



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Ivo Pospíšila a JUDr. Josefa Baxy a v právní věci žalobce: **Český olympijský výbor**, se sídlem Benešovská 1925/6, Praha 10, zastoupený JUDr. Janem Langmeierem, advokátem se sídlem Na Bělidle 997/15, Praha 5, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, sídlem třída Kpt. Jaroše 1926/7, Brno, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu spočívajícím v předběžném šetření vedeném žalovaným pod sp. zn. ÚOHS-P0231/2019/DP, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 18. 12. 2019, č. j. 29 A 157/2019 – 74,

takto:

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný vyzval žalobce v rámci předběžného šetření vedeného pod sp. zn. ÚOHS-P0231/2019/DP dle § 20 odst. 1 písm. a) a odst. 3 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže (dále jen „ZOHS“) ve spojení s § 21e téhož zákona, k poskytnutí blíže specifikovaných obchodních záznamů. Předběžné šetření žalovaný zahájil na základě podnětu doručeného dne 19. 6. 2019, který se týkal možného zneužití dominantního postavení žalobcem a Mezinárodním olympijským výborem. Toho se měl žalobce dopustit nepřiměřeným omezováním reklamních a marketingových práv sportovců a dalších osob účastnících se olympijských her prostřednictvím použití pravidla 40, prováděcího ustanovení 3 Olympijské charty a dalších výkladových ustanovení přijatých žalobcem a Mezinárodním olympijským výborem.

[2] Žalobce se podanou žalobou u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) domáhal vyslovení nezákonnosti tohoto postupu a uložení povinnosti zdržet se dalšího nezákonného zásahu, neboť žalovaný požadoval rozsáhlou dokumentaci, aniž by vznesl jakýkoliv zákonný titul k tomu ho opravňující, a zároveň zasahoval do autonomie žalobce, která je mu vymezena zákonem [konkrétně § 3 zákona č. 60/2000 Sb., o ochraně olympijských symbolik (dále jen „zákon o ochraně olympijských symbolik)].

[3] Krajský soud žalobu zamítl jako nedůvodnou. V napadeném rozsudku shledal, že působnost žalovaného se vztahuje i na žalobce [tj. že žalobce je soutěžitelem ve smyslu § 2 odst. 1 ZOHS; při tomto závěru odkázal i na obdobné rozhodnutí Spolkového kartelového úřadu (Bundeskartellamt) ve vztahu k Německému olympijskému sportovnímu svazu a Mezinárodnímu olympijskému výboru], a že jeho postup při vyžádání dokumentů se pohyboval v mezích ZOHS a příslušné judikatury Nejvyššího správního soudu. K tomu krajský soud dodal, že s ohledem na fázi šetření byl jeho předmět vymezen dostatečně, pojem „obchodní záznamy“ zahrnuje jakékoliv podklady, které mohou být relevantní pro objasnění předmětu řízení, požadavek na předložení i několik let starých dokumentů byl proporcionální a délka předběžného šetření spolu s lhůtami stanovenými pro poskytnutí dokumentů byla v souladu se zákonem. Z hlediska postupu žalovaného pak nemá vliv ani to, že Mezinárodní olympijský výbor se sídlem ve švýcarském Lausanne podléhá toliko švýcarské jurisdikci.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností pro nesprávné posouzení právní otázky dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[5] Stěžovatel rozporuje dva závěry krajského soudu. Argumentuje, že není soutěžitelem ve smyslu § 2 odst. 1 ZOHS a že byl nezákonně zkrácen na svých právech rozsahem požadovaných dokumentů.

[6] Soutěžitelem není, neboť jedná pouze v rámci působnosti svěřené mu zákonem o ochraně olympijských symbolik, Olympijskou chartou a rezolucí Valného shromáždění Organizace spojených národů ze dne 16. 10. 2014. Práva k olympijskému vlastnictví jsou zcela výlučně v jeho dispozici, přičemž pouze on určuje podmínky přístupu k nim a jejich využití. Na základě toho dovozuje, že se na něj nevztahuje působnost žalovaného, a není mu ani zřejmé, jak by se mohl dopustit porušení ZOHS a v čem spočívá podezření. Zároveň namítá i nepřípustnost odkazu na rozhodnutí Spolkového kartelového úřadu (Bundeskartellamt) v napadeném rozsudku.

