce místního šetření a množství získaných podkladů. V napadeném rozsudku chybí úvahy stran nezákonnosti samotného místního šetření.

[21] Žalobkyně klade nepatřičný důraz na otázku, zda stěžovatel měl zahájit správní řízení. Ta je však podle stěžovatele vedlejší. Kritérium vhodnosti je naplněno tím, že místní šetření je vhodným nástrojem pro získání informací potřebných pro prověření podezření ze spáchání protiprávního jednání tak, jak je specifikováno v pověření k provedení místního šetření. Na tento cíl navazuje zkoumání přiměřenosti délky a rozsahu. Podstatou posouzení zákonnosti zásahu spočívajícího v místním šetření je sledování různých aspektů (shromážděné indicie, podezření specifikovaná v pověření a průběh samotného místního šetření), a to bez ohledu na procesní stádium, ve kterém je uskutečněno. Hledisko (ne)zahájení správního řízení je *novum*, které judikatura dosud neoznačila jako součást testu přiměřenosti místního šetření (jehož součástí je vhodnost,

délka a rozsah). Krajský soud se bezdůvodně odchýlil od ustálené judikatury. Přístup krajského soudu znamená, že kdyby bylo místní šetření provedeno v jiné procesní fázi, v testu vhodnosti by obstálo. Stěžovatel odmítá, že by měl před zahájením místního šetření dostatek informací pro zahájení správního řízení. Legitimní cíl spočívající v **potřebě prověřit důvodné podezření** není ekvivalentem pro dostatek podkladů pro zahájení správního řízení. Úřední záznam ze dne 10. 10. 2024 pouze shrnuje důvodné podezření pro účely provedení místního šetření. Neobsahuje nic o správním řízení či o splnění podmínek pro jeho zahájení. Stěžovatel dále odkazuje na kasační stížnost, v níž se věnoval otázce nezbytnosti místního šetření v projednávané věci.

[22] Stěžovatel nepopírá, že práva a povinnosti žalobkyně se liší v závislosti na procesní fázi, a souhlasí s tím, že těžiště dokazování nelze přesouvat do předběžného šetření. Pro provedení místního šetření se však jedná o vedlejší otázky. Vysoký standard ochrany práv je u místního šetření shodný bez ohledu na procesní fázi. Místní šetření v obou případech probíhá fakticky shodně. Místním šetřením nebyla dotčena žádná práva žalobkyně. Před jeho provedením byla řádně seznámena s tím, co je jeho cílem (předmětem prověření), poučena o svých právech a povinnostech a prostředcích obrany (kterých využila podáním námitek proti protokolu o místním šetření). „Materiálně“ byla žalobkyně zvýhodněna i tím, že věděla o probíhajícím předběžném šetření.

[23] **Žalobkyně v duplice opakuje**, že krajský soud rozhodoval pouze o petitu, který byl vymezen v žalobě. Nesdílí stěžovatelův názor, že je z pohledu zákonnosti místního šetření nerozhodné, zda je prováděno v rámci předběžného šetření či správního řízení. Místní šetření nelze uměle oddělit od fáze, do které je zasazeno. Pokud již stěžovatel měl relativně konkrétní podezření o spáchání protisoutěžního deliktu, nebylo cílem místního šetření shromáždění prvotních podkladů potřebných pro rozhodnutí, zda se žalobcem zahájí správní řízení, ale získání důkazů pro meritorní rozhodnutí o vině. Přijetím stěžovatelova náhledu by byl setřen rozdíl mezi dozorovou činností a správním řízením. Tvrdí-li stěžovatel, že měl pouze důvodné podezření pro provedení místního šetření, ale nedostatek podkladů pro rozhodnutí, zda zahájí správní řízení, neodpovídá to obsahu správního spisu. Žalobkyně nebyla informována, že by účelem místního šetření mělo být zjištění, jakým způsobem skutečně fungují doporučovací/zobrazovací systémy a systémy umělé situace, jak stěžovatel tvrdí v kasační stížnosti a replice. Tvzení, že tyto informace nelze zjistit „od stolu“, je nepodložené a nesprávné. Stěžovatel neprokázal, že by takové informace při místním šetření vyhledával. Místní šetření zkrátilo práva žalobkyně na ochranu soukromí, ochranu obydlí, informační sebeurčení, spravedlivý proces a ochranu dobrého jména.