[7] Dále se stěžovatel domnívá, že z výzev žalovaného nevyplývá žádný zákonný důvod pro poskytnutí takto rozsáhlé dokumentace a že požadované dokumenty nelze podřadit pod pojem „obchodní záznamy“. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2016, č. j. 9 As 231/2015 – 64, uvádí, že požadovaný rozsah dokumentů byl nepřiměřený (dokumenty byly požadovány za několik let zpětně, rozsah lze označit za enormní, některé dokumenty by bylo možné poskytnout jen se souhlasem třetích osob a některé dokumenty jsou právními předpisy). Mimo to se některé dokumenty vztahují k Mezinárodnímu olympijskému výboru, který s ohledem na své sídlo ve švýcarském Lausanne podléhá švýcarské jurisdikci, a nikoliv pod pravomoc žalovaného.

[8] Závěrem uvádí, že účelem předběžného šetření není shromáždění veškerých podkladů pro konečné posouzení otázky, zda došlo ke spáchání soutěžního deliktu a navazujících otázek. I z toho důvodu tedy žalovaný nemůže požadovat takový rozsah dokumentů. Předběžné šetření

nemá nahrazovat správní řízení o deliktu, kde jsou již účastníkovi řízení přiznána určitá práva navazující na právo na spravedlivý proces.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti upozorňuje, že stěžovatel v kasační stížnosti zcela přehlíží závěry krajského soudu a pouze opakuje svoji žalobní argumentaci, aniž by uvedl, v čem shledává nesprávné právní posouzení věci. V případě první kasační námitky se pak žalovaný ztotožňuje s napadeným rozsudkem a uvádí, že určení působnosti stěžovatele zákonem o ochraně olympijských symbolik ještě neznamená, že by byl vyňat z působnosti ZOHS. Jeho vliv na hospodářskou soutěž vyplývá i přímo z argumentace samotného stěžovatele. Nadto by byl závěr o zmocnění k libovolnému nakládání s olympijským vlastnictvím absurdní. K užití odkazu na rozhodnutí zahraničního správního orgánu v napadeném rozhodnutí uvádí, že byl použit pouze nad rámec argumentace a jedná se o přípustný a užívaný způsob právní argumentace.

[10] K druhé kasační námitce pak žalovaný uvádí, že jeho postup se pohyboval v mezích zákona, protože odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu a napadený rozsudek. V této fázi šetření nejsou na specifikaci, v čem žalovaný spatřuje porušení ZOHS, kladeny stejné požadavky jako v rámci správního řízení. Následně žalovaný vykresluje analogii s šetřením na místě v obchodních prostorách a konstatuje, že není možné, aby v této fázi šetření své podezření vymezoval zcela přesně, neboť jeho bližší zjišťování je právě až předmětem šetření.

[11] Za proporcionální pak žalovaný považuje i rozsah požadovaných dokumentů. Výzvy byly směřované na poměrně úzký okruh informací, jejichž poskytnutí nebylo objektivně pro stěžovatele náročné ani složité a nemůže tak jít o enormní rozsah. Stejný závěr zastává i u lhůt stanovených pro poskytnutí (po zohlednění jejich prodloužení v celkové délce přibližně 7 týdnů). Za mylný považuje i názor stěžovatele o tom, že nelze požadovat dokumenty vztahující se k Mezinárodnímu olympijskému výboru z důvodu jeho sídla v zahraničí.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, a proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[13] Po posouzení obsahu kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

1. K námitce, že stěžovatel není soutěžitelem

[14] V případě první námitky, že stěžovatel není soutěžitelem a tedy nespadá pod působnost ZOHS a žalovaného, se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s názorem krajského soudu a žalovaného.

[15] Soutěžitelem je podle § 2 odst. 1 ZOHS fyzická a právnická osoba, jejich sdružení, sdružení těchto sdružení a jiné formy seskupování, a to i v případě, že tato sdružení a seskupení nejsou právními osobami, pokud se účastní hospodářské soutěže nebo ji mohou svou činností ovlivňovat, i když nejsou podnikateli.

[16] Pojem „soutěžitel“ zároveň odpovídá pojmu „podnik“ v čl. 101 Smlouvy o fungování Evropské unie (k tomu srov. odst. 138 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2015,

č. j. 8 Afs 25/2012 – 351 a judikaturu tam citovanou). Pro vymezení tohoto pojmu je tak relevantní i evropská právní úprava a judikatura Soudního dvora Evropské unie. V jejím pojetí je definice „podniku“ velmi široká. Soudní dvůr Evropské unie již v rozsudku ze dne 23. 4.1991, sp. zn. C-41/90, *Klaus Höfner and Fritz Elser v Macrotron GmbH*, konstatoval, že se jedná o každou jednotku vykonávající hospodářskou činnost bez ohledu na její právní formu či způsob financování (odst. 21 citovaného rozsudku). Odborná literatura k tomu také uvádí, že v tomto ohledu je irelevantní, zda takováto „entita“ má soukromoprávní či veřejnoprávní povahu [srov. *Kindl, J., Munková J.: Zákon o ochraně hospodářské soutěže. Komentář. 3., přepracované vydání. Praha: C. H. Beck 2016, komentář k § 2 kapitole II.1.a).*

[17] Než Nejvyšší správní soud odpoví na otázku, zda je stěžovatel soutěžitelem, považuje za důležité zdůraznit předmět sporu; je jím v tomto případě jednání žalovaného v rámci předběžného šetření navazujícího na obdržení podnět. Nedošlo tedy k zahájení správního řízení podle § 21 odst. 2 ZOHS. Právě s ohledem na fázi přezkoumávaného předběžného šetření kasační soud uvádí, že pro provedení předběžného šetření žalovaným podle § 20 odst. 1 písm. a) a odst. 3 ZOHS nemusí být zcela postaveno na jisto, zda prošetřovaná entita naplňuje definici soutěžitele. Vychází přitom z analogie s potřebnou mírou konkrétnosti předmětu předběžného šetření (k tomu blíže srov. odst. 49 napadeného rozsudku). Zda je předběžně šetřená entita soutěžitelem, tak může být zcela vyjasněno až v průběhu takového šetření.

[18] Na druhou stranu je nutné dbát na to, aby takový výkon pravomoci žalovaného nebyl založen na jeho libovůli. Ve fázi předběžného šetření je tak dle kasačního soudu nutné, aby bylo na první pohled zřejmé, že předmět a cíl předběžného šetření má potenciál naplnit kompetence žalovaného podle stanovení § 20 odst. 1 písm. a) ZOHS. Jinými slovy, ve fázi předběžného šetření postačí, pokud postavení prošetřované entity jako soutěžitele není na první pohled zcela vyloučeno. Zda pak tato entita skutečně je soutěžitelem, může být postaveno najisto až v průběhu předběžného šetření.

[19] Kasační soud konstatuje, že takto vytyčené podmínky jsou v projednávaném případě splněny. Stěžovatel je jednak právnickou osobou (první podmínka) a z obsahu soudního a správního spisu vyplývá, že není zcela vyloučeno ovlivnění hospodářské soutěže stěžovatelem (druhá podmínka). Pokud tzv. pravidlo 40 zakazuje po dobu trvání olympijských her využívat osoby, jména, vyobrazení nebo sportovní výkony sportovců účastnících se olympijských her k reklamním účelům, kromě subjektů, jimž k tomu byl udělen souhlas, pak není vyloučeno, že by mohlo jít o omezení reklamní a propagační činnosti sportovců a s tím související soutěže mezi soutěžiteli zajišťujícími či poptávajícími reklamní či propagační činnost. Ačkoliv tedy Nejvyšší správní soud nečiní tak kategorický závěr o podřazení stěžovatele pod pojem soutěžitel jako krajský soud, je v projednávané věci zřejmé, že jeho postavení jako soutěžitele nemůže být *a priori* vyloučeno.