IV. Posouzení kasační stížnosti

[24] Kasační stížnost je přípustná, projednatelná a také důvodná.

[25] Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) se v první řadě zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti a vnitřní rozpornosti napadeného rozsudku. Tu stěžovatel spatřuje v tom, že krajský soud vybočil z mezí soudního přezkumu, neboť se zabýval jiným zásahem, než jak byl vymezen v žalobě (namísto zákonnosti místního šetření posuzoval zákonnost předběžného šetření). To nadto bylo pro stěžovatele překvapivé.

[26] Je třeba předeslat, že i v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem vymezuje předmět soudního přezkumu žalobce tím, jak v žalobě označí tvrzený zásah, vylicí rozhodující skutečnosti a formuluje žalobní návrh [§ 84 odst. 3 písm. a) a b) s. ř. s.]. Je proto věcí žalobce, aby konkrétně vymezil, v čem spatřuje nezákonnost tvrzeného zásahu a jakým způsobem se tento zásah dotýká jeho práv. Soud není oprávněn za žalobce domýšlet další důvody nezákonnosti ani vyhledávat jiné možné vady. Takový postup by byl v rozporu s dispoziční povahou řízení

pokračování

a se zásadou nestrannosti soudu (rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2014, č. j. 6 Afs 46/2014-39, a rozsudek NSS ze dne 24. 6. 2015, č. j. 4 As 77/2015-35). Bylo tedy věci žalobkyně, jakým způsobem v žalobě popsala tvrzený nezákonný zásah a jak vylicila rozhodující skutečnosti (rozsudek NSS ze dne 27. 1. 2021, č. j. 2 As 262/2020-35, bod 12). Úkolem krajského soudu pak bylo posoudit, zda jednání označené v žalobě je nezákonným zásahem, a to z pohledu skutečností tvrzených v žalobě.

[27] Pro vypořádání námítky vybočení z mezí soudního přezkumu je tak třeba nejprve shrnout, co žalobkyně označila v žalobě za nezákonný zásah a z jakých rozhodujících skutečností nezákonnost zásahu dovozovala.

[28] Žalobkyně v žalobě nejprve vymezila obecná východiska posuzování zákonnosti místního šetření (část IV.3 žaloby). Zdůraznila nutnost posuzovat proporcionalitu místního šetření, popsala test vhodnosti, délky a rozsahu místního šetření. Konkrétní argumentaci vztaženou na svůj případ žalobkyně uváděla v bodech 32 a násl. žaloby. Tvrdila, že předběžné šetření trvalo více než dva roky, v jeho průběhu byly významné prodlevy, stěžovatel od ní vyžadoval značné množství podkladů (včetně těch, které žalobkyně na základě výzev teprve vytvářela) a místní šetření bylo provedeno více než rok po poslední výzvě k předložení podkladů. Z těchto okolností žalobkyně dovozovala, že namísto shromažďování prvotních podkladů a ověřování vstupních indicií ve vztahu ke konkrétnímu podezření stěžovatel při místním šetření takové *indicie teprve hledal* a snažil se k nim najít „skutkově neprůstřelný základ“ usvědčující žalobkyni. Podle žalobkyně místní šetření nemohlo obstát v testu vhodnosti kvůli *absenci důvodného podezření*. Stěžovatel mohl místní šetření provést, pouze měl-li zřetelné, konkrétní a dostatečné vstupní indicie, že může být hospodářská soutěž narušena protisoutěžním jednáním. Tak tomu ale v daném případě podle žalobkyně nebylo.

[29] Žalobkyně uváděla, že stěžovatel neprověřil ani neověřil tvrzení v podnětu, nezabýval se osobou podatele podnětu, zaměřil se výlučně na vnímání žalobkyně ze strany jejích konkurentů, nezaprotokoloval jednání s podatelem podnětu – to vše podle žalobkyně *oslabuje důkazní sílu indicií a podezření*, které měl stěžovatel před místním šetřením. Stěžovatel měl podle žalobkyně využít jiné vyšetřovací nástroje k obstarání podkladů. Místní šetření postrádalo prvek překvapení. K testu rozsahu žalobkyně namítala, že místní šetření bylo excesivní (provedeno v rozsahu, jako by probíhalo správní řízení), klíčová slova při vyhledávání byla velmi obecná, žalobkyni nebyla sdělena a nebyla uvedena v protokolu. Excesivní rozsah místního šetření dokládalo podle žalobkyně i pověření k místnímu šetření, ze kterého *není zřejmé, jaký konkrétní skutek a jaké konkrétní podezření* má být v rámci místního šetření ověřováno, není zřejmé ani časové ohraničení skutku. Popis skutku je *příliš široký, obecný, neurčitý a nekonkrétní*. Šetřeným skutkem mohla být jakákoli (údajná) znevýhodňující praktika realizovaná v jakémkoli časovém období. Pro takto široce vymezený skutek *nelze provést šetření na místě*, aniž by se jednalo o nedovolený lov informací. Vymezení předmětu místního šetření bylo příliš široké.

[30] Ze shrnutí žaloby provedeného výše je tedy zřejmé, že žalobkyně spatřovala nezákonnost místního šetření zejména v tom, že *neexistovalo důvodné podezření o jejím možném protisoutěžním jednání a stěžovatel neměl dostatečné vstupní indicie, které by mohl při místním šetření ověřovat*. Podle žalobkyně tak místní šetření bylo (ukázkovou) nezákonnou „rybářskou výpravou“, kterou stěžovatel prověřoval i jednání, k nimž neměl konkrétnější podezření.

[31] Naopak žalobkyně netvrdila, že by stěžovatel v průběhu předběžného šetření shromáždil tolik podkladů (indicií), které by mu umožnily jednoznačně vymezit protisoutěžní jednání (skutek), kterého se žalobkyně měla dopustit, a zahájit správní řízení. Je pravdou, že žaloba nebyla koncipována přehledně, neboť po poměrně podrobném rozboru obecných východisek v jejím úvodu, mezi nimiž je zmíněna i otázka akcentovaná krajským soudem, v následující pasáži

obsahující žalobní námitky nevymezuje důvody nezákonnosti vždy zcela jednoznačně. V každém případě v ní však není zřetelně namítáno, že místní šetření bylo nezákonné, protože stěžovatel měl již dostatek poznatků a měl před provedením místního šetření zahájit řízení o přestupku.

[32] Z odůvodnění napadeného rozsudku vyplývá, že krajský soud považoval místní šetření za nezákonné primárně proto, že stěžovatel měl naopak indicíí (konkrétních zjištění) již tolik, že nebylo důvodu setrvávat v režimu předběžného šetření (které nemá sloužit k obstarání důkazů již jednoznačně prokazujících vinu soutěžitele) a neměl v jeho rámci provést místní šetření, nýbrž měl zahájit správní řízení. Tím však krajský soud zcela vybočil z mezí vytyčených žalobou. Takový důvod nezákonnosti (tedy že stěžovatel má tolik podkladů a dostatečně konkrétní podezření, že měl zahájit správní řízení) totiž žalobkyně neuváděla. Žaloba byla vystavěna na zcela opačné argumentaci, tedy že indicíí je nedostatek a neprokazují důvodné podezření, které by mohlo ospravedlnit provedení místního šetření, a proto bylo nezákonnou „rybářskou výpravou“ s příliš extenzivním rozsahem. To, že podmínky pro zahájení správního řízení byly splněny již před místním šetřením, žalobkyně poprvé namítala až ve vyjádření ke kasační stížnosti, tedy poté, co tuto otázku do řízení sám vnesl krajský soud.