[20] Rozhodné zde není ani to, že stěžovateli je nakládání s olympijskou symbolikou svěřeno § 3 zákona o ochraně olympijských symbolik. Pokud i subjekty veřejného práva mohou naplnit definici soutěžitele, analogicky tak může definici naplnit i jakákoliv entita, jejíž činnost se zakládá na zákonném zmocnění, a není možné bez dalšího konstatovat, že takový subjekt nemůže být soutěžitelem. V každém případě je nutné zkoumat naplnění definice soutěžitele v § 2 odst. 1 ZOHS, resp. čl. 101 Smlouvy o fungování Evropské unie.

[21] V tomto ohledu považuje kasační soud také za důležité zdůraznit, že samotná existence zákonného zmocnění k nakládání s olympijskou symbolikou bez dalšího neznamená, že je stěžovatel oprávněn s ní nakládat zcela libovolně v rámci obchodních, reklamních nebo obdobných účelů. Podobně se vyjádřil již i krajský soud (odst. 46 napadeného rozsudku), s čímž se kasační soud ztotožňuje.

[22] Nedůvodná je i námitka stěžovatele ohledně nepřipustnosti odkazu na rozhodnutí Spolkového kartelového úřadu (Bundeskartellamt) v napadeném rozsudku (odst. 48). Odkaz na zahraniční rozhodnutí považuje kasační soud toliko za podporu předložené argumentace, která by obstála i bez něj, přičemž se jedná o zcela běžný a přípustný způsob argumentace.

[23] Nejvyšší správní soud tak v této části uzavírá, že stěžovatelova námitka je nedůvodná. Z předloženého soudního a správního spisu vyplývá, že není zcela vyloučeno, aby stěžovatel byl soutěžitelem, a jednání žalovaného tak nevykazuje znaky libovůle. Na stěžovatele se tak vztahuje pravomoc žalovaného provést předběžné šetření dle § 20 odst. 1 písm. a) a odst. 3 ZOHS.

2. K námitce nepřiměřenosti

[24] Druhá námitka stěžovatele, týkající se nepřiměřenosti rozsahu a obsahu požadovaných informací a podkladů, je také nedůvodná. Obecně k této námitce kasační soud uvádí, že stěžovatel v kasační stížnosti v zásadě pouze opakuje žalobní námitky, se kterými se již krajský soud řádně vypořádal.

[25] Výzvu k poskytnutí obchodních záznamů upravuje § 21e odst. 2 ZOHS, dle kterého je každý povinen žalovanému na jeho písemnou výzvu a ve stanovené lhůtě poskytnout obchodní záznamy. Výzva musí obsahovat ustanovení zákona, o které se opírá, vymezení požadovaných obchodních záznamů, stanovení lhůty pro poskytnutí, účel, pro které jsou obchodní záznamy poskytovány, a poučení o možnosti uložení pořádkové pokuty.

[26] Stěžovatel bez bližšího odůvodnění uvádí, že požadované dokumenty dle jeho názoru nespadají pod obsah pojmu „obchodní záznamy“, na jejichž poskytování se § 21e ZOHS vztahuje, a ani mu není zřejmé, jak by požadované dokumenty mohly s obchodními záznamy souviset. Zde kasační soud zcela souhlasí s názorem krajského soudu, že pojem „obchodní záznamy“ je legislativní zkratkou (definovanou v § 21e odst. 12 ZOHS) zahrnující jakékoliv podklady a informace mající význam pro objasnění předmětu řízení (odst. 50 napadeného rozsudku). Ostatně obdobně široce byl tento pojem vyložen Nejvyšším správním soudem již dříve (srov. odst. 43 a 44 rozsudku ze dne 7. 1. 2016, č. j. 9 As 231/2015–64, který je možné aplikovat v projednávaném případě i přes změnu znění § 21e ZOHS, neboť novelizace se definice „obchodních záznamů“ nedotkla).