[33] Tímto postupem krajský soud zatížil řízení vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť deklaroval nezákonnost místního šetření z důvodu, který žalobkyně v žalobě neuplatnila. Tím překročil meze soudního přezkumu a porušil dispoziční zásadu, neboť právě označení zásahu a vylíčení rozhodujících skutečností nastavují referenční rámec soudního přezkumu a žalobce i žalovaný oprávněně očekávají, že soud bude rozhodovat v jeho mezích (přiměřeně rozsudky NSS ze dne 27. 8. 2013, č. j. 1 As 59/2013-56, ze dne 18. 2. 2016, č. j. 10 Ads 273/2015-52, a ze dne 8. 10. 2015, č. j. 10 Ads 75/2015-42). Současně založil překvapivost svého rozhodnutí, neboť účastníkům řízení, zejména stěžovateli neposkytl možnost vyjádřit se k právnímu důvodu, na němž své rozhodnutí vystavěl, a tím zasáhl do jejich práva na spravedlivý proces (rozsudky NSS ze dne 29. 11. 2011, č. j. 2 Afs 16/2011-78, a ze dne 18. 1. 2018, č. j. 9 As 97/2017-49). Tato námitka je tedy důvodná.

[34] NSS zdůrazňuje, že s ohledem na žalobní argumentaci, jak byla uplatněna, krajský soud obecně nepochybil, pokud se zabýval otázkou existence důvodného podezření. Měl tak ale učinit jen za účelem posouzení přiměřenosti místního šetření v tom smyslu, zda měl stěžovatel před zahájením místního šetření k dispozici konkrétní skutková zjištění (indicie), která jeho provedení odůvodňovala. Pokud učinil závěr, že stěžovatel těmito konkrétními skutkovými zjištěními (závažnými indicemi) disponoval, měl žalobu (minimálně v této části) hodnotit (s ohledem na to, jak byla formulována) jako nedůvodnou a dále pokračovat v přezkumu zákonnosti místního šetření na základě dalších řádně uplatněných žalobních námitek. Nemohl však na základě tohoto závěru shledat žalobu důvodnou, protože tím vybočil z vymezeného rámce soudního přezkumu místního šetření.

[35] NSS nepominul, že žalobkyně v žalobě zmiňovala též otázku „přiměřené“ aplikace § 21f zákona o ochraně hospodářské soutěže v předběžném šetření [např. bod 30 písm. h), bod 33 písm. b), část (i)]. Z kontextu žaloby jako celku však plyne, že „nepřiměřenou“ aplikaci citovaného ustanovení nespátrovala v tom, že by místní šetření odporovalo účelu předběžného šetření proto, že stěžovatel již měl dostatek informací pro vedení správního řízení a místním šetřením již jen shromažďoval další podklady pro rozhodnutí ve správním řízení, ale že naopak neměl dostatek vstupních indicíí, které by odůvodňovaly provedení místního šetření jako takového. Dovolávala se tedy toho, že i v případě místního šetření prováděného v rámci předběžného šetření je třeba trvat na přiměřené aplikaci testu vhodnosti, který v sobě zahrnuje i zákaz „rybářských výprav“ (místního šetření vedeného bez konkrétního důvodného podezření) a který podle žalobkyně v dané věci nebyl naplněn.

pokračování

[36] Kasační soud zaznamenal též žalobní tvrzení (bod 34 žaloby), podle kterého „*měl-li žalovaný konkrétní podezření na zneužití dominantního postavení a chtěl-li ve vztahu k tomuto konkrétnímu podezření shromáždit informace a podklady umožňující posoudit a vyhodnotit meritorní otázky, pak měl se žalobcem zabývat správním řízením pro konkrétní skutek a v jeho rámci provést místní šetření*“. Ani tuto pasáž žaloby však podle NSS nelze číst odtrženě od jejího zbytku. Hned vzápětí totiž žalobkyně dodala, že stěžovatel namísto toho provedl předběžné místní šetření, které bylo ukázkovou „rybářskou výpravou“ s neodůvodněně široce až bezbřeze vymezeným předmětem šetření umožňujícím stěžovateli prověřovat i jednání, k nimž neměl žádné konkrétnější podezření. Ani na tomto místě žaloby tak žalobkyně nezastávala názor, že stěžovatel již disponuje dostatečně konkrétními zjištěními, která měla vést k zahájení správního řízení, či že by se snad zahájení správního řízení sama domáhala. Citovaná argumentace směřuje k podpoře tvrzení, které se prolíná celou žalobou a podle kterého stěžovatel neměl dostatek podkladů zakládajících důvodné podezření odůvodňující provedení místního šetření.

[37] Ačkoli judikatura obecně nevylučuje zkoumání vhodnosti místního šetření s ohledem na fázi procesu, ve kterém je uskutečněno (rozsudky NSS ze dne 23. 3. 2026, č. j. 10 As 172/2025-88, *Česká pošta*, a ze dne 27. 5. 2025, č. j. 6 As 252/2024-120, *Gorenje*), může tak soud učinit pouze na základě řádně uplatněných žalobních námitek. Z judikatury správních soudů či Ústavního soudu nevyplývá, že by soudy měly provádět kompletní algoritmus přezkumu proporcionality místního šetření (jak byl podrobně shrnut např. v nálezu ze dne 14. 5. 2025, sp. zn. IV. ÚS 386/24, *Tipsport*, zejména body 61 až 72) bez ohledu na uplatněné žalobní námítky.

[38] Přestože neobstál první z důvodů, pro který krajský soud určil nezákonnost žalovaného zásahu, zabýval se NSS dále i druhým z důvodů nezákonnosti. Krajský soud měl totiž podmínku vhodnosti místního šetření za nenaplněnou též pro absenci momentu překvapení (bod 46 napadeného rozsudku).

[39] K tomu NSS uvádí, že pro místní šetření sice je příznačný moment překvapení (nález *Tipsport*, bod 58), ale neznamená to, že „úplné překvapení“ je podmínkou zákonnosti místního šetření. Kdyby tato podmínka platila, odpadla by úplně možnost provést místní šetření během už zahájeného správního řízení (s níž ale zákon počítá). Ani soutěžitel, na nějž se úřad opakovaně obrací během předběžného šetření (i trvajícího delší dobu), a kterému je tedy známo, že a proč jej úřad z něčeho podezírá, nemůže vědět, zda a kdy se úředníci dostaví přímo do jeho obchodních prostor (rozsudek *Česká pošta*, bod 34).

[40] NSS se proto shoduje se stěžovatelem, že samotná absence momentu překvapení nezpůsobuje nezákonnost místního šetření. Tento důvod tak sám o sobě nepostačuje pro deklaraci nezákonnosti místního šetření. Jak případně v nynější věci poukazuje stěžovatel, šetřený subjekt nemusí vždy očekávat, že u něj bude provedeno místní šetření. Nadto s ohledem na velikost žalobkyně mohl stěžovatel důvodně předpokládat, že po prošetřovaných praktikách zneužití dominantního postavení by zůstala „stopa“ (NSS se shoduje s tím, že je málo pravděpodobné, že by žalobkyně smazala veškeré problematické e-maily či jiné relevantní obchodní záznamy, o čemž ostatně svědčí to, že při místním šetření úředníci zajistili množství relevantních dokumentů).

[41] Co se pak týče medializace místního šetření (bod 47 napadeného rozsudku), krajský soud měl tuto skutečnost pouze za doplňkovou ke shora uvedeným důvodům nezákonnosti. Je tedy nadbytečné se touto otázkou zabývat, protože hlavní důvody, pro které krajský soud deklaroval nezákonnost místního šetření, neobstály.

V. Závěr a náklady řízení

[42] NSS dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Napadený rozsudek proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. ve výrocích I, II a IV zrušil a věc v tomto rozsahu vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán shora vysloveným právním názorem (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[43] Zákonnost zásahu označeného v žalobě tedy posoudí na základě řádně uplatněných žalobních námitek (z pohledu rozhodujících skutečností uvedených v žalobě). Pokud setrvá na závěru, že existovaly dostatečné indicie a důvodné podezření odůvodňující provedení místního šetření, bude pokračovat v posuzování zásahu postupně na základě dalších uplatněných námitek (a nebude tento závěr dávat do kontextu zákonitosti dalšího vedení předběžného šetření, protože to nebylo předmětem žaloby).

[44] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 16. června 2026

Tomáš Kocourek v. r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Lenka Janků