[27] Ani další argumentaci stěžovatele, že z výzev žalovaného nevyplývá zákonný důvod pro poskytnutí požadovaných dokumentů, nebylo doloženo žádné podezření ze spáchaného protiprávního jednání a stěžovatel nemůže vyhodnotit, zda existují jakékoliv relevantní důvody, proč po něm může být cokoli požadováno, není možné přisvědčit. Ustanovení § 21e odst. 2 ZOHS, na kterém je výzva žalovaného založena, je uvozeno „[k]aždý je povinen poskytnout [...]“. Z citovaného ustanovení vyplývá oprávnění žalovaného požadovat obchodní záznamy po komkoliv, bez ohledu na jeho vztah k předběžnému šetření. Ani z dalšího znění § 21e ZOHS nevyplývá, že pro povinnost vyhovět výzvě je relevantní, zda je doloženo podezření ze spáchaní protiprávního jednání nebo že dožádaná osoba je oprávněna hodnotit relevantnost důvodů.

[28] Dále Nejvyšší správní soud přistoupil k přezkoumání hodnocení proporcionality výzvy žalovaného, přičemž shodně s krajským soudem zkoumal obsahové hledisko (tj. zda požadované obchodní záznamy souvisí s předběžným šetřením a zda se nejedná o zcela zbytečné či irrelevantní informace), a hledisko časové (tj. zda obchodní záznamy nejsou vyžadovány po nepřiměřenou dobu s nepřiměřenou intenzitou) (srov. odst. 37 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2016, č. j. 9 As 231/2015 – 64).

[29] Kasační soud nicméně musí konstatovat, že stěžovatel kasační námitku ohledně (ne)proportionality namítá pouze jako obecný nesouhlas se závěry krajského soudu

bez podrobnější argumentace, v čem konkrétně shledává právní hodnocení obsahového a časového hlediska nesprávným. Obdobně stěžovatel koncipoval již žalobní argumentaci, se kterou se krajský soud řádně vypořádal. Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od ní odchýlit a pro stručnost na ni odkazuje (odst. 51 až 53 a 57 napadeného rozsudku).

[30] Kasační soud však současně považuje za nutné dodat, že účelem předběžného řízení není sběr veškerých podkladů potřebných pro posouzení otázky, zda došlo ke spáchání správního deliktu. Předběžné řízení nemá nahrazovat správní řízení o deliktu a tím zbavovat soutěžitele práv, která by mu v takovém správním řízení příslušela (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2011, č. j. 5 Aps 4/2011 – 326). Vybočení z těchto mezí ovšem kasační soud v daném případě, na základě výše uvedených závěrů a pouze obecné nesouhlasné argumentace stěžovatele, neshledal.

[31] Poskytnutí obchodních záznamů podle § 21e ZOHS nelze podmiňovat souhlasem třetích osob s poskytnutím, jak namítá stěžovatel. V případě chráněných informací se uplatní § 21c a § 24 ZOHS, které zaručují zachování důvěrnosti obsahu poskytnutých obchodních záznamů. I tuto námitku již správně vypořádal krajský soud (odst. 56 napadeného rozsudku). Opačný závěr by byl zjevně absurdní, protože by umožňoval soukromoprávním jednáním omezit zákonnou povinnost součinnosti podle § 21e ZOHS.

[32] Stejně nedůvodná je nakonec i námitka ohledně nedostatku pravomoci žalovaného nad Mezinárodním olympijským výborem. Podle § 1 odst. 5 ZOHS se tento zákon „*vztahuje i na jednání soutěžitelů, ke němuž došlo v cizině, které narušuje nebo může narušit hospodářskou soutěž na území České republiky.*“ Pro definici soutěžitele přitom není nezbytné, aby taková entita měla sídlo v České republice (srov. odst. 15 tohoto rozsudku). V tomto případě je tak rozhodná skutečnost, že jednání narušuje nebo může narušit tuzemskou hospodářskou soutěž. Nejvyšší správní soud tak i v této námitce souhlasí se závěry krajského soudu (srov. odst. 55 napadeného rozsudku).

IV. Závěr a náklady řízení

[33] Nejvyšší správní soud se tak ztotožňuje se závěrem krajského soudu o nedůvodnosti žaloby, a kasační stížnost proto rovněž jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[34] Výroky o náhradě nákladů řízení se opírají o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti v souvislosti s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 26. listopadu 2020

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu