NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD

Oddělení dokumentace a analytiky
657 40 Brno, Moravské nám. 6
Tel.: 542 532 632, fax: 542 532 361, e-mail: oda@nssoud.cz

V Brně 20. března 2026

Soudní přezkum kartelových rozhodnutí ve správním soudnictví: rozsah přezkumné pravomoci, standard dokazování a přezkum sankcí

Zadal: JUDr. Karel Šimka

Kontaktní osoba ODA: Eva Šmakalová (eva.smakalova@nssoud.cz)

Zpracovaly: Ladislava Králová, Barbora Antonovičová, Eva Kováčiková, Eva Šmakalová

Zadání:

Zpracovat podklady k příspěvku na mezinárodní workshop Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“) ve spolupráci s OECD s názvem *Strengthening Detection, Reporting and Judicial Oversight in the Fight Against Bid Rigging*. Název příspěvku je *Soudní přezkum v kartelových případech (pohled a poznatky z perspektivy správních soudů)* s možnými podtématy:

I. role a rozsah přezkumné pravomoci správních soudů při přezkumu kartelových rozhodnutí;

II. standard dokazování a přístup soudů k hodnocení důkazů, včetně důkazů ekonomické povahy;

III. přezkum sankcí a hlavní procesní záruky v kartelových řízeních.

Obsah

Shrnutí výsledků **3**
1 Metodologický úvod **6**
2 Role a rozsah přezkumné pravomoci správních soudů při přezkumu kartelových rozhodnutí **8**
2.1 Vybraná rozhodnutí řešící klíčové otázky 8
2.1.1 Pojem dohody, vertikální dohody, horizontální dohody 9
2.1.2 Prokázání materiálního znaku zakázané dohody 13
2.1.3 Otázka totožnosti skutku, konkretizace výroku 16
2.1.4 Rozhodnutí sdružení a jednání v souladu: povaha metodik, kodexů, katalogů 18
2.1.5 Kartely jako trvající delikty 20
2.1.6 Přičitatelnost jednání 24
2.1.7 Deliktní nástupnictví 26
2.2 Rozhodnutí rozsáhlá, smíšená, vyjadřující se k více zkoumaným otázkám najednou 29
2.3 Rozhodnutí věcně relevantní, ale specifická 51
2.4 Přezkum místních šetření 55
2.4.1 Rozvoj judikatury k místnímu šetření 55
2.4.2 Aplikace ustálené judikatury k místnímu šetření 82
2.5 Další nezákonné zásahy posuzované v souvislosti s kartelovými dohodami 86
3 Standard dokazování a přístup soudů k hodnocení důkazů, včetně důkazů ekonomické povahy **88**
4 Přezkum sankcí a hlavní procesní záruky v kartelových řízeních **99**
Příloha č. 1: Rozhodnutí vyhledaná pomocí kritérií popsaných v kapitole 1 ..... **124**
Příloha č. 2: Nerelevantní rozhodnutí z vyhledané skupiny **129**
Příloha č. 3: Tabulka roztřídění rozhodnutí **134**

Shrnutí výsledků

Analýza je rozčleněna kromě metodologického úvodu na tři další kapitoly, které obsahově odpovídají podtématům analýzy uvedeným v zadání (dále zmiňovány také jako „zkoumané otázky"). Každá z kapitol, případně podkapitol, obsahuje úvodní shrnutí, které obsahuje hlavní závěry judikatury vztahující se k otázce zkoumané v dané kapitole (podkapitole). Tyto závěry jsou pro přehlednost souhrnně uvedeny v této části analýzy.

Jako věcnou výhradu k obsahu analýzy je třeba uvést, že některé otázky posuzované a soudy zdůrazňované v rámci přezkoumávaní kartelových dohod jsou soudy posuzovány také obecně v rámci soudního přezkumu rozličných oblastí správního práva (například otázky přiměřenosti pokut, moderace pokut) nebo i v jiných oblastech soutěžního práva (například otázky místního šetření či správních sankcí v soutěžním právu). Tato analýza tedy nemůže všechny tyto dílčí otázky postihnout v jejich úplnosti. Jinými slovy, aby byla dobře prozkoumána otázka například přiměřenosti pokut, musela by zkoumat judikaturu k přiměřenosti pokut i včetně zcela obecných rozsudků mimo oblast soutěžního práva. Proti tomu se tato analýza zaměřuje jen na prozkoumání těch rozhodnutí, která se zabývala zákazem dohod narušujících hospodářskou soutěž ve smyslu § 3 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), dále jen „ZOHS".

Problematika dohod narušujících hospodářskou soutěž v českém a unijním soutěžním právu vychází z extenzivního výkladu pojmu „dohoda", který je chápán jako společně vyjádřená vůle soutěžitelů chovat se na trhu určitým, protiprávním způsobem. Tento koncept zahrnuje nejen formální smlouvy, ale i neformální ujednání, ústní dohody či konkludentní jednání, u nichž je rozhodující shoda vůlí smluvních stran. Vedle dohod v užším smyslu zákon postihuje i rozhodnutí sdružení soutěžitelů a jednání ve vzájemné shodě, což jsou alternativní formy zakázaného jednání.

Základním dělením dohod je rozlišení mezi dohodami s protisoutěžním cílem (tzv. cílové dohody) a dohodami s protisoutěžním následkem. Dohody, jejichž cílem je vyloučení, omezení nebo narušení hospodářské soutěže, jsou považovány za škodlivé již ze své povahy. U těchto dohod (např. horizontální určení cen či rozdělení trhu) vykazuje jednání takový stupeň škodlivosti, že není nutné zkoumat jejich konkrétní účinky na relevantním trhu; platí u nich vyvratitelná domněnka protisoutěžního dopadu. Naopak u dohod následkových musí ÚOHS prokázat, že hospodářská soutěž byla ve značné míře skutečně nebo alespoň potenciálně narušena. Potencialita narušení se přitom vztahuje k oběma typům dohod a musí být doložena v materiálním, nikoli jen formálním smyslu.

Specifickou formou koluze je jednání ve vzájemné shodě. Vyžaduje prvek vzájemného slaďování (koordinace), následné jednání na trhu a příčinnou souvislost mezi nimi, přičemž využití informací získaných při slaďování se u aktivních soutěžitelů presumuje. Klíčovým materiálním znakem je, že taková koordinace vede ke snížení stupně nejistoty ohledně budoucího soutěžního chování konkurentů. Mezi nejzávažnější *přestupky* (v dnešní terminologii) patří *bid rigging* (koordinace nabídek v zadávacích řízeních), který je často prokazován skrze ucelený řetězec nepřímých důkazů, jako jsou shodné „cenové vzorce" v nabídkách. U dohod typu *bid rigging* judikatura konstantně zdůrazňuje jejich vysokou společenskou škodlivost. Jsou klasifikovány jako *per s*e zakázané *hardcore* kartely s přímým negativním dopadem na veřejné rozpočty.

Z hlediska právní povahy kartelů soudy dovodily, že se jedná o trvající delikty, jejichž skutková podstata zahrnuje jak samotné uzavření dohody, tak i její následné plnění. Protiprávní stav trvá po celou dobu, kdy účastníci dohodu realizují nebo ji považují za závaznou. Odpovědnost za toto jednání se posuzuje podle principu ekonomické jednotky, kdy více právně samostatných entit tvoří jediný podnik, pokud dceřiné společnosti neurčují své jednání na trhu samostatně, ale podléhají rozhodujícímu vlivu mateřské společnosti. V případě zániku soutěžitele je přípustné i deliktní nástupnictví, aby se zabránilo zneužití práva a účelovému vyhýbání se sankcím.

Soudní přezkum dohod narušujících hospodářskou soutěž se v České republice od případu *DELTA PEKÁRNY* významně zaměřuje na **přezkum místního šetření**. Místní šetření představuje jeden z nejintenzivnějších zásahů soutěžního úřadu do práv soutěžitelů, neboť umožňuje vstup do obchodních prostor, prohlížení dokumentů a zajišťování podkladů, a současně často předurčuje důkazní základ celého navazujícího řízení. Soudní přezkum proto neřeší jen dílčí procesní otázku, ale vymezuje samotné meze legitimního výkonu veřejné moci při odhalování protisoutěžního jednání.

Současně jde o oblast, na níž je dobře patrné, že přezkumná role správních soudů v soutěžních věcech není redukována pouze na následnou kontrolu konečného sankčního rozhodnutí. Naopak se zde projevuje již ve vztahu k předcházejícím úkonům správního orgánu, zejména při posuzování, zda měl ÚOHS dostatečné indicie pro provedení zásahu, zda přiměřeně vymezil předmět a rozsah šetření, zda se vyhnul nepřípustnému „lovu informací“ a zda respektoval právo soutěžitelů na obhajobu a ochranu soukromí. Význam judikatury k místním šetřením je zesílen i tím, že dřívější akcent na primát žaloby proti konečnému rozhodnutí, vyjádřený v rozsudku NSS ze dne 13. 2. 2014, čj. 7 Aps 2/2013-35, byl v soutěžních věcech následně podstatně korigován pod vlivem věci *DELTA PEKÁRNY* a posléze i novelizací § 21f ZOHS, jehož odst. 7 výslovně připouští žalobu proti místnímu šetření. Judikatura přitom tento prostředek vykládá jako samostatně přípustnou zásahovou žalobu podle § 82 a násl. s. ř. s., takže místní šetření je dnes chápáno jako úkon způsobilý zasáhnout do práv soutěžitele již svým provedením; jeho soudní přezkum tedy není odkázán pouze na žalobu proti konečnému rozhodnutí o porušení zákazu dohod narušujících hospodářskou soutěž, byť zákonnost místního šetření může být posuzována i v jejím rámci.

Zároveň se právě tato oblast soudního přezkum nejdynamičtěji rozvíjí – i z *Přílohy č. 3: Tabulky roztřídění rozhodnutí* vyplynulo, že v posledních osmi letech tvoří námitky vztahující se k místnímu šetření nejvýznamnější část agendy Nejvyššího správního soudu v oblasti dohod narušujících hospodářskou soutěž.

Dokazování u kartelových dohod, zejména v případech *bid riggingu* či jednání ve vzájemné shodě, vychází z požadavku, aby správní orgán zjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Při nepřímých důkazech pak musí jít o ucelený a logicky provázaný řetězec indicií, který nelze racionálně vysvětlit jinak než existencí protisoutěžního jednání.

Vzhledem k tomu, že protisoutěžní činnosti probíhají spíše se snahou o utajení, jsou důkazy často „útržkovité a rozptýlené“, takže skutkový děj musí být rekonstruován prostřednictvím souhrnu indicií a logické dedukce.

Často se tedy nezákonné jednání prokazuje za pomoci „uceleného logicky provázaného řetězce nepřímých důkazů“. Tento řetězec nesmí vykazovat mezery a musí být posuzován ve vzájemných souvislostech.

Zásadním judikatorním testem je, zda pro zjištěné skutečnosti „neexistuje jiné logické vysvětlení“, resp. jiná rozumná alternativa než existence zakázané dohody. Pokud účastník řízení předestře alternativní verzi skutkového děje, správní orgán ji nesmí pouze označit za nepravděpodobnou, ale musí ji vyvrátit.

Přezkumná činnost správních soudů se ve vztahu k **sankcím** zaměřuje na zákonnost a proporcionalitu správního trestání.

ÚOHS při výpočtu pokut využívá vnitřní metodiky, které sice zvyšují transparentnost a předvídatelnost rozhodování, nejsou však závazné pro správní soudy, jež přezkoumávají především dodržení zákonných mezí a mezí správního uvážení, a to, zda se ÚOHS opřel o relevantní zákonná kritéria. Soudní přezkum výše pokuty je totiž limitován; soud nenahrazuje správní uvážení vlastním, s výjimkou využití moderačního práva. K moderaci lze přistoupit pouze u sankcí „zjevně nepřiměřených“.

Otázka likvidačnosti pokuty se posuzuje individuálně podle majetkových poměrů sankcionovaného účastníka v době vydání správního rozhodnutí. Při tom lze zohlednit i jeho celkovou hospodářskou sílu (včetně případného zázemí v rámci skupiny), nelze však mechanicky vycházet jen z majetkových poměrů společníků či mateřských společností.

V případě souběhu deliktů se uplatňuje absorpční zásada, tedy uložení pokuty za nejpřísněji trestný delikt, přičemž spáchání dalších deliktů působí jako přitěžující okolnost.

Ve starších rozhodnutích Nejvyšší správní soud potvrdil přípustnost jednočinného souběhu vnitrostátního a unijního práva; nejde přitom o „dvojí trestání“ téhož skutku ve smyslu zásady *ne bis in idem*, nýbrž o paralelní právní kvalifikaci téhož jednání v rámci jednoho řízení při splnění unijního prvku (dopadu na obchod mezi členskými státy).

1 Metodologický úvod

Předložená analýza vychází z rešerše rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu, provedené v databázi NSS k datu 20. 3. 2026.

K získání balíčku relevantních rozhodnutí byla použita kombinace vyhledávacích kritérií.

Hledána byla rozhodnutí vydaná Nejvyšším správním soudem zařazená do oblasti „Ochrana hospodářské soutěže a veřejné zakázky" a obsahující výraz „kartel". Tímto způsobem bylo nalezeno 46 rozhodnutí NSS. Nebyla-li zadána oblast vyhledávání a bylo použito pouze klíčové slovo „kartel", bylo nalezeno 98 rozhodnutí.

Dalším vyhledávacím kritériem bylo užití výrazu „kartelová dohoda" v oblasti „Ochrana hospodářské soutěže a veřejné zakázky", přičemž tímto způsobem bylo nalezeno celkem 63 rozhodnutí. Nebyla-li zadána oblast vyhledávání a bylo použito pouze klíčové slovo „kartelová dohoda", bylo nalezeno 75 rozhodnutí.

Dále byla hledána rozhodnutí NSS, která obsahovala spojení „§ 3 zákona č. 143/2001", „§ 3 ZOHS", „§ 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže", „§ 22 odst. 1 písm. b" nebo „§ 22a odst. 1 písm. b" v kombinaci se spojením „ochrana hospodářské soutěže".

K problematice místního šetření byla navíc zadávána vyhledávací kritéria „21f ZOHS" a „21f" v oblasti „Ochrana hospodářské soutěže a veřejné zakázky".

Při následném porovnání výsledků těchto vyhledávání a odstranění duplicit podle jednacích čísel jednotlivých rozhodnutí bylo získáno celkem 153 různých rozhodnutí. Tato rozhodnutí jsou vyjmenována v *Příloze č. 1* této analýzy, která je připojena na konci tohoto dokumentu. Vzhledem k vícero použitým kritériím pro vyhledávání a širšímu zaměření těchto kritérií se 59 rozhodnutí ukázalo jako nerelevantní (např. hledané výrazy jsou pouze v citaci či naraci, aniž by rozhodnutí samotné souviselo s otázkou dohod narušujících hospodářskou soutěž ve smyslu § 3 ZOHS). Tato nerelevantní rozhodnutí jsou stručně popsána v *Příloze č. 2* této analýzy. V *Příloze č. 3* této analýzy se nachází tabulka přiřazující rozhodnutí k jednotlivým zkoumaným otázkám.

Velká část nalezených rozhodnutí se dotýká více než jednoho okruhu zkoumaných otázek. Nejvýznamnější z takto „smíšených" rozhodnutí jsou pro svůj rozsah, známost či vzájemnou vnitřní provázanost popsána v samostatné podkapitole 2.2. Méně významná či snáze rozdělitelná rozhodnutí pro jednotlivé zkoumané otázky jsou uvedena ve více tematických podkapitolách samostatně s příslušnou pasáží. Obecné informace o rozhodnutí jsou však uvedeny pouze při jeho prvním výskytu; v dalších podkapitolách se u rozhodnutí nachází již jen poznámka, že byl zmíněn výše.

Ve všech kapitolách a podkapitolách jsou rozsudky řazeny od nejnovějších po nejstarší.

Pokud byla k rozhodnutí vytvořena právní věta, je v analýze uvedena. U každého rozhodnutí je uvedeno, zda byla právní věta vytvořena („PV ano/ne") a zda ve věci rozhodoval Ústavní soud a jak („ÚS ne/ÚS odmítl", případně popis nálezu).

Terminologicky je potřeba upozornit, že ZOHS od 1. 7. 2017 v případě porušení § 3 ZOHS pracuje s pojmem „přestupku" jak u fyzických, tak i právnických osob, na rozdíl od dřívějšího pojmu „správního deliktu". Soudy mnohdy ještě před nedávnem posuzovaly jednání, k nimž došlo před

uvedeným datem. Proto i po 1. 1. 2017 oprávněně mohou pracovat s pojmem „správního deliktu“. Analýza tak pracuje s oběma pojmy v návaznosti na příslušné rozhodnutí. Je-li použit pouze pojem „deliktu“, je použit v obecném významu jednání porušujícího platné právní předpisy. Rovněž byla zachována spojení zavedená soudy již v minulosti (např. kartelové dohody jako „trvající delikty“).

2 Role a rozsah přezkumné pravomoci správních soudů při přezkumu kartelových rozhodnutí

Tato kapitola je do určité míry „sběrná“ vzhledem k poměrně širokému vymezení. Pokud se dohledaná rozhodnutí týkala zakázaných dohod narušujících hospodářskou soutěž (§ 3 ZOHS), a neřešila dokazování či sankce, pak jsou uvedena v této kapitole.

Nejprve jsou v podkapitole 2.1 popsána rozhodnutí řešící klíčové otázky v oblasti dohod narušujících hospodářskou soutěž, které předurčují šíři soudního přezkumu (například vymezení, co je považováno za zakázanou „cílovou“ dohodu apod.). Následuje podkapitola 2.2, která obsahuje sice rozhodnutí „smíšená“, tj. tematicky zasahující i do kapitol 3 (dokazování) nebo 4 (sankce), ale zároveň jde o tak významná rozhodnutí ovlivňující směřování následné judikatury NSS anebo ovlivňující vymezení již popsaných klíčových otázek, že je třeba je do této úvodní kapitoly 2 zahrnout. Podkapitola 2.3 je podkapitolou doplňkovou, která zmiňuje některá ojedinělá či méně významná rozhodnutí ze zkoumané oblasti.

Podkapitola 2.4 se samostatně věnuje přezkumu místních šetření. Právě tato otázka se v posledních letech ukazuje z pohledu soudního přezkumu dohod narušujících hospodářskou soutěž jako nejaktuálnější, nejdynamičtěji se vyvíjející a také nejčetněji zastoupená – v posledních osmi letech tvoří toto téma nadpoloviční většinu ze všech rozhodnutí k dohodám narušujícím hospodářskou soutěž (srov. k tomu Přílohu 3: *Tabulka roztřídění rozhodnutí*).

Podkapitola 2.5 popisuje rozhodnutí k nezákonným zásahům, která se zároveň nevztahovala k místnímu šetření.

2.1 Vybraná rozhodnutí řešící klíčové otázky

V této podkapitole jsou popsána rozhodnutí řešící koncepční otázky soudního přezkumu dohod narušujících hospodářskou soutěž. Seřazena jsou podle jednotlivých hesel či otázek tak, aby čtenář postupně nabýval ucelený obraz o této právní oblasti.

Problematika kartelových dohod v českém a unijním soutěžním právu vychází z extenzivního výkladu pojmu „dohoda“, který je chápán jako společně vyjádřená vůle soutěžitelů chovat se na trhu určitým, protiprávním způsobem. Tento koncept zahrnuje nejen formální smlouvy, ale i neformální ujednání, ústní dohody či konkludentní jednání, u nichž je rozhodující shoda vůlí smluvních stran. Vedle dohod v užším smyslu zákon postihuje i rozhodnutí sdružení soutěžitelů a jednání ve vzájemné shodě, což jsou alternativní formy zakázaného jednání.

Základním dělením dohod je rozlišení mezi dohodami s protisoutěžním cílem (tzv. cílové dohody) a dohodami s protisoutěžním následkem. Dohody, jejichž cílem je vyloučení, omezení nebo narušení hospodářské soutěže, jsou považovány za škodlivé již ze své povahy. U těchto dohod (např. horizontální určení cen či rozdělení trhu) vykazuje jednání takový stupeň škodlivosti, že není nutné zkoumat jejich konkrétní účinky na relevantním trhu; platí u nich vyvratitelná domněnka protisoutěžního dopadu. Naopak u dohod následkových musí správní orgán prokázat, že hospodářská soutěž byla ve značné míře skutečně nebo alespoň potenciálně narušena. Potencialita

narušení se přitom vztahuje k oběma typům dohod a musí být doložena v materiálním, nikoli jen formálním smyslu.

Specifickou formou koluze je jednání ve vzájemné shodě. Vyžaduje prvek vzájemného slaďování (koordinace), následné jednání na trhu a příčinnou souvislost mezi nimi, přičemž využití informací získaných při slaďování se u aktivních soutěžitelů presumuje. Klíčovým materiálním znakem je, že taková koordinace vede ke snížení stupně nejistoty ohledně budoucího soutěžního chování konkurentů. Mezi nejzávažnější *přestupky* (v dnešní terminologii) patří *bid rigging* (koordinace nabídek v zadávacích řízeních), který je často prokazován skrze ucelený řetězec nepřímých důkazů, jako jsou shodné „cenové vzorce" v nabídkách.

Z hlediska právní povahy se u kartelů jedná o trvající delikty, jejichž skutková podstata zahrnuje jak samotné uzavření dohody, tak i její následné plnění. Protiprávní stav trvá po celou dobu, kdy účastníci dohodu realizují nebo ji považují za závaznou. Odpovědnost za toto jednání se posuzuje podle principu ekonomické jednotky, kdy více právně samostatných entit tvoří jediný podnik, pokud dceřiné společnosti neurčují své jednání na trhu samostatně, ale podléhají rozhodujícímu vlivu mateřské společnosti. V případě zániku soutěžitele je přípustné i deliktní nástupnictví, aby se zabránilo zneužití práva a účelovému vyhýbání se sankcím.

2.1.1 Pojem dohody, vertikální dohody, horizontální dohody

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2023, čj. 2 As 109/2021-57

PV ne, ÚS ne

Věc se týkala společností T-Mobile a Vodafone a dohody o rozdělení trhu obsažené ve smlouvě o propojení telekomunikačních zařízení a sítí. Krajský soud zrušil rozhodnutí ÚOHS. NSS posuzoval otázku povahy protisoutěžní dohody a shledal, že šlo o následkovou protisoutěžní dohodu. NSS uvedl:

> „[56] V kontextu odůvodnění rozsudku krajského soudu a tehdejší judikatury Soudního dvora, z níž krajský soud vycházel, je dle Nejvyššího správního soudu patrné, že krajský soud posoudil dohodu právě jako dohodu s protisoutěžním následkem, když se zabýval jejím konkrétním protisoutěžním účinkem na trh a dospěl k závěru, že šlo o dohodu, která měla protisoutěžní následek. Z tehdejší judikatury Soudního dvora ustálené od rozsudku ze dne 30. 6. 1966, ve věci *Société Technique Minière* (L.T.M.), C-56/65, vyplývalo, že k tomu, **aby určitá dohoda byla zakázanou protisoutěžní dohodou, musí být ‚jejím cílem nebo následkem vyloučení, omezení nebo narušení hospodářské soutěže na společném trhu'. Podle citovaného rozhodnutí vede alternativní povaha této podmínky nejdříve k nutnosti uvážit samotný cíl dohody s ohledem na hospodářský kontext, ve kterém musí být použita**. V případě, že analýza ustanovení této dohody neodhalí dostatečný stupeň škodlivosti ve vztahu k hospodářské soutěži, je **třeba zkoumat účinky dohody**, a aby tato dohoda podléhala zákazu, musí existovat skutečnosti prokazující, že hospodářská soutěž byla ve značné míře buď vyloučena, nebo omezena či narušena. Pro posouzení, zda je dohoda zakázána, je zohlednění jejích konkrétních účinků nadbytečné, jeví-li se, že s ohledem na obsah dohody a hospodářský a právní kontext, do

kterého spadá, je cílem této dohody vyloučení, omezení nebo narušení hospodářské soutěže uvnitř společného trhu. Rozlišení mezi „svým cílem protiprávním jednáním“ a „svým následkem protiprávním jednáním“ vychází z okolnosti, že některé formy koluzí mezi podniky mohou být považovány za škodlivé pro řádné fungování normální hospodářské soutěže již ze své povahy (viz též např. rozsudek Soudního dvora ze dne 20. 11. 2008, ve věci *Beef Industry Development Society a Barry Brothers*, C-209/07). S ohledem na východiska, na nichž bylo posouzení, zda se jedná o zakázanou protisoutěžní dohodu, založeno, lze závěr krajského soudu vyslovený v rozsudku č. j. 62 Af 37/2010-566 chápat tak, že ze dvou možných alternativ protisoutěžních dohod (dohod, které mají za cíl narušení soutěže, tedy „cílových dohod“, a dohod, které mají nebo mohou mít protisoutěžní následek) dohodu posoudil jako dohodu s protisoutěžním následkem.

(…)

[62] Nejvyšší správní soud obecně souhlasí se stěžovatelem v tom, že **dohoda může mít více cílů** a že ani snaha o ekonomickou rentabilitu řízení propojovacích bodů sama nevylučuje, aby mohla být s ohledem na existenci jiného cíle posouzena jako dohoda, jejímž účelem je omezení hospodářské soutěže. K tomu lze odkázat na bod 52 rozsudku C-228/18, v němž Soudní dvůr s odkazem na rozsudek ze dne 11. 9. 2014, ve věci *Groupement des cartes bancaires (CB) v European Commission*, C-67/13 P (dále jen „rozsudek C-67/13 P“), konstatoval, že ‚**skutečnost, že je určité opatření považováno za opatření sledující legitimní cíl, nevylučuje, že - s ohledem na existenci jiného cíle sledovaného tímto opatřením, který musí být považován za protiprávní, rovněž vzhledem k obsahu tohoto opatření a kontextu, do kterého spadá, - může být uvedené opatření považováno za opatření, jehož účelem je omezení hospodářské soutěže**.‘ To však nic nemění na tom, že daný omezující cíl musí být prokázán (bod 70 rozsudku C-67/13 P, bod 80 rozsudku C-228/18). Musí být prokázáno, že s ohledem na obsah dohody a hospodářský a právní kontext sledovala dohoda protiprávní cíl a již ze své povahy vykazuje dostatečný stupeň škodlivosti pro řádné fungování hospodářské soutěže na relevantním trhu (v daném případě vymezeném jako trh provozování veřejných telekomunikačních sítí, což Nejvyšší správní soud nyní nepřezkoumává).

[63] **Závěr krajského soudu** nebyl založen primárně na tom, že dohoda mohla mít jiný cíl, ale **na tom, že stěžovatel neprokázal protisoutěžní cíl a rozdělení trhu pouze konstatoval, aniž by se jím blíže zabýval**. Jak bylo výše uvedeno, protisoutěžní cíl musí být prokázán. **Jednání zakázaná již pro protisoutěžní cíl musí být vykládána restriktivně**. Již ze své povahy musí sama o sobě vykazovat dostatečný stupeň škodlivosti ve vztahu k hospodářské soutěži a být natolik způsobilá vyvolat negativní účinky pro řádné fungování normální hospodářské soutěže, aby bylo možné mít za to, že přezkum konkrétních následků na trh již není nutný (viz např. body 36 a 54 rozsudku C-228/18 a v nich citovanou judikaturu). **Krajský soud uvedl vícero důvodů, proč závěr stěžovatele o povaze dohody jako cílové dohody o rozdělení trhu neobstojí. Nad rámec poukazu na jiný možný cíl dohody shledal, že závěr stěžovatele, že výhradní charakter dohody vylučoval propojení sítí prostřednictvím jiného provozovatele, představuje**

pouze následek dohody, nikoli odůvodnění jejího cíle a rozdělení trhu, a nevylučuje, že se jednalo o následkovou dohodu o obchodních podmínkách. Tím krajský soud nevyslovil, že by dohoda mající protisoutěžní následek nemohla být dohodu cílovou, popsaný následek však k takovému závěru dle krajského soudu nepostačoval. Omezení vůle stran rozhodnout se pro jiného dodavatele je inherentní každé exkluzivní dohodě a neznamená, že by každá exkluzivní dohoda byla cílovou dohodou o rozdělení trhu. Dále poukázal na to, že podstatou rozdělení trhu je vyloučení soutěže mezi konkurenty, o které zde nešlo, neboť při uzavření smlouvy vystupovaly její strany jako spolupracující dodavatel a subdodavatel. Proti těmto dalším důvodům však stěžovatel v kasační stížnosti nikterak nebrojil. Nejvyšší správní soud se jimi tedy nemohl věcně zabývat. Je třeba připomenout, že soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS).“

Dále se NSS vyslovil ke způsobu vymezení podílů na relevantním trhu:

„[74] **Předně uvedl, že tržní podíl je nutné počítat z údajů, které nejlépe charakterizují postavení subjektů na relevantním trhu. S tímto názorem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Způsob výpočtu podílu na trhu není zákonnou úpravou určen. Při úvahách o výpočtu podílu poskytuje užitečné informace jak hodnota prodeje nebo nákupu, tak jejich objem, přičemž je třeba přihlížet i k dalším ukazatelům. Volba způsobu výpočtu podílu v konkrétním případě závisí na povaze relevantního trhu, na kterém se podíl stanovuje, a charakteru zboží či služeb. Podíly musí co nejlépe vystihovat relativní postavení soutěžitelů na relevantním trhu v konkrétním případě.** V rozhodnutí Komise ve věcech č. IV/33.440 *Warner-Lamber/Gillette and Others* a č. IV/33.486 BIC/*Gillette and Others*, na které stěžovatel poukazoval v prvoinstančním rozhodnutí, měla Komise k dispozici údaje o podílech na trhu dle obratu i objemu. Podíly na trhu založené na obratu hodnotila v konkrétním případě jako spolehlivější ukazatel síly dodavatelů na relevantním trhu s holicími prostředky pro mokré holení s ohledem na různorodost produktů na relevantním trhu, rozpětí cen různých druhů výrobků a zejména rozdílnou výši marží u jednotlivých druhů výrobků. Z toho, že podíly je třeba počítat z údajů, které budou nejlépe charakterizovat postavení subjektů na relevantním trhu, ostatně vycházel s odkazem na odbornou literaturu i stěžovatel v prvoinstančním rozhodnutí (viz bod 89). Oproti krajskému soudu však shledal, že výpočet podílů na základě výnosů „má lepší vypovídací hodnotu“. Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené neshledal důvodnou námitku stěžovatele, že volba konkrétní metody je věcí volného správního uvážení (s ohledem na zásadu hospodárnosti a podklady, které si sám rozhodl opatřit), a že úvahy o tom, která metoda je pro stanovení podílů v konkrétním případě „vhodnější“, jsou bezpředmětné.“

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2014, čj. 2 Afs 80/2012-189

PV ne, ÚS ne

Případ Agro Jevišovice – ve věci šlo o společnou strategii stanovování prodejní ceny jatečných kuřat. NSS mimo jiné navazuje na usnesení rozšířeného senátu čj. 7 Afs 57/2011-1234, v němž konstatoval, že pojem *„poslední ukončené účetní období"* užitý v ustanovení § 22 odst. 2 ZOHS, ve znění účinném do 31. 8. 2009, se při rozhodování o pokutě vztahuje i v řízení o rozkladu k období, které bezprostředně předcházelo době vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. NSS se vyjádřil **k pojmu „dohoda" v kartelových případech**, kdy odkázal na odůvodnění krajského soudu a uvedl:

> „Postačí proto pouze ve stručnosti shrnout, **že pojem *„dohoda"*, užitý v ustanovení § 3 odst. 1 ZOHS** je (v intencích konstantní unijní judikatury) **nutno vykládat extenzivně**, ve smyslu společně vyjádřené vůle, chovat se na trhu určitým (nedovoleným) způsobem. Nelze přijmout zužující pohled žalobců, kteří na pojem *„zakázaná dohoda"* (v tomto případě tzv. *„dohoda v užším smyslu"*, odlišitelná od dohod v širším smyslu, kam patří i jednání ve shodě a rozhodnutí sdružení soutěžitelů) nahlíží zužující optikou práva soukromého. **Zakázanou dohodou** (v užším smyslu) **nemusí být totiž smlouva v pojetí občanskoprávním; může se jednat o jakékoli ujednání, písemné i ústní, a to dokonce takové, které by *stricto sensu* nevyhovělo požadavkům práva soukromého na jejich platnost, stejně jako o neformální jednání, kdy jeden aktivní soutěžitel projeví vůli chovat se určitým způsobem a ostatní se k němu „mlčky" připojí a jeho jednání následují** [obdobně tomu bylo i v případě, kterým se zabýval Tribunál v rozsudku ze dne 24. 10. 1991 ve věci *Rhône-Poulenc SA v Komise* (T-1/89), odst. 122-123, známý též pod zkratkou *„Polypropylen"*]…"

A dále k **nutnosti subjektivního zavinění NSS uvedl**:

> „Zbývá dodat, že ani eventuelní **nevědomost žalobců**, **že jednání**, jehož cílem a účinkem má být odstranění nejistoty ohledně jejich budoucího soutěžního chování a následné sladění společného postupu vůči společnému odběrateli při vyjednávání cenových podmínek, **je zakázanou dohodou podle § 3 odst. 1 ZOHS, je nemůže zbavit odpovědnosti za porušení hospodářské soutěže.** Při respektování výše již zmíněné zásady, dle které lze na správní trestání přiměřeně vztáhnout pravidla a principy trestního práva, lze konstatovat, že i při posuzování odpovědnosti za spáchání správního deliktu **se uplatní obecná právní zásada *ignorantia iuris non excusat*. Negativní právní omyl** (neznalost zákona ve smyslu nedovolenosti určitého jednání) může vést **k vyvinění pouze** tehdy, pokud **osoba při páchání deliktního jednání neví, že její čin je protiprávní; to platí ovšem jedině tehdy, nemohla-li se omylu vyvarovat.** Omylu je možno se vyvarovat, pokud povinnost seznámit se s příslušnou právní úpravou vyplývá pro pachatele ze zákona nebo jiného právního předpisu, úředního rozhodnutí nebo smlouvy, z jeho zaměstnání, povolání, postavení nebo funkce, anebo mohl-li pachatel protiprávnost činu rozpoznat bez zřejmých obtíží (srov. přiměřeně § 19 odst. 2 trestního zákoníku). **Od právnické osoby (respektive od osob, které za ni jednají) vystupující na trhu s úmyslem vykonávat činnost zaměřenou na dosažení zisku se podle názoru zdejšího soudu dá oprávněně**

očekávat přinejmenším obecná představa o pravidlech hospodářské soutěže a z nich vyplývajícího zákazu kartelových dohod, a to zejména těch, které jsou označovány jako dohody *„hard core“*, kam patří právě horizontální dohody o přímém určení cen.“

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2012, čj. 9 Afs 59/2011-644

PV ano, ÚS ne

Smlouva v oblasti telekomunikací (Vodafone a T-Mobile). Krajský soud zrušil rozhodnutí ÚOHS pro chybějící algoritmus výpočtu společného podílu smluvních stran, protože nemohl přezkoumat správnost stěžovatelem stanovené 7% výše společného podílu na vymezeném trhu. NSS rozhodnutí krajského soudu potvrdil.

NSS z tohoto rozhodnutí vytvořil tuto právní větu:

„Pro **určení charakteru určité dohody jako vertikální či horizontální** (§ 5 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže) není **stěžejní** obecné postavení účastníků této dohody na relevantním trhu, nýbrž **konkrétní postavení účastníků (soutěžitelů), v němž se pro účely dané dohody nacházejí.** I dohoda mezi vzájemnými konkurenty na trhu může být dohodou vertikální, a to pokud je postavení účastníků pro účely této dohody vertikálního charakteru.“

2.1.2 Prokázání materiálního znaku zakázané dohody

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2009, čj. 1 Afs 78/2008-721

PV ano, ÚS ne

Rozsudek se týká horizontální dohody o výměně informací mezi soutěžiteli na trhu stavebního spoření. NSS zamítl kasační stížnost ÚOHS a potvrdil závěr krajského soudu, že v dané věci nebyl prokázán materiální znak zakázané dohody. Samotná skutečnost, že si stavební spořitelny pravidelně vyměňovaly neveřejné statistické údaje na vysoce koncentrovaném trhu, ještě sama o sobě nestačila. Podle NSS nebylo prokázáno, že tyto informace reálně snižovaly nejistotu o budoucím soutěžním chování soutěžitelů nebo že mohly v dostatečně konkrétní a reálné míře narušit soutěž. Rozsudek tak akcentuje, **že i u ohrožovacích deliktů musí být protisoutěžní potencialita doložena materiálně, nikoli jen formálně nebo hypoteticky**.

Z rozhodnutí byly vytvořeny tyto právní věty:

„I. V § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, je vyjádřen materiálně shodný zákaz dohod narušujících soutěž jako v čl. 81 odst. 1 Smlouvy ES. Česká úprava byla přijímána nepochybně za účelem sbližování českého práva s právem Evropských společenství, pročež je nutno při výkladu jejích ustanovení užívat i judikaturu komunitárních soudů, a to i v případě, že ve věci chybí komunitární prvek nebo se posuzují skutkové okolnosti, k nimž došlo před vstupem České republiky do Evropské unie, a rozhodným právem je právo tehdy účinné.;

II. **Potencialita narušení hospodářské soutěže se vztahuje jak k protisoutěžnímu cíli dohod, tak k jejich protisoutěžnímu následku**. **Zakázané jsou tedy takové dohody, které mají za cíl narušení soutěže** (**aniž** by takového cíle bylo třeba byť jen částečně dosaženo), **a dohody, které mají nebo mohou mít protisoutěžní následek** (a to zásadně **bez ohledu na to**, zda byl takový následek stranami zamýšlen).;

III. Podmínku existence cílů či následků protisoutěžního jednání soutěžitelů pro posouzení protiprávnosti dohody, **postačuje splnit alternativně**. Je tedy pouze na soutěžním úřadu, zda se bude při posuzování protisoutěžního charakteru dohody zabývat primárně jejím cílem či jejími následky. **Běžně však bude soutěžní úřad v prvé řadě své úsilí směřovat k prokázání protisoutěžního cíle, neboť pokud má dohoda protisoutěžní cíl, není již nutné zjišťovat její účinky na relevantním trhu**.;

IV. Znakem potenciálního narušení soutěže je i skutečnost, že **dohoda musí vést alespoň ke snížení stupně nejistoty ohledně budoucího chování soutěžitelů na trhu**. Je obecným principem, že každý soutěžitel musí svůj postup na trhu a podmínky, jež chce nabízet svým zákazníkům (svou soutěžní strategii), stanovovat samostatně a nezávisle.;

V. I v případě, kdy by předmětná dohoda (zde: o výměně informací) mohla odpovídat kritériím stanoveným právními předpisy a judikaturou pro naplnění formálních znaků zakázané dohody, musí správní orgány prokázat naplnění znaku materiálního, totiž jejího protisoutěžního charakteru.

NSS formuluje obecné pravidlo, že účinky dohody je nutno posuzovat v konkrétním ekonomickém a právním kontextu. V odůvodnění uvedl:

„[52] Pokud jde o pojem potenciality narušení hospodářské soutěže, je nutno v této souvislosti částečně korigovat vývody krajského soudu, který tuto otázku vyložil (str. 24, odstavec druhý rozsudku) tak, že ‚*není-li prokázán protisoutěžní následek dohody..., je třeba prokázat její protisoutěžní cíl, byť nikterak přímo ani nepřímo nevyjádřený, přesto reálný. Pak je tedy zapotřebí § 3 odst. 1 ZOHS interpretovat tak, že zakázané jsou dohody, které hospodářskou soutěž narušují (narušení hospodářské soutěže je jejich výsledkem) a dohody, které mají způsobilost hospodářskou soutěž narušit pro svůj protisoutěžní cíl*'. **Judikatura komunitárních soudů** (viz např. rozsudky ve věcech *Fiatagri*, odst. 93, *John Deere*, odst. 77, *Asnef-Equifax*, odst. 50) **však potencialitu narušení hospodářské soutěže nespojuje pouze s dohodami, které mají protisoutěžní cíl (object), ale i s dohodami soutěžitelů, které takový cíl nemají, jsou však způsobilé vyvolat protisoutěžní následky (effect).** Např. ve věci John Deere (odst. 77) tak Evropský soudní dvůr konstatoval: ‚*Článek 85(1) se neomezuje pouze na zkoumání skutečných výsledků (actual effects); musí se vzít v úvahu také možné výsledky dohody (potential effects) na soutěž na společném trhu (v tomto ohledu viz 31/85 ETA proti DK Investment [1985] ECR 3933, § 12, a BAT and Reynolds, cit. výše, § 54). Jak Soud prvního stupně správně podotkl, dohoda nebude ovšem spadat pod zákaz v čl. 85, pokud má na trhu jen bezvýznamný výsledek (insignificant effect) (rozsudek 5/69 Völk proti Vervaecke [1969] ECR 295, § 7).*'

[53] **Potencialita narušení hospodářské soutěže se tak vztahuje jak k protisoutěžnímu cíli dohod, tak k jejich protisoutěžnímu následku**. Je zřejmé, že nejen cíl dohody způsobuje její potenciální negativní dopad na hospodářskou soutěž.

Zakázané jsou tedy takové dohody, které mají za cíl narušení soutěže (aniž by takového cíle bylo třeba byť jen částečně dosaženo), a dohody, které mají nebo mohou mít protisoutěžní následek (a to zásadně bez ohledu na to, zda byl takový následek stranami zamýšlen). Tento výklad vystihuje celou šíři možností narušení hospodářské soutěže a nejlépe odpovídá zákonu, který vychází z principu jejího potenciálního narušení.

(…)

[59] Pokud pak jde o samotné **posuzování konkrétní dohody z hlediska jejího protisoutěžního potenciálu**, **vyplývá z judikatury komunitárních soudů** (viz např. rozsudek ve věci *Asnef-Equifax*, odst. 49), že „***posouzení důsledků dohod nebo jednání*** *s ohledem na článek 81 ES s sebou nese* ***nutnost zohlednění konkrétního rámce, do kterého se začleňují, zejména hospodářského a právního kontextu****, ve kterém působí dotyčné podniky, povahy dotčeného zboží nebo služeb, jakož i skutečných podmínek fungování a struktury dotčeného trhu nebo trhů.*“ Soutěž přitom „*musí být chápána ve skutečném kontextu, v jakém by byla, kdyby sporná dohoda neexistovala*“ (viz rozsudek ve věci *Société Technique Minière*, str. 250).“

Dále NSS odkázal na jeden ze starších rozsudků, kde se vyjadřuje k roli ÚOHS:

„[77] Jak **plyne z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2005, č. j. 2 A 13/2002-424**, publ. pod č. 563/2005 Sb. NSS, „***role Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže*** *primárně nespočívá ve tvorbě cenové politiky, ani nenahrazuje nefunkční obchodní vztahy, nesupluje ani organizace vystupující na ochranu spotřebitele. Jeho* ***úkolem je zasáhnout ve prospěch funkčního a férového trhu tam, kde je hospodářská soutěž ohrožena. Úřad musí rozpoznat, kdy nedochází k narušení soutěže, byť jsou formální znaky naplněny, resp. kdy není třeba zásahu, neboť se jednání na kvalitě soutěžního prostředí neprojeví.*** *... Jestliže tedy má být ve smyslu § 1 odst. 1 zákona považována za účel zákona ochrana hospodářské soutěže na trhu proti jejímu narušení, pak za základ je třeba považovat právě zjištění, že k takovému narušení soutěže skutečně mohlo dojít či došlo, a* ***to v materiálním, nikoli jen formálním smyslu.***“

Rozhodnutí je často citované a aplikuje pak i obecné úvahy na konkrétní věc. U dohod o výměně informací je proto nutné posoudit konkrétní tržní kontext, povahu trhu, charakter, aktuálnost a vypovídací schopnost sdílených údajů (odst. **[60]–[62]**). NSS sice připustil, že zde byly splněny některé obecné rizikové znaky, zejména koncentrovaný trh a pravidelná výměna informací (**[66]–[68]**), ale potvrdil závěr krajského soudu, že **ÚOHS neprokázal rozhodující prvek**, totiž že sdílené údaje umožňovaly odhalit budoucí soutěžní strategii soutěžitelů nebo snížit nejistotu ohledně jejich budoucího chování na trhu (**[69]–[70]**). Údaje vypovídaly nanejvýš o minulých výsledcích, nikoli o budoucím jednání, a správní orgán navíc přesvědčivě nedoložil ani tvrzený negativní dopad na soutěž či spotřebitele (**[71]–[76]**).

2.1.3 Otázka totožnosti skutku, konkretizace výroku

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2025, čj. 4 As 146/2024-81

PV ne, ÚS ne

Rozsudek se týká kasační stížnosti ÚOHS proti rozsudku Krajského soudu v Brně, který zrušil rozhodnutí ÚOHS ve věci **vertikálních cenových dohod** (RPM) proto, že ÚOHS kvalifikoval jednání jako pokračující přestupek, avšak **ve výroku** (a ve vazbě na výrok prvostupňového rozhodnutí) **neidentifikoval jednotlivé dílčí útoky – tedy konkrétní „zakázané dohody" a okruh odběratelů, s nimiž měly být uzavřeny**.

Rozsudek vysvětluje zejména v procesní rovině, co musí obsahovat žalobní bod, že soud je vázán skutkově vymezenou námitkou, nikoli právní subsumpcí žalobce (*iura novit curia*), a že zrušení pro vadu řízení podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. je možné jen na základě uplatněné námitky (body **18–24**).

NSS akcentoval nutnost prokázat (a ve výroku individualizovat) existenci dohody/shody vůlí u jednotlivých dílčích útoků, a odmítá nahrazovat tento standard generalizací „typickou pro RPM" či pouhým odkazem na spis; zároveň potvrzuje, že shodu vůlí lze dovozovat i z nepřímých, objektivních a shodujících se důkazů (body 34–36):

> „[34] V této souvislosti je nutné přisvědčit krajskému soudu, že **jedním ze znaků skutkové podstaty přestupku spočívajícího v uzavírání a plnění zakázaných dohod ve smyslu § 3 odst. 1 ZOHS je shoda vůle u obou (či více) smluvních stran.** Za jednání ve vzájemné shodě se považuje **společně koordinovaný postup soutěžitelů**, kterému předcházejí přímé nebo nepřímé vzájemné kontakty mezi těmito soutěžiteli**, v důsledku nichž je jejich nezávislé soutěžní jednání nahrazeno praktickou kooperací s cílem preventivního odstranění pochybnosti o budoucím chování konkurentů** (viz např. rozsudky NSS ze dne 9. 2. 2005, č. j. 2 A 18/2002-58, č. 580/2005 Sb. NSS, ze dne 25. 2. 2009, č. j. 1 Afs 78/2008-721, č. 1878/2009 Sb. NSS, a ze dne 5. 3. 2021, č. j. 5 As 267/2019-106). Tento koordinovaný postup soutěžitelů musí být prokázán a ve výroku rozhodnutí dostatečně konkretizován."

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2023, čj. 4 As 236/2022-161

PV ne, ÚS ne

Rozsudek řeší především procesní standardy, které musí ÚOHS dodržet při postihu tzv. RPM praktik (vertikálních cenových dohod) jako pokračujícího správního deliktu. NSS potvrdil, že pokud je jednání kvalifikováno jako pokračování v přestupku, **musí být ve výrokové části odsuzujícího rozhodnutí** (a nikoli jen „někde ve spise" či selektivně v odůvodnění) **identifikovány jednotlivé dílčí útoky** – tj. konkrétní zakázané dohody s konkrétními odběrateli alespoň v rozsahu umožňujícím posoudit, zda každý útok naplňuje skutkovou podstatu přestupku a současně podmínky pokračování podle § 7 přestupkového zákona.

Zároveň **zdůraznil, že znakem „dohody" je shoda vůlí obou stran**; i při konkludentním přistoupení musí být shoda vůlí prokazována u každého útoku (byť i nepřímými důkazy), nikoli

dovozována generalizací z několika případů. Důsledkem nevymezení útoků je vada, která znemožňuje účinný soudní přezkum i výkon práv obviněného (zejména možnost konkrétní obrany), a promítá se též do přezkoumatelnosti sankce a nápravných opatření, protože bez zjištění počtu a povahy útoků nelze ověřit úvahy o závažnosti, rozsahu a přiměřenosti pokuty a rozsahu uložených povinností. Argumentace NSS obdobně jako v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2025 čj. 4 As 146/2024-81 (viz výše), přičemž NSS vychází rovněž z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2015, čj. 4 As 156/2015-37, který se týkal obecně správního trestání (nikoli v oblasti ochrany hospodářské soutěže), ale byl v něm učiněn závěr o nutnosti uvedení všech dílčích útoků pokračujícího přestupku ve výroku rozhodnutí správního orgánu. Tento závěr považoval za určující i ve vztahu k přestupku podle § 22a odst. 1 písm. b) ZOHS. Zároveň tento požadavek vyplynul podle NSS i z rozsudku Soudního dvora ze dne 29. 6. 2023 ve věci C-211/22, *Super Bock Bebidas* (viz odst. 46 odkazovaného rozhodnutí NSS).

NSS uvedl:

> „[46] V této souvislosti je nutné přisvědčit krajskému soudu i ohledně jeho úvahy o tom, že **jedním ze znaků skutkové podstaty přestupku spočívajícího v uzavírání a plnění zakázaných dohod ve smyslu § 3 odst. 1 ZOHS je shoda vůlí u obou (či více) smluvních stran**. Soudní dvůr totiž v rozsudku ***SuperBock*** v odpovědi na předběžnou otázku k výkladu čl. 101 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie, v němž má předobraz znění § 3 odst. 1 ZOHS, dovodil, že ‚**o ´dohodu´ ve smyslu tohoto článku se jedná tehdy, když dodavatel ukládá svým distributorům minimální ceny dalšího prodeje výrobků, které uvádí na trh, v rozsahu, v němž stanovení těchto cen dodavatelem a jejich dodržování distributory odráží vyjádření shodné vůle těchto stran. Tato shodná vůle může vyplývat jak z ustanovení dotčené distribuční smlouvy, pokud obsahuje výslovnou výzvu k dodržování minimálních cen dalšího prodeje nebo přinejmenším opravňuje dodavatele k uložení takových cen, tak z jednání stran, a zejména z případné existence výslovného nebo mlčky učiněného souhlasu distributorů s výzvou k dodržování minimálních cen dalšího prodeje**‘, **přičemž „existence ´dohody´ ve smyslu tohoto článku mezi dodavatelem a jeho distributory může být prokázána nejen prostřednictvím přímých důkazů, ale také pomocí objektivních a shodujících se nepřímých důkazů, z nichž lze existenci takové dohody dovodit**.‘. Je tedy možné souhlasit s tvrzením žalobkyně, že rozsudek *SuperBock* potvrzuje povinnost stěžovatele zkoumat existenci shody vůlí kvůli doložení uzavření zakázaných dohod ve smyslu § 3 odst. 1 ZOHS. Proto **i z tohoto důvodu bylo nutné, aby rozhodnutí stěžovatele a jeho předsedy obsahovala popis každého jednotlivého útoku, z něhož by bylo možné seznat, že došlo ke shodě vůlí mezi žalobkyní a jejími jednotlivými odběrateli, a tím i k uzavření a plnění kartelových dohod**.
>
> [47] Takové náležitosti však výroky rozhodnutí obou stupňů neobsahují. Nepostačuje přitom, že v jejich odůvodnění jsou uvedeny některé dílčí útoky, na nichž je demonstrováno splnění zákonných podmínek pro uznání viny ze spáchání posuzovaného pokračujícího přestupku, neboť pouze výrok rozhodnutí správního orgánu je závazný, právní moci schopný a vykonatelný, a proto je na něho kladen požadavek jasnosti, srozumitelnosti, přesnosti a určitosti, jak se uvádí v již zmíněném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze

dne 30. 11. 2015, č. j. 4 As 156/2015-37. Dále **není možné souhlasit s argumentací stěžovatele, že jednotlivé dílčí útoky pokračujícího přestupku vyplývají z obsahu správního spisu, v němž jsou zachyceny důkazy tvořící jasný a ucelený obraz o komplexnosti daného protisoutěžního jednání žalobkyně. Jelikož totiž předmětem posuzované věci bylo správní trestání, muselo být tím spíše ve výrokové části rozhodnutí postaveno na jisto**, kolik dílčích útoků pokračujícího deliktu bylo žalobkyni kladeno za vinu a přibližně v jaké době a jakým způsobem se jich dopustila, aby bylo možné posoudit celkový rozsah a závažnost protiprávního jednání a rozhodnout o uložení přiměřené sankce."

2.1.4 Rozhodnutí sdružení a jednání v souladu: povaha metodik, kodexů, katalogů

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2012, čj. 8 Afs 2/2011-217, č. 2631/2012 Sb. NSS

PV ano, ÚS ne

Posuzovalo se zakázané a neplatné rozhodnutí sdružení soutěžitelů, které vedlo k narušení **hospodářské soutěže na trhu pohřebních a souvisejících služeb**. NSS posuzoval otázku geografického vymezení trhu a povahu koordinace mezi soutěžiteli v podobě metodik a kodexů. Podle tohoto rozhodnutí soud musí přihlížet také k metodikám či kodexům mezi soutěžiteli.

NSS vytvořil z rozhodnutí tyto právní věty:

„I. Geografickým relevantním trhem v případě hodnocení protisoutěžního chování dobrovolného občanského sdružení fyzických a právnických osob poskytujících služby v pohřebnictví a příbuzných oborech je území celé České republiky. Nic na tom nemění skutečnost, že členové sdružení působí na jednotlivých, územně menších trzích, které se mohou vzájemně překrývat.;

II. Při posuzování protisoutěžní povahy **rozhodnutí sdružení soutěžitelů** podle § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, **není rozhodující, zda je rozhodnutí pro členy sdružení přímo závazné, nebo toliko doporučující, zda je namířeno vůči všem jeho členům nebo jen některým z nich, zda může zasáhnout rozhodování o soutěžním chování pouze členy sdružení nebo zda může dopadat i na jednání nesdružených účastníků trhu. Stejně tak nemá na věc vliv to, zda je rozhodnutí výsledkem všeobecného konsensu členů sdružení, nebo jen oprávněných představitelů sdružení**."

NSS uvedl:

„[43] Při posuzování protisoutěžní povahy rozhodnutí sdružení soutěžitelů podle § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže **není rozhodující, zda určité rozhodnutí je pro členy sdružení přímo závazné, nebo toliko doporučující povahy, zda je namířeno vůči všem jeho členům (Kodex cti) nebo jen jeho části (Zásady Znaku kvality),** zda může zasáhnout rozhodování o soutěžním chování pouze členy sdružení nebo zda může jakkoli dopadat i na jednání nesdružených účastníků trhu (volně prodejné metodiky). Stejně

tak nemá na věc vliv to, zda je rozhodnutí výsledkem všeobecného konsensu členů sdružení (viz tvrzení stěžovatele, že Kodex cti je kodifikací názorů části jeho členské základny), nebo jen oprávněných představitelů sdružení.

(…)

[48] Nejvyšší správní soud s ohledem na shora uvedené premisy přistoupil k posouzení protisoutěžních dopadů jednotlivých dokumentů (rozhodnutí) stěžovatele. Vycházel přitom z toho, že podstatou správního řízení bylo prokázání nebo vyvrácení toho, zda jednotlivé dokumenty vydané Sdružením obsahovaly návod či doporučení na stanovení ceny poskytovaných služeb a zda směřovaly k unifikaci cenového (soutěžního) chování členů Sdružení.“

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2009, čj. 8 Afs 18/2007-81, č. 1858/2009 Sb. NSS

PV ano, ÚS ne

Česká lékařská komora porušila § 3 odst. 1 ZOHS zveřejněním Katalogu dohodnutých služeb hrazených přímo nemocným v rámci ambulantní péče na svých webových stránkách a jeho rozesláním okresním sdružením lékařů. Rozsudek NSS řeší povahu doporučených cenových katalogů a komu bylo zveřejnění katalogu přičitatelné.

Z rozhodnutí byla vytvořena tato právní věta:

> „**Úkon sdružení soutěžitelů vůči jeho členům, z něhož vyplývá snaha o unifikaci chování určitého okruhu soutěžitelů, aniž by z něho musela vyplynout jeho závaznost, má v zásadě protisoutěžní charakter**.“

V odůvodnění NSS uvedl:

> „Jak žalobou napadené správní rozhodnutí, tak i uvedený rozsudek krajského soudu vycházejí z toho, že v tomto případě se jednalo (byla prokázána) jen o možnost tohoto narušení. Proto pro posouzení, zda šlo o zakázané jednání není podstatné, že bylo toliko v jediném případě (z poměrně úzkého okruhu prověřování) zjištěno, že se lékař doporučenými cenami řídil.
>
> Dále je nutno uvést, že **úkon sdružení soutěžitelů (kterým nesporně žalobkyně byla) vůči jeho členům, z něhož vyplývá snaha o unifikaci chování určitého okruhu soutěžitelů (kteří jsou členy sdružení), aniž by z něho musela vyplynout jeho závaznost, má principielně protisoutěžní charakter** (shodně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2007, čj. 5 As 55/2006 – 145). **Je nepochybné, že vydání nezávazného Katalogu s doporučenými cenami je úkonem způsobilým narušit (ovlivnit) soutěž na předmětném relevantním trhu.** Konstatování protiprávnosti takového jednání, uložení sankce a uložení nápravných opatření nemůže bránit ani skutečnost, že z celkového okruhu činnosti lékařů, poskytování ambulantní péče hrazené přímo nemocným, tvoří jen zcela malou výseč. Jí se právě se zřetelem i na charakter poskytování zdravotní péče, týká působnost Úřadu.

I když nebylo prokázáno, že představenstvo Komory se usneslo i na způsobu publikace, je třeba zveřejnění na webových stránkách stěžovatelky a zaslání Katalogu okresním sdružením lékařů České lékařské komory ve dnech 25. 7. 2001 a 4. 9. 2001 přičítat stěžovatelce. Soutěžitelé důvodně mohli předpokládat, že se jedná o schválený materiál žalobkyně, jestliže v publikaci provedené v těchto dnech nebylo uvedeno, že jde jen o návrh určený k další diskuzi. Nemůže tedy obstát tvrzení stěžovatelky, že žalovaným byla postižena pouze za ‚myšlenku'."

2.1.5 Kartely jako trvající delikty

Usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 9. 2012, čj. 7 Afs 122/2009-360

PV ano, ÚS ne

Jednalo se o případ dohod mezi Telefónica O2 a Vodafone. Rozšířený senát potvrdil, že **u kartelové dohody je součástí skutkové podstaty jak její uzavření, tak její plnění, jde tedy o trvající delikt**; doplnění výrazu „plnění" do výroku v rozkladovém řízení zde bylo jen upřesněním skutku, a proto bylo namístě použít pozdější soutěžní zákon.

V bodu I. výroku uvedl:

„Součástí skutkové podstaty správního deliktu uzavření dohody narušující hospodářskou soutěž podle § 3 odst. 1 a 2 písm. a) zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, a podle § 3 odst. 1 a 2 písm. a) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, je jak samotné uzavření takové dohody, tak i její plnění."

V odůvodnění k tomu uvedl:

„[42] Vzhledem k tomu, že chráněným zájmem, vůči němuž toto jednání směřuje, je zájem na řádné (fair) hospodářské soutěži, nesdílí rozšířený senát názor krajského soudu i sedmého senátu, že je správní delikt uzavření kartelové dohody dokonán dnem jejího podpisu. Je tomu právě naopak, neboť **dnem uzavření zakázané kartelové dohody vzniká protiprávní stav, který trvá po celou dobu, po kterou účastníci tuto dohodu plní**, či ji alespoň považují pro sebe za závaznou, tj. **po celou dobu, kdy tato dohoda narušuje nebo alespoň je potenciálně schopna narušit hospodářskou soutěž**. Opačný názor by vedl k absurdnímu závěru, že ohrožení či narušení této soutěže vzniklé v důsledku uzavření dohody končí v témže okamžiku, kdy byla tato dohoda soutěžiteli uzavřena, a že škodný následek byl k témuž datu odstraněn či dokonce vůbec nenastal."

[43] **Pro stanovení rozhodného právního předpisu je tedy v projednávané věci zcela nerozhodné, zda úřad vedl řízení pouze pro uzavření zakázané kartelové dohody či pro její uzavření a plnění, neboť v obou případech je takovýmto konáním soutěžitelů naplněna skutková podstata správního deliktu, který byl v době rozhodování správního orgánu upraven shodně jak v ustanovení § 3 odst. 1 a 2 písm. a) zákona č. 63/1991 Sb., tak i § 3 odst. 1 a 2 písm. a) zákona č. 143/2001 Sb.**

Vzhledem k tomu, že jde o delikt trvající, dopadal za daných skutkových okolností na věc zákon pozdější, konkrétně ustanovení § 22 odst. 2 zákona č. 143/2001 Sb.“

V bodu II. výroku rozšířený senát uvedl:

„Změní-li správní orgán rozhodující o rozkladu rozhodnutí vydané o výše uvedeném správním deliktu v prvním stupni tak, že ve výroku o vině **doplní do popisu skutku i plnění zakázané dohody, jedná se v případě, že s takovýmto vymezením skutku byli účastníci seznámeni již v průběhu řízení před správním orgánem rozhodujícím v prvním stupni, pouze o upřesnění popisu skutku, nikoliv o jeho rozšíření**.“

Na toto rozhodnutí pak věcně v dané věci navázal:

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, čj. 7 Afs 122/2009-397

Na základě závěrů výše zmíněného usnesení rozšířeného senátu zrušil rozsudek krajského soudu.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2011, čj. 5 Afs 53/2010-420

PV ano, ÚS ne

Zakázané dohody, otázky správního trestání, otázka totožnosti skutku při zahájení řízení a v době uložení trestu. Podle NSS „*změnou popisu skutku v rozhodnutí předsedy žalovaného oproti popisu skutku, jak byl uveden v oznámení o zahájení řízení, k narušení totožnosti vytýkaného skutku nedošlo*“. Uzavření a plnění téže zakázané dohody tvoří jeden trvající skutek. NSS dále zdůraznil, že „dohody mezi soutěžiteli“, „rozhodnutí sdružení soutěžitelů“ a „jednání soutěžitelů ve vzájemné shodě“ podle § 3 odst. 1 ZOHS 2001 nejsou samostatnými skutkovými podstatami jednání proti hospodářské soutěži, ale alternativními jednáními téže jediné skutkové podstaty postihující soubor jednání směřujících ke sblížení soutěžitelů.

Z rozsudku byla vytvořena tato právní věta:

„**Dílčí jednání spočívající v uzavření a v následném plnění týchž zakázaných dohod** (§ 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže) **představuje jediné trvající jednání (jediný skutek)** projevující se v závislosti na době v různých okamžicích různými způsoby. Uzavření vytýkaných dohod totiž zcela zjevně směřovalo k jejich plnění; plnění dohod bylo naopak jen důsledkem jejich uzavření.“

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2009, čj. 2 Afs 93/2008-920

PV ano, ÚS odmítl

Případ se týká mezinárodního kartelu výrobců plynem izolovaných rozvoden (GIS), v němž se několik velkých energetických technologických společností dohodlo na koordinaci svého chování na trhu, zejména na rozdělování zakázek a koordinaci účasti ve výběrových řízeních (*bid rigging*).

Podstatná část kartelového jednání porušujícího § 3 odst. 1 ZOHS proběhla před vstupem ČR do EU. K tomu byla vytvořena tato právní věta:

> „I. Národní soutěžní úřad je i po vstupu České republiky do Evropské unie oprávněn postihnout účastníky kartelu za protisoutěžní jednání, k němuž došlo před vstupem, přestože k tomuto jednání docházelo i po vstupu do Evropské unie.;
>
> II. **Tento trvající delikt (uzavření kartelové dohody a setrvání v ní)** je třeba na území České republiky považovat za ukončený okamžikem zániku výhradní národní jurisdikce, tedy vstupem do Evropské unie."

Rozhodnutí se zabývá i **koncepčním rozlišením pokračování v deliktní činnosti a trvající deliktní činnosti**. Uvádí:

> „Z formulace těchto skutkových podstat vyplývá, že **v případě kartelů se jedná o delikty trvající**: podniky (případně jiní soutěžitelé) nejprve vyvolají protiprávní stav (typicky uzavřením kartelové dohody, s její následnou realizací, projevující se omezením soutěže na relevantním trhu - přičemž protiprávní je již jen její samotné uzavření), a její realizací omezí či ohrozí hospodářskou soutěž) a poté protiprávní stav (ohrožení nebo omezení hospodářské soutěže) kratší či delší dobu udržují. Toho mohou dosáhnout typicky jednáním omisivním (zdržují se obvyklého tržního jednání, např. nedodávají na trh zboží v množství odpovídajícím poptávce, nesníží cenu výrobků či služeb tak, aby dosáhli většího obratu a zisku, neuvádějí své zboží do oběhu na určitém trhu apod.) případně i jednáním komisivním. Potud Nejvyšší správní soud s krajským soudem souhlasí. Takové hodnocení je ostatně v souladu i s judikaturou Evropského soudního dvora, který rovněž dospěl k závěru, že komplex dohod a ujednání v rámci institucionalizovaného řadu let dohodu (Rozsudek Soudu prvního stupně ve věci T-141/89, „*Trefiteurope*", Recueil 1995, s. II-791, bod 85, rozsudek Evropského soudního dvora ve věci „*Sarrio*", C-291/98 P, Recueil 2000, s. I-9991, bod 50)."

Dále NSS řešil **střet národní a unijní jurisdikce**:

> „Pro posouzení, zda v dané věci došlo k porušení zásady *ne bis in idem*, považuje Nejvyšší správní soud za rozhodující, že k podstatné části jednání porušujícímu ust. § 3 odst. 1 ZOHS, za které byla žalovaným uložena pokuta, došlo v době před přistoupením České republiky k Evropské unii. Tuto skutečnost nelze vnímat ve smyslu výše označené trestní doktríny a judikatury jako pouhou změnu zákona. Okamžikem přistoupení totiž ve vztahu k deliktnímu jednání porušujícímu ZOHS nedochází k pouhé jiné úpravě odpovědnosti či postihu, ale ke změně jurisdikce, které takové jednání podléhá. Trvající delikt přesahující z jedné právní úpravy do další je podmíněn tím, že by jednání, které ho tvoří, mohlo být orgánem, pod jehož pravomoc spadá, postiženo před novelou i po ní. Z užitých odborných pramenů však nelze dovodit, že delikt lze posoudit jako trvající napříč různými jurisdikcemi. Každá jurisdikce je přitom spjata s určitým geografickým územím. Jednání, k němuž došlo před přistoupením České republiky k Evropské unii, není jednáním, které by se okamžikem vstupu stalo jednáním podléhajícím zpětně komunitární jurisdikci. Nová jurisdikce (komunitární), se na národní území vztahuje až po přístupu k EU. Nelze než dovodit, že

změna jurisdikce spojená s přistoupením země k EU ukončila protisoutěžní jednání, k němuž do té doby docházelo na národním území, a které podléhalo výlučně národní jurisdikci a mohlo být postihováno výlučně dle vnitrostátní úpravy (ZOHS). Okamžik vstupu také nijak nebrání tomu, aby národní úřad toto jednání postihl, pokud neuplynuly lhůty, v nichž tak může učinit. Nejde tedy o svévolné vytržení části trvajícího deliktu žalovaným a tudíž ani o dvojí postih téhož jednání podle čl. 50 Charty základních práv a svobod, jak tvrdí krajský soud. Z tohoto hlediska se nemůže jednat ani o porušení čl. 40 odst. 5, stejně tak jako nepřichází v úvahu aplikace čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod. Byť žalobci nijak formálně neukončili jednání, jehož se dopouštěli ve vztahu k České republice před jejím vstupem do EU (což ostatně neučinili ani po datu 1. 5. 2004), je toto třeba považovat za ukončené zánikem výhradní národní jurisdikce. Jednání po vstupu do EU je formálně jiným - komunitárním deliktem, který je podřízen sdílené jurisdikci národního soutěžního úřadu a Komise s právem přednosti Komise (čl. 11 odst. 6 Nařízení č. 1/2003).

(…)

To se však týká **pouze řízení za protisoutěžní jednání**, k němuž došlo **po vstupu do EU**, tedy tam, kde **vůbec aplikace a závaznost uvedených předpisů přichází v úvahu, neboť teprve tímto okamžikem citovaná ustanovení nové členské země zavazují.** Teprve od tohoto okamžiku se kartel praktikovaný na národním území stává i na tomto území **kartelem s komunitárním prvkem podléhajícím kvalifikaci podle čl. 81 Smlouvy ES a úpravě jurisdikce v komunitárním prostoru; neznamená to tedy, že se jím stává zpětně.** Společná volná soutěž může být chráněna až poté, kdy se o ni teprve může jednat. Pokud např. žalobce a) tvrdí, že již před přistoupením k Evropské unii byla Česká republika podle Asociační dohody povinna tyto zásady akceptovat, nelze mu přisvědčit. Asociační dohoda, zakládající přidružení mezi Českou republikou a Evropským společenstvím (publ. pod č. 7/1995 Sb.) upravující mj. sbližování práva (čl. 69) ukládá vyvinutí úsilí ke slučitelnosti právních předpisů s předpisy Společenství a lze z ní vyvodit pouze to, že v případě implementace komunitárního předpisu do národního práva musel být jeho výklad prováděn již v té době eurokonformně. **Rozhodně z ní však nelze dovodit nezbytnost postihu protisoutěžního jednání uskutečněného na národním trhu v době před vstupem do EU podle komunitárních předpisů.**

Nemůže-li komunitární orgán podle komunitárního předpisu postihnout jednání, ke kterému došlo na našem území před vstupem do EU, nelze dospět k závěru, že nemůže být postiženo ani národním soutěžním úřadem proto, že se jedná o trvající delikt. Je vyloučeno, aby rozhodná část protisoutěžního jednání zůstala nepostižena jen proto, že jednání prochází obdobím před vstupem i obdobím po vstupu do EU a že jde o jednání deliktní podle národní i komunitární právní úpravy. Trestněprávní teorie trvajícího deliktu jako jednoho skutku je v daném případě prolomena ukončením výhradní národní jurisdikce.“

2.1.6 Přičitatelnost jednání

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2013, čj. 2 Afs 50/2012-241

PV ano, ÚS ne

Řízení se týkalo rozsáhlé kartelové dohody výrobců plynem izolovaných spínacích ústrojí, jejíž podstatou bylo ovlivňování výběrových řízení prostřednictvím koordinace nabídek: alokace projektů, výměny citlivých informací, určování cen a cenových hladin, kvót (fixace tržních podílů), rozdělení trhu a omezování licencování (bránění vstupu konkurentů). ÚOHS za toto jednání uložil řadě společností (Toshiba, Mitsubishi a další) vysoké pokuty a jednání do budoucna zakázal.

NSS kasační stížnost ÚOHS zamítl a zásadní závěry krajského soudu k odpovědnosti a pokutám potvrdil. Současně korigoval dílčí úvahu krajského soudu v tom smyslu, že skutečnost, že ÚOHS nestíhal i některé další subjekty, sama o sobě nečiní rozhodnutí nezákonným (princip „nelze se dovolávat rovnosti v protiprávnosti"), nicméně to na výsledku věci nic nemění, protože hlavní vady spočívají v nedoložené a nedostatečně odůvodněné odpovědnosti a na ni navázaném sankcionování. NSS se zabýval **přičitatelností odpovědnosti jednomu podniku za protisoutěžní jednání jiného, zejména ve vztahu k mateřským a dceřiným společnostem**:

Z rozhodnutí vytvořil tyto **právní věty**:

> „I. V případě vnitřně strukturovaných účastníků kartelu (§ 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže) **je třeba zkoumat a doložit, zda účast na kartelu byla výsledkem jednotného řízení mateřské společnosti či zda dceřiné společnosti byly samy jeho přímou aktivní součástí.** Odlišný přístup k jednotlivým účastníkům řízení pak je možný pouze za doložení, že zde byly konkrétní důvody k vyvození odpovědnosti odlišným způsobem.;
>
> II. Opomenutí některých dílčích subjektů při vyvození odpovědnosti není důvodem pro posouzení pokuty uložené jinému subjektu (dle § 22 odst. 2 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže) jako diskriminační."

K tomu v odůvodnění uvedl:

> „Krajský soud z konstatované judikatury dovodil, že z možných různých koncepcí je třeba zvolit tu, která odpovídá koncepci kartelu a smysluplnému postihu za jeho uzavření, aniž by užití konkrétní metody bylo vůči některému účastníku kartelu diskriminační. Výslovně pak uzavřel, že je třeba odlišovat případy, kdy je jednoznačně dán podíl každého subjektu skupiny na kartelu a také lze odpovědnost každého konkrétně dovodit, od případů subjektů realizujících jednotnou vůli stanovenou uvnitř skupiny, kdy je na místě vyvození odpovědnosti jen vůči společnosti mateřské; dovození takové odpovědnosti ovšem není odpovědností solidární. S tímto závěrem krajského soudu lze souhlasit; **solidarita v odpovědnosti, již zná české právo, znamená, že kterýkoliv z účastnících se subjektů odpovídá za celý výsledek sám a poškozený se může domáhat náhrady u kteréhokoliv z nich – tak je solidarita chápána ust. § 438 občanského zákoníku**. Jak již bylo výše řečeno, **ve správním trestání takto odpovědnost vyvodit nelze a krajský soud tak ani nečiní. Solidaritu v odpovědnosti za protiprávní jednání zná sice**

evropská soutěžní judikatura, ovšem jen za určitých podmínek, jak bude pojednáno dále.

(…)

Přitom Nejvyšší správní soud respektuje, **že pojetí podniku v evropském právu a v evropské judikatuře, není vždy odvislé od právní subjektivity (např. rozsudky Soudního dvora ze dne 23. 4. 1991, *Höfner* - C-40/90, Recueil, s. I-1979, ze dne 12. 6. 1984, *Hydrotherm* 170/83, Recueil, s. 2999), a rovněž že v ní užívaný pojem podniku není plně totožný s pojmem „soutěžitel" užívaným v českém soutěžním právu.**

V evropském právu platí, **že více právně samostatných entit je považováno za jediný podnik ve smyslu pravidel hospodářské soutěže, pokud je jejich vzájemný vztah takového rázu, že je lze vnímat jako jednu ekonomickou jednotku. Za protiprávní jednání může být postižena jak mateřská, tak dceřiná společnost (sama či spolu s mateřskou).** K tomu lze poukázat na rozhodnutí Soudu prvního stupně ze dne 20. 3. 2002, *HFB Holding* (T-9/99, Recueil, s. II-1487), či ze dne 15. 9. 2005, *Daimler Chrysler* (T-325/01, Sb. rozh., s. II-3319). Za **podnik je považována i hospodářská jednotka složená z více fyzických nebo právnických osob, pokud sdílí stejný soutěžní cíl** (rozsudek Soudního dvora ze dne 12. července 1984, *Hydrotherm*, 170/83, Recueil, s. 2999, bod 11, a rozsudek Soudu ze dne 29. 6. 2000, *DSG v. Komise*, T-234/95, Recueil, s. II-2603, bod 124). Soudní dvůr zdůraznil, že pro účely použití pravidel hospodářské **soutěže není rozhodující formální oddělenost mezi dvěma společnostmi vyplývající z jejich oddělené právní subjektivity, ale otázka, zda existuje jednota v jejich tržním chování.** Může se tedy ukázat nezbytným určit, zda dvě společnosti s oddělenými právními subjektivitami, tvoří nebo patří do jednoho a téhož podniku nebo hospodářské jednotky, která má jednotné tržní chování (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 14. 7. 1972, *ICI v. Komise*, 48/69, Recueil, s. 619, bod 140).

Z rozsudku Tribunálu ze dne 3. 3. 2011, *Siemens AG Österreich a další proti Komisi* (T-122/07 až T-124/07, Sb. rozh., II-739) pak plyne, že fyzická nebo právnická osoba má být sankcionována pouze za skutečnosti, které jsou jí individuálně vytýkány, přičemž tato zásada musí být uplatněna v souladu s pojmem podniku ve smyslu článku 81 ES. **Unijní právo v oblasti hospodářské soutěže uznává, že různé společnosti náležející do téže skupiny tvoří jednu hospodářskou entitu, a tedy podnik ve smyslu článku 81 ES, jestliže dceřiné společnosti skupiny neurčují své jednání na trhu samostatně.**

Přičitatelností protiprávního jednání dceřiné společnosti mateřské společnosti se zabýval např. **rozsudek Soudu prvního stupně** ze dne 8. 10. 2008, *Schunk* (T-69/04, Sb. rozh., s. II-2567) se závěrem, že jednání **je přičitatelné, pokud podnik neurčoval své jednání na trhu samostatně, ale v zásadě uplatňoval pokyny vydané jiným podnikem v důsledku mezi nimi existujících a je spojujících hospodářských a právních vazeb.** Tak může být chování dceřiné společnosti přičteno mateřské společnosti, pokud dceřiná společnost neurčuje samostatně své chování na trhu, ale v zásadě uplatňuje pokyny, které jí udělila mateřská společnost, neboť dané dva podniky tvoří hospodářskou

jednotku. Shodný názor plyne i z **rozsudku Soudu prvního stupně** ze dne 16. 6. 2011, *FMC Corp*. (T-197/06, zatím nepublikováno). **Pojem „rozhodující vliv"** pak byl rozveden v **rozsudku Tribunálu ze dne 27. 10. 2010,** *Alliance One International* (T-24/05, Sb. rozh., s. II-5329) tak, že se musí jednat o **vliv skutečně vykonávaný a jen vůči tomu, kdo jej takto vykonával lze uplatnit odpovědnost bez ohledu na to, kolik subjektů bylo v pozici kontrolujícího.** Podle **rozsudku Soudního dvora** ze dne 25. 10. 1983, *AEG proti Komisi* (107/82, Recueil, s. 3151), se **domněnka rozhodujícího vlivu** předpokládá tam, kde **mateřská společnost vlastní 100% kapitálu své dceřiné společnosti, pokud není vyvrácena doložením nezávislosti dceřiné společnosti, k čemuž ovšem nestačí skutečnost oddělené právní subjektivity** [k tomu např. rozsudky Soudu prvního stupně ze dne 15. 9. 2005, *Daimler Chrysler* (T-325/01, Sb. rozh., s. II-3319), ze dne 12. 12. 2007, *Akzo Nobel* (T-112/05, Sb. rozh., s. II-5049), ze dne 8. 10. 2008, *Schunk* (T-69/04, Sb. rozh., s. II-2567) a ze dne 30. 4. 2009, *Itochu Corp.* (T-12/03, Sb. rozh., s. II-909)]."

(…)

V případě vnitřně strukturovaných účastníků kartelu je tedy třeba **skutečně zkoumat a doložit, zda účast na kartelu byla výsledkem jednotného řízení mateřské společnosti či zda dceřiné společnosti byly samy jeho přímou aktivní součástí**. **Odlišný přístup k jednotlivým účastníkům řízení pak je možný pouze za doložení, že zde byly konkrétní důvody k vyvození odpovědnosti odlišným způsobem**."

2.1.7 Deliktní nástupnictví

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 12. 2009, čj. 8 Afs 56/2007-479, č. 2295/2011 Sb. NSS

PV ano, ÚS ne

Posuzoval se postup obchodních společností při stanovování prodejních cen pohonných hmot u čerpacích stanic. Řešila se neurčitost výroku rozhodnutí. K tomu NSS odkázal na usnesení rozšířeného senátu ze dne 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006-73. Dále se NSS zabýval možností **veřejnoprávního postihu nástupce porušitele soutěžněprávních norem**. Z rozhodnutí byla vytvořena tato právní věta:

„V období před vstupem České republiky do Evropské unie nebylo možné přímo aplikovat komunitární úpravu práva na ochranu hospodářské soutěže; současně zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, neobsahoval ustanovení, které by výslovně upravovalo sankční odpovědnost nástupců (univerzálních sukcesorů) protisoutěžního delikventa, který zanikl v průběhu správního řízení. Při řešení otázky možnosti přechodu deliktní odpovědnosti na nástupce zaniklého subjektu proto nebylo možné používat komunitární právo a komunitární judikaturu ani jako výkladové vodítko. I v takovémto případě ale lze uplatnit justiniánskou zásadu zakazující obcházení a zneužívání zákona: *quando aliquid prohibetur, prohibetur et omne per quod devenitur ad illud* (cožkoli je zakázáno, pak vše, čím by toho mohlo být dosaženo, je zakázáno také). **Není tedy přípustné, aby se subjekt**

porušující normy soutěžního práva mohl vyhnout sankčnímu postihu účelovým právním úkonem (zde zánikem obchodní společnosti bez likvidace s právním nástupcem, přičemž se stále jednalo o tutéž ekonomickou entitu): takový postup je zneužitím práva, neboť obchází účel zákona o ochraně hospodářské soutěže. Ve vymezeném období proto bylo – byť jen za určitých restriktivně vymezených podmínek – možné povolat soutěžitele k odpovědnosti i v případě jeho zániku bez likvidace, a to postihem jeho právního nástupce."

V odůvodnění NSS uvedl:

> „Lze tak shrnout, že v rozhodné době nebylo možné přímo aplikovat komunitární úpravu práva na ochranu hospodářské soutěže a poctivého soutěžního jednání. Současně předmětná vnitrostátní právní úprava neobsahovala právní normu, která by výslovně zakotvila sankční odpovědnost nástupců (univerzálních sukcesorů) zaniklého protisoutěžního delikventa; a proto nebylo možné vyjít ani z komunitární judikatury jakožto inspiračního zdroje při výkladu norem umožňujících deliktní nástupnictví."

Dále NSS zkoumal otázku deliktního nástupnictví z pohledu obecných zásad právních. Uvedl:

> „Na jednu stranu lze uvažovat, že možnost přechodu deliktní odpovědnosti ze zaniknuvšího subjektu na jeho nástupce jde proti principu právní jistoty, jelikož jevově je sankcionován subjekt, který nejednal protiprávně, na druhou stranu však určité, byť toliko formálně vzato na právu založené, chování (zákonem aprobovaný zánik soutěžitele) bylo učiněno účelově proto, aby se subjekt vyhnul sankčnímu postihu založenému na porušení práv z jiného (veřejnoprávního) zákona. Řešení střetu legálního (soukromoprávního) zániku porušitele soutěžních norem umožňujícího se vyhnout legálnímu postihu za porušení pravidel hospodářské soutěže s právem na poctivé soutěžní prostředí společně s principem zákazu zneužívání práva nelze přirozeně zobecňovat a musí se vždy odvíjet od konkrétních skutkových okolností daného případu. Současně musí být zohledněn princip proporcionality, který je založen na předpokladu, že zasahování státu musí respektovat přiměřenou a spravedlivou rovnováhu mezi požadavkem obecného zájmu společnosti a požadavkem na ochranu základních práv jednotlivce (k tomu srov. plenární nález Ústavního soudu ze dne 16. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/01)."

Následně zkoumal, zda mohlo v souvislosti s nástupnictvím jít o **zneužití práva**. Nakonec shrnul:

> „V této části tak lze uzavřít, že z ničeho nelze dovodit, že by v době před přistoupením České republiky do Evropské unie nebo před přijetím zmíněné novely mohlo nastat právní vakuum umožňující zneužití práva na poli hospodářské soutěže. Nejvyšší správní soud tak znovu opakuje, že **i když daný problém nelze s ohledem na chybějící normativní základ deliktního nástupnictví řešit pomocí komunitární judikatury, která jinak nachází odpověď na mnohé otázky rozhodované věci, nelze za žádných okolností pominout, že nezávisle na našem členství v Evropské unii, platí princip zákazu zneužití práva**. Tento princip neslouží pouze jako inspirační a interpretační zdroj, ale jako obecné právní pravidlo, které je závazné nezávisle na tom, zda je zákonodárce explicitně zakotvil do právních norem upravujících danou právní materii či nikoliv.

(…)

Zjišťovat, zda se v konkrétním případě jednalo o zneužití práva, a proto bylo možno postihnout právního nástupce porušitele, není úkolem kasačního soudu. Krajský soud nesprávně posoudil právní otázku možného deliktního nástupnictví, jelikož se nezabýval nutností použít princip zákazu zneužití práva; proto neposoudil tak účelovost zániku soutěžitelů z tohoto hlediska. Tím zatížil své rozhodnutí vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.“

V závěru se ještě vyjádřil k **členění výroku na část *in rem* a *in personam***. Uvedl:

„Stěžovatel sice ve své kasační stížnosti nepolemizoval se závěry krajského soudu ve vztahu k členění výroku napadeného rozhodnutí na výroky učiněné in rem a in personam, nicméně Nejvyšší správní soud považuje za vhodné se vyjádřit i k této části soudního rozhodnutí. Neztotožňuje se totiž s postupem krajského soudu, který rozštěpil rozhodnutí o jednom jednání a o jedné skutkové podstatě na dva v podstatě odlišné celky: jednu část výroku posoudil jako jednání in rem a povahu druhého jako in personam. Tento postup je v posuzovaném případě nepotřebný.“

Obecně platí, že výrok o přestupku či jiném správním deliktu se skládá z deklaratorní části rozhodnutí, tedy té části, v níž je potvrzeno a popsáno protiprávní jednání subjektu a současně a neoddělitelně z části konstitutivní, v níž je autoritativně uloženo sankční opatření za specifikované jednání. Na druhou stranu není ovšem možné tvrdit, že část výroku, který se vztahuje k témuž jednání, je v jedné části svou povahou rozhodnutím in rem a v druhé části rozhodnutím in personam, jak učinil krajský soud proto, aby odůvodnil správnost své argumentace. **I když výrok rozhodnutí může být vnitřně strukturován na jednotlivé části, nelze jej uměle rozdělovat na řízení o zjištění a zákazu dohody omezující soutěž, a na řízení sankční o uložení pokuty. Při posuzování této otázky je třeba vyjít ze dvou základních východisek, a to zaprvé, že každý delikt (i in rem) musí být spáchán konkrétní osobou a není tak možné hypoteticky oddělovat jeho subjektivní a objektivní stránku a za druhé je třeba vzít v potaz smysl sankčních ustanovení zákona o ochraně hospodářské soutěže, která logicky nemají sloužit pouze k pojmenování protiprávního jednání, nýbrž jejich primárním účelem je uložit za konkrétní nezákonné jednání konkrétní sankci.** Účel zákona o ochraně hospodářské soutěže nemůže být naplněn pouhou deklarací nezákonnosti jednání porušitele a potažmo zákazem v jeho pokračování do budoucna, pokud se porušitel zneužitím práva vyhne odpovědnosti.“

2.2 Rozhodnutí rozsáhlá, smíšená, vyjadřující se k více zkoumaným otázkám najednou

V této podkapitole navážou některé rozsáhlé případy na základní klíčové otázky vyložené výše v podkapitole 2.1. Jak již bylo uvedeno, jedná se o tak významná rozhodnutí ovlivňující směřování následné judikatury NSS anebo ovlivňující vymezení již popsaných klíčových otázek, že je třeba je do úvodní kapitoly 2 zahrnout, byť zároveň zasahují do témat řešených v kapitolách 3 a 4. Vzhledem k rozsahu zde popisovaných rozsudků jsou z nich citovány jen úzce vybrané pasáže. Ostatní části jsou věcně popsány s uvedením odkazů na jednotlivé body rozhodnutí, přičemž úplné znění těchto rozsudků je dostupné prostřednictvím vložených odkazů.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2021, čj. 4 As 214/2020-230

PV ano, ÚS odmítl

NSS zamítl kasační stížnosti stěžovatelů (stavebních společností) a potvrdil závěry krajského soudu i ÚOHS, že koordinace nabídek (*bid-rigging*) byla prokázána uceleným řetězcem nepřímých důkazů. Za klíčové považoval opakující se „cenový vzorec" (téměř shodné poměry jednotkových cen u stovek položek), k němuž se přidaly shody ve vlastnostech elektronických dokumentů a dílčí další indicie; alternativní vysvětlení (náhoda, ceníky RTS/ÚRS, subdodavatelé, manipulace s CD) soud postupně odmítl jako nevěrohodná či vyvrácená. Zároveň NSS výslovně uzavřel, že jde o tvrdé horizontální omezení soutěže (určení cen/rozdělení trhu), takže se neuplatní výjimka *de minimis*, a že ke koordinaci nemohlo dojít „náhodou", nýbrž úmyslně (nejméně v nepřímém úmyslu). K tomu vytvořil tuto právní větu:

> „**Dohoda mezi soutěžiteli ve formě jednání ve shodě při podávání nabídek v zadávacích řízeních na veřejné zakázky (tzv. bid-rigging),** jíž byly mj. sladěny podrobnosti nabídkových cen, patří **do kategorie nejzávažnějších omezení hospodářské soutěže (tzv. hardcore kartely). Proto se na ni nevztahuje výjimka ze zákazu kartelových dohod pro dohody, jejichž dopad na hospodářskou soutěž je minimální** (§ 6 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění účinném do 31. 8. 2009, resp. § 3 odst. 1 téhož zákona ve znění účinném od 1. 9. 2009)."

K otázce II. analýzy (**dokazování**) se vztahuje bod **[92]** (doložení subjektivní stránky/úmyslu z nepřímých důkazů), a dále zejména blok k „cenovému vzorci" jako ekonomickému důkazu v bodech **[95]–[100]** (poměry jednotkových cen u stovek položek; vyloučení náhody; vysvětlení, v čem vzorec spočívá; odmítnutí alternativ), navazující hodnocení dalších nepřímých důkazů v bodech **[101]–[102]**, **[106]–[109]**, dále vypořádání alternativních vysvětlení (ceníky RTS/ÚRS, subdodavatelé, „cenová ustálenost trhu") zejména v bodech **[100]**, **[105]**, **[127]–[131]** a **[136]–[139]**. K metodice ověřování vůči ceníkům RTS/ÚRS bod **[131]**, k významu (a omezení) nově zjištěných položek v systému RTS pak body **[132]–[133]**. K požadavku přímého kontaktu mezi uchazeči o veřejné zakázky NSS výslovně uvádí, že není nezbytný:

> „[139] **Skutečnost, že nebyl prokázán přímý kontakt** mezi stěžovatelem g) a ostatními uchazeči o veřejné zakázky, **nevyvrací** závěr žalovaného i krajského soudu, že ze strany

stěžovatelů **došlo k jednání soutěžitelů ve vzájemné shodě** ve smyslu § 3 odst. 1 ZOHS, založený na provázaném a uceleném řetězci výše popsaných nepřímých důkazů."

NSS se věnoval i otázce zahájení řízení a použití podnětů v bodě **[110]**:

> „[110] (…) V postupu žalovaného, který prošetřoval veřejné zakázky na základě těchto anonymních podání, nespatřuje Nejvyšší správní soud nic nezákonného, neboť správní orgány z povahy věci vyšetřují a posuzují věci, které se již udály, tj. staly se před zahájením řízení, ať už z úřední povinnosti či na základě podnětu."

NSS se rovněž věnuje vztahu k trestnímu prověřování **[111]** (odložení věci policií nepředstavuje překážku pro správní rozhodování), a otázce zacházení s elektronickými důkazy/CD **[119]–[125]** (autenticita, námitky manipulace jako hypotetické).

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2017, čj. 5 As 256/2016-231

PV ne, ÚS odmítl

Rozsudek, který uzavírá dlouhou procesní historii **„pekárenského" kartelu**: potvrzuje závěry ÚOHS o jednání ve shodě při prosazení zvýšení cen (2003) a ponechává uložené pokuty (DELTA 24,8 mil., OK REST 14,8 mil., PENAM 13,2 mil.). Procesní historie: Předseda ÚOHS vydal dne 2. 2. 2009 rozhodnutí o vině a trestu, proti němuž podaly PENAM, DELTA PEKÁRNY a OK REST žaloby; Krajský soud v Brně o nich rozhodl rozsudkem ze dne 21. 10. 2010, č. j. 62 Ca 16/2009-375; po dalším procesním vývoji, včetně zásahu ESLP ve věci DELTA PEKÁRNY a následného nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 4397/12, vydal NSS dne 25. 2. 2016 zrušující rozsudek 5 Afs 7/2011-799, kterým rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil s tím, že musí dodatečně přezkoumat zákonnost místního šetření ÚOHS a dopad na použitelnost důkazů. Mezitím existovalo i další rozhodnutí předsedy ÚOHS ze dne 22. 10. 2014, proti němuž byly podány samostatné žaloby; po vrácení věci se proto u Krajského soudu v Brně setkaly dvě větve řízení, původní věc nově vedená jako 62 Af 39/2016 a věc proti rozhodnutí z roku 2014, které krajský soud dne 19. 7. 2016 spojil ke společnému projednání; následně krajský soud rozsudkem ze dne 14. 10. 2016, čj. 62 Af 39/2016-115, žaloby proti rozhodnutí z roku 2009 zamítl, ale pozdější rozhodnutí z roku 2014 zrušil; proti tomu byly podány kasační stížnosti, o nichž NSS rozhodl dne 21. 12. 2017 rozsudkem 5 As 256/2016-231, jímž na předchozí zrušující rozsudek navázal, potvrdil postup krajského soudu a věc tím v zásadě uzavřel.

K otázce I. této analýzy NSS výslovně aproboval, že soudní přezkum kartelového rozhodnutí může (a v dané věci musel) zahrnout **dodatečnou soudní kontrolu místního šetření** (vhodnost–délka–rozsah) a z toho plynoucí závěry o **procesní použitelnosti důkazů**; tento přezkum je možné provést i v řízení o žalobě proti rozhodnutí (§ 65 s. ř. s.) „optikou" zásahové žaloby (§ 82 s. ř. s.), protože jde o kontrolu postupu správního orgánu jako podkladu pro meritorní rozhodnutí (viz body **[131]– [139], [144]**)

Současně NSS odmítl tezi, že by ESLP/ÚS už „autoritativně" rozhodly o nezákonnosti samotného šetření; NSS vyložil, že šlo primárně o deficit účinné soudní kontroly, nikoli o hotový závěr o nezákonnosti zásahu jako takového. Z toho NSS dovodil legitimitu (a nutnost) ex post soudní kontroly (viz body **[131] –[136]**):

„[131] Nejvyšší správní soud především nesdílí námitky stěžovatelů, že rozsudek NSS, potažmo napadený rozsudek krajského soudu jsou v rozporu s příkazy ESLP a Ústavního soudu. **Pokud stěžovatelé tvrdí, že ESLP jednoznačně konstatoval nezákonnost místního šetření, resp. že nepřipustil provedení soudní kontroly ex post, nemá takové tvrzení oporu ani v rozsudku ESLP ani v nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 4397/12. Ústavní soud v citovaném nálezu konstatuje** (bod 52 in fine): *„**ESLP dále přikročil k tříkrokovému testu spočívajícímu v určení, zda byl tento zásah odůvodněný ve smyslu druhého odstavce článku 8, tj. v souladu se zákonem (v širokém slova smyslu), sledoval legitimní cíl a byl v demokratické společnosti k dosažení tohoto cíle nezbytný.**"* Dále (bod 53*)* pokračuje: *„Zásah shledal ESLP v prvních dvou krocích souladným s článkem 8 Úmluvy, tj. místní šetření Úřadu v obchodních prostorách první stěžovatelky se zakládalo na ustanovení § 21 odst. 4 až 6 zákona o ochraně hospodářské soutěže upravujícím pravomoci Úřadu v oblasti hospodářské soutěže a dle něj rovněž sledovalo legitimní cíl v podobě správního řízení, které bylo zahájeno a týkalo se možného porušení pravidel hospodářské soutěže, přičemž cílem šetření bylo vyhledat indicie a důkazy o existenci zakázané dohody výrobců o cenách pekárenských výrobků. Zásah tak dle Soudu nepochybně sledoval „hospodářský blahobyt země". Naproti tomu ovšem Evropský soud pro lidská práva ve vztahu k poslednímu kroku testu poukázal na to, že pojem nezbytnosti zásahu v demokratické společnosti předpokládá zásah založený na naléhavé společenské potřebě a zejména přiměřený sledovanému legitimnímu cíli. **Právě v otázce proporcionality však napadený zásah Úřadu dle Soudu neobstál.**"* Obdobně v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/15 (kterým byl odmítnut návrh stěžovatele na obnovu řízení), v bodě 31 se uvádí: „*Ústavní soud v prvé řadě musí poukázat na skutečnost, že ESLP konstatoval ve smyslu* čl. 8 odst. 2 *Úmluvy zákonnost zásahu, a to právě s ohledem na jeho odůvodněnost (legitimnost cíle šetření a jeho nezbytnost), když se šetření zakládalo na ustanovení* § 21 odst. 4 až 6 *zákona č.* 143/2001 Sb. ***K profilující otázce samotné, tj. soudní kontroly ex post facto zdůraznil (a to s ohledem na vlastní judikaturu), že je nutné, aby tato kontrola byla účinná za konkrétních okolností projednávané věc**i. "*Ústavní soud dále uvádí (bod 32): *„Samotný ESLP nespatřil příčinnou souvislost mezi zjištěným porušením* čl. 8 *Úmluvy a tvrzenou majetkovou škodou odpovídající výši pokuty, která byla navrhovatelce uložena z důvodu její nedostatečné spolupráce s pracovníky Úřadu. Za nezanedbatelné je v této souvislosti nutno považovat již zmíněnou **povahu a hodnocení šetření prováděného pracovníky Úřadu, které ESLP ve svém rozhodnutí vícekrát označil za přiměřený zásah sledující legitimní cíl ochrany hospodářství, samotné uložení pokuty považoval za zákonné** a navíc uvedl, že úhrada pokuty neměla vliv na činnost navrhovatelky.*" V bodě 34 potom Ústavní soud dodává: *„Nelze v této souvislosti neuvést skutečnost, jež vyplývá z obsahu spisu (a koneckonců také ze separátního vóta tří soudců ESLP), že navrhovatelka v řízení před správními soudy neuvedla konkrétní argumenty, které by mohly vést k závěru, že podezření Úřadu nebyla pravděpodobná, nebo že šetření nebylo nezbytné a přiměřené sledovanému cíli. Konečně o akademickém přístupu navrhovatelky v této její části argumentace svědčí také skutečnost, že i námitky, které vznesla v tomto směru před ESLP, byly čistě teoretické."*(v citaci zvýrazněno NSS). **Námitka stěžovatelů, že krajský soud v rozporu s rozsudky ESLP a Ústavního soudu znovu posuzoval zákonnost zásahu, a to dokonce odlišně, je nedůvodná.**

[132] Nejvyšší správní soud připomíná, že **ESLP shledal porušení základního práva stěžovatele DELTA na respektování obydlí a korespondence stanoveného v čl. 8 Úmluvy, spočívající v neposkytnutí dostatečné soudní kontroly skutkových okolností, které vedly žalovaného k uskutečnění místního šetření v obchodních prostorách stěžovatele.** Výslovně přitom konstatoval, že Česká republika postupem vůči stěžovateli porušila čl. 8 Úmluvy; přitom tato skutečnost však vede k pochybnostem, zda se stěžovatel skutečně nadále nachází v postavení „oběti". Nelze ani přehlédnout, že ESLP stěžovateli nepřiznal spravedlivé zadostiučinění, když dospěl k závěru, že mezi vzniklou újmou stěžovatele a porušením čl. 8 Úmluvy není příčinná souvislost. **Rozsudek ESLP (odst. 134) konstatuje, že hmotná újma, kterou stěžovatel DELTA utrpěl v podobě povinnosti zaplatit pokutu, není v příčinné souvislosti se zjištěným porušením Úmluvy.** Z uvedeného je zcela zjevné, že porušení Úmluvy bylo konstatováno v souvislosti s tím, že se soudní přezkum nezaměřil na případnou svévoli žalovaného, nikoli s tím, jak žalovaný fakticky při místním setření postupoval.

[133] Nejvyšší správní soud konstatuje, že **provedené místní šetření nebylo ESLP zpochybněno jako takové a soud neučinil žádný radikální závěr o nepoužitelnosti důkazů v něm získaných.** V souvislosti s okolnostmi provedení místního šetření (především obecné vymezení jeho účelu) **učinil toliko závěr o nezbytnosti existence účinné soudní kontroly** (předběžné, či následné). Nelze však dovozovat, že by tyto skutečnosti považoval za vady, které by vedly k nezákonnosti provedeného místního šetření, potažmo k nezákonnosti rozhodnutí ve věci samé. **Pokud jde o použitelnost důkazů protisoutěžního jednání stěžovatelů zajištěných při místním šetření, ESLP se v tomto směru vůbec nevyjádřil, neboť samotné protisoutěžní jednání stěžovatelů nebylo předmětem řízení a rozhodnutí, které bylo ESLP přezkoumáváno**; jak již výše NSS uvedl, předmětem řízení bylo rozhodnutí ve věci uložení pořádkové pokuty stěžovateli DELTA – viz odst. [130].

[134] Rovněž lze odkázat na nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 4397/12 (bod 67), v němž se konstatuje: *„V nyní souzené věci to především znamená, že Ústavní soud nemůže sám přezkoumat Úřadem realizovaná místní šetření z hlediska jejich přiměřenosti. Nemůže provádět důkazy a hodnotit jejich váhu, význam apod., tudíž nemůže autoritativně konstatovat, že vyloučením části (byť i podstatné) důkazního materiálu následkem jeho procesní nepoužitelnosti došlo k tomu, že stěžovatelky již nelze uznat vinnými ze spáchání správního deliktu. Anebo naopak, že i navzdory této výluce rozhodnutí předsedy Úřadu obstojí, neboť vina stěžovatelek se bezpečně podává ze zbývajících důkazů. To přísluší výlučně správním soudům, které v rámci stěžovatelkami podaných správních žalob mohou takové zhodnocení provést a jsou k tomu také daleko lépe vybaveny i povolány. Ústavní soud by si vlastním hodnocením, a tudíž de facto rozhodnutím ve věci samé, sám nepřípustně atrahoval pravomoci, které mu nebyly svěřeny ani Ústavou ani zákonem."* **Z uvedeného nelze dovozovat, jak činí stěžovatelé, že by bylo zapovězeno jakékoli dodatečné přezkoumání všech aspektů provedeného místního šetření, hodnocení důkazů a jejich použitelnost pro závěr o spáchání či nespáchání protisoutěžního jednání. Naopak k takovému postupu Ústavní soud otvírá prostor**, pokud dále uvádí (bod 68): *„Ve světle nosných závěrů daného rozsudku Evropského soudu pro lidská práva bude úkolem Nejvyššího správního soudu zhodnotit, zda*

lze, byť i dodatečně, v rámci stěžovatelkami zahájeného řízení před správními soudy, napravit původní nedostatek soudního příkazu k prohlídce soudním přezkumem zákonnosti a nezbytnosti šetření provedeným ex post facto, tj. zda je možné dodatečně posoudit výkon pravomoci Úřadu co do vhodnosti, délky a rozsahu provedených místních šetření, a tím popřípadě i zhojit dosud váznoucí vadu procesní nepoužitelnosti důkazů na jejich základě opatřených.(zvýrazněno NSS). Odkázat lze rovněž např. na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/15, (bod 35), v němž se konstatuje: *„Ústavní soud za situace, kdy na základě svého nálezu ze dne 9. 2. 2016, sp. zn. IV. ÚS 4397/12, kterým zrušil rozsudky Nejvyššího správního soudu……(…) otevřel prostor pro to (jak bylo uvedeno výše), aby krajský soud v novém rozsudku posoudil výkon pravomoci Úřadu co do vhodnosti, délky a rozsahu provedených místních šetření, a to za situace, kdy sám ESLP konstatoval ve smyslu čl. 8 odst. 2 Úmluvy zákonnost zásahu, a to právě s ohledem na jeho odůvodněnost (legitimnost cíle šetření a jeho nezbytnost).* V bodu 36 potom dodává*: „**Ústavní soud proto za této situace konstatuje, že výkon pravomoci Úřadu posoudit vhodnost, délku a rozsah šetření se již stal předmětem soudného přezkumu, přičemž tyto procesní záruky považuje za dostatečné a soudní kontrola ex post facto poskytla navrhovatelce dostatek záruk, čímž splnil požadavek na dodatečné procesní záruky požadované ze strany ESLP, a to i z hlediska případného soudního přezkumu, jak zdůraznil Nejvyšší správní soud v odůvodnění svého rozsudku ze dne 25. 2. 2016, č. j. 5 Afs 7/2011 - 799.*“*

[135] Pokud by měl být správný závěr stěžovatelů o nemožnosti jakéhokoli následného přezkumu místního šetření, není zřejmé, proč by v takovém případě Ústavní soud, dospěl-li by k závěru o nezákonnosti místního šetření a nepoužitelnosti důkazů v něm získaných, jakož i k nemožnosti jakékoli soudní kontroly ex post, nezrušil nejen rozsudek Nejvyššího správního soudu, ale současně též rozsudek krajského soudu i samotné rozhodnutí žalovaného. Nebylo-li (dle stěžovatelů) možno již jakkoli dodatečně tuto otázku zkoumat, neboť poskytnutí takové soudní ochrany je již nemožné, resp. dle § 82 s. ř. s. v rámci žaloby nepřípustné, byl by takový postup Ústavního soudu nanejvýše na místě, neboť rozhodnutí žalovaného by nemohlo obstát, a to bez ohledu na jakékoli přezkoumání rozsudku krajského soudu Nejvyšším správním soudem, resp. rozhodnutí žalovaného krajským soudem. **Správnost závěrů, k nimž Nejvyšší správní soud dospěl v rozsudku ze dne 25. 2. 2016, potvrdil, jak uvedeno výše, i Ústavní soud. Tvrdí-li stěžovatelé, že rozsudek Nejvyššího správního soudu je v rozporu s rozsudkem ESLP, resp. Ústavního soudu, nelze jim přisvědčit**.

[136] Nejvyšší správní soud zcela v **souladu s výše uvedenými závěry ESLP a Ústavního soudu v rozsudku č. j. 5 Afs 7/2011 – 799, ze dne 25. 2. 2016**, kterým krajský soud zavázal k dalšímu postupu, uvedl, že otázka legitimity a přiměřenosti zásahu žalovaného (a s tím související použitelnost důkazů, na základě kterých bylo rozhodnutí žalovaného č. j. ÚOHS-R 20,21,22/2004-1249/2009/310/ADr, ze dne 2. 2. 2009, vydáno) nebyla dosud správními soudy řešena; konstatoval: *„Dle Ústavního soudu za této situace* ***neměli stěžovatelé možnost účinné procesní obrany přímo proti zásahu v podobě místního šetření.*** *Není tak možno za této situace vycházet z presumpce správnosti, resp. ústavní konformity daného zásahu za situace, kdy subjekt, vůči němuž zásah směřoval, namítá porušení řady svých práv, ale nemůže*

se žádným účinným prostředkem domoci autoritativního přezkumu. Existuje tak střet mezi oběma stranami o povaze sporného zásahu, ***avšak tento nebyl dosud řešen nezávislým soudem.****"*

Za klíčovou procesní záruku NSS považoval (a potvrdil její splnění) **soudní kontrolu přiměřenosti místního šetření ex post** a posouzení, zda šetření nebylo „lovem informací"; NSS uzavřel, že šetření bylo zákonné, sledovalo legitimní cíl a bylo přiměřené, takže důkazy jsou použitelné (viz body **[139]– [144]**).

K otázce II této analýzy se NSS vyjádřil k existenci nepřímých důkazů, které tvoří **ucelený řetězec nepřímých důkazů**, posuzovaný jako celek, pokud neexistuje jiné logické vysvětlení (viz body **[149]–[151],** tajná povaha kartelů, informace bývají útržkovité). K „ekonomické" dimenzi (bez detailních ekonometrických důkazů) NSS převzal a potvrdil úvahu, že **objektivní tržní tlak** mohl vysvětlovat potřebu zdražení, nikoli však **konkrétní způsob a načasování** sladěného postupu (tedy odstranění nejistoty na trhu koordinací). NSS akcentoval posouzení cíle a kontextu a odkazoval na standardy SDEU k jednání ve shodě a výměně informací (viz body **[147]** a [**148]**).

Dále se NSS vyjádřil k § 22 odst. 2 ZOHS („poslední ukončené účetní období"): referenčně rok 2004; odkazy na 2002 v odůvodnění nevedly k nezákonnosti, protože ve spise byly údaje i za 2004 a zákonný rámec pokuty obstál (viz body **[153]–[165]**). NSS výslovně rozlišil mezi (a) **zákonným „zastropováním"** maximální možné pokuty (právní otázka bez prostoru pro uvážení) a (b) samotným **algoritmem stanovení konkrétní výše** (správní uvážení), přičemž dovodil, že krajský soud měl ve spise dostatek podkladů i pro rok 2004 a že „základna" pro zákonný rámec pokuty obstála (viz body **[158]–[160]**).

S tímto rozhodnutím souvisí rozsudky:

> **Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2008, čj. 5 Afs 40/2007-204**
>
> PV ne, ÚS ne
>
> První kolo věci *DELTA PEKÁRNY*. Krajský soud zrušil rozhodnutí ÚOHS, protože popis deliktního jednání v rozhodnutí žalovaného trpěl vnitřním logickým rozporem, z rozhodnutí pak nelze jednoznačně zjistit, které konkrétní jednání účastníků stěžovatel posoudil jako nezákonné jednání ve vzájemné shodě. NSS potvrdil, věc se vrátila k ÚOHS. Podstatou rozsudku je závěr, že u deliktu **jednání ve vzájemné shodě** musí být ve výroku a odůvodnění **jasně, úplně a logicky shodně** popsáno, jaké jednání je trestáno, včetně jeho časového vymezení.
>
> NSS se vyjádřil k výkladu jednání ve vzájemné shodě. Krajský soud i NSS vycházejí z toho, že jednání ve vzájemné shodě zahrnuje nejprve koordinaci soutěžitelů, poté její projev na trhu a mezi oběma prvky musí být příčinná souvislost. Správní orgán srozumitelně vymezil, jaká konkrétní koordinace proběhla a kdy, protože právě ta činí z paralelního tržního chování protisoutěžní jednání.
>
> > „Je třeba si znovu uvědomit, o co zde běží: **o úplný, konkrétní a jednoznačný popis trestaného jednání účastníků vylučující jeho záměnu s jednáním jiným**. O tom,

že **právem zakázaným jednáním je v případě jednání ve vzájemné shodě právě spolupráce mezi soutěžiteli spočívající typicky ve výměně informací a ve vzájemných kontaktech mezi soutěžiteli, nemůže být pochyb**….

Stěžovatel ve své argumentaci směřuje k tomu, že by konstitutivním prvkem jednání ve vzájemné shodě mělo být jednání soutěžitelů na trhu, zatímco prvek vzájemné koordinace - slaďování (v podobě výměny informací či schůzek soutěžitelů) by měl být prvkem vedlejším, fakultativním popř. pouze indikativním. Takové chápání skutkové podstaty jednání ve vzájemné shodě by však bylo zcela nesprávné. Tím nemá být řečeno, že samotné jednání soutěžitelů na trhu je bezvýznamné**. Jak uvedl Soudní dvůr např. v citovaném rozsudku ve věci** *Hüls AG proti Komisi*, bod 161 - 162, ***„Koncept jednání ve vzájemné shodě, jak vyplývá ze samotného znění čl. [81] odst. 1 Smlouvy o ES, předpokládá jednak vzájemné slaďování („Abstimmung“, „concerting“, „concertation“) mezi podniky, jednak následné jednání na trhu a příčinnou souvislost mezi těmito dvěma prvky. Nicméně existuje domněnka, kterou podniky mohou vyvrátit předložením příslušných důkazů o opaku, že podniky účastnící se slaďování a vyvíjející aktivitu na trhu využívali při určování svého tržního chování informace zprostředkované jinými soutěžiteli“***. Z toho vyplývá, že **jakkoli jsou zásadně vyžadovány oba prvky, tedy (i) slaďování ve formě kontaktů či zprostředkování informací a (ii) jednání soutěžitelů na trhu determinované předchozím slaďováním, tento druhý prvek je presumován.** V centru pozornosti proto při zjišťování možného jednání ve vzájemné shodě proto musí být **prvek vzájemného slaďování ve formě kontaktů či zprostředkování informací**. **Tomu ovšem musí rovněž odpovídat popis deliktního jednání soutěžitelů v rozhodnutí, který musí, a to na prvním místě, zahrnovat slaďování (koordinaci) soutěžitelů, které předcházelo jejich jednání na trhu. Časová souslednost (nejprve slaďování, poté jednání na trhu) pak vyplývá již ze samotného požadavku příčinné souvislosti mezi těmito dvěma prvky. Není totiž možné, aby následek nastal dříve než jeho příčina.**

Tomuto závěru odpovídá i správní praxe Evropské komise (…).“

NSS se rovněž vyjádřil k věcnému vymezení jednání ve vzájemné shodě:

„**Koncept jednání ve vzájemné shodě představuje jakousi záchranou síť, která má bránit soutěžitelům v obcházení zákazu uvedeného v čl. 81 odst. 1 Smlouvy ES** (resp. § 3 odst. 1 zákona č 143/2001 Sb.) **spoluprací, která by nenaplňovala všechny znaky dohod v užším smyslu nebo rozhodnutí sdružení soutěžitelů** (srov. Jones a Sufrin, cit. dílo, str. 150). Zejména **u komplexnějšího a déletrvajícího jednání nemůže být od správního orgánu vyžadováno, aby jednoznačně kvalifikoval jednání soutěžitelů v jednotlivých fázích buď jako dohodu v užším smyslu nebo jako jednání ve vzájemné shodě** (srov. Rozsudek soudu prvního stupně ze dne 20. 4. 1999 ve věcech T-305/94, T-306/94, T-307/94, T-313/94 až T-316/94, T-318/94, T-325/94, T-328/94, T-329/94 a T-335/94, *Limburgse Vinyl Maatschappij NV a další proti Komisi*, Recueil s. II-931, bod 696). **Určitý kartel tedy může zahrnovat**

jak dohodu v užším smyslu tak i jednání ve vzájemné shodě (srov. rozsudek Soudu prvního stupně ze 17. 12. 1991 ve věci T-7-89, *SA Hercules Chemicals NV proti Komisi*, Recueil s. II-1711, bod 264). Rovněž je třeba upozornit na skutečnost, že na právní postavení soutěžitelů nemá skutečnost, zda správní orgán jejich jednání kvalifikoval jako dohodu v užším smyslu nebo jako jednání ve vzájemné shodě, žádný praktický vliv. Obě kategorie soutěžního jednání jsou stejným způsobem zakázány a obě podléhají stejné sankci.

Prvkem odlišujícím dohodu v užším smyslu od jednání ve vzájemné shodě je právě existence dohody v užším smyslu, jednání ve vzájemné shodě je pak jakási zbytková skutková podstata zakázaných dohod v širším smyslu. Dohoda v užším smyslu předpokládá shodný projev vůle soutěžitelů, jednat na trhu určitým způsobem. Tato forma zakázaných kartelových dohod vyžaduje konsens mezi zúčastněnými soutěžiteli, který musí být náležitým (prokazatelným) způsobem projeven: ať již formou písemné smlouvy či pouze ústně apod.

Naproti tomu **jednání ve vzájemné shodě nevyžaduje takovýto projev shodné vůle, tento znak je nahrazen „slaďováním" (koordinací), které může mít rozmanitou formu: od zpracování společného plánu** [jako tomu bylo v případě řešeném Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 9. 2. 2005, č. j. 2 A 18/2002-OL-58, publikovaném pod č. 580/2005 Sb. NSS (případ inseminačního kartelu)], **až po pouhou výměnu informací.**

K tomu je třeba uvést, že dle ustálené judikatury Soudního dvora není pro kvalifikaci určitého jednání jako jednání ve vzájemné shodě nezbytné zjištění, že byl vypracován „plán" společného postupu (srov. citovaný rozsudek Soudního dvora ve věci *Suiker Unie*, bod 173; rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 12. 7. 2001 ve věci T-202/98, T-204/98 a T-207/98, *Tate & Lyle plc a další proti Komisi*, Recueil s. II-2035, bod 55). Proto může být **určité chování jako jednání ve vzájemné shodě kvalifikováno i tehdy, pokud se zúčastnění soutěžitelé nedohodnou předem na společném plánu tržního jednání, nýbrž pouze komunikují nebo se účastní jednání, které usnadňuje koordinaci jejich obchodní politiky** (citovaný rozsudek Soudu prvního stupně ve věci *Hercules*, bod 255)."

- **Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2009, čj. 5 Afs 17/2008-298**: NSS přezkoumával odmítnutí žaloby United Bakeries, šlo o účastenství v kauze *DELTA PEKÁRNY*.
- **Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2012, čj. 5 Afs 7/2011-619:** Tento rozsudek byl **zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2016, sp. zn. IV. ÚS 4397/12 (*DELTA PEKÁRNY*).**
- **Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2013, čj. 5 Afs 69/2012-240:** Tento rozsudek byl **zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2016, sp. zn. IV. ÚS 4397/12 (*DELTA PEKÁRNY*).**

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2015, čj. 8 Afs 25/2012-351

PV ano, ÚS odmítl

Rozsáhlý případ dohody o určení cen (mj. Philips, Panasonic a Toshiba), která vedla k narušení hospodářské soutěže na trhu barevných obrazovek pro televizory. NSS se zabýval z velké části povahou lhůt pro uložení sankce. Dotkl se ale i otázek dokazování a povahy „jednoho protisoutěžního jednání". Z rozhodnutí vytvořil tyto právní věty:

> „I. Pro posouzení prekluzivních lhůt pro uložení sankce za protiprávní jednání, které soutěžitel ukončil ještě za účinnosti zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, je rozhodný tento zákon, nikoliv zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže.;
>
> II. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže nemá po marném uplynutí lhůty k uložení sankce podle § 14 odst. 5 zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, pravomoc deklarovat vinu soutěžitele.;
>
> III. Pokud účastníci kartelové dohody (§ 3 zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, příp. § 3 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže) ukončili svou účast na dohodě v různých obdobích, **je třeba počátek prekluzivní lhůty pro uložení sankce počítat ve vztahu ke každému jednotlivému účastníku kartelové dohody zvlášť od konce období, v němž se dohody účastnil**.;
>
> IV. Pokud Úřad pro ochranu hospodářské soutěže **odepře účastníku řízení právo nahlížet do spisu ve fázi správního řízení předcházející tzv. sdělení Výhrad, nevede to samo o sobě k porušení práva účastníka na seznámení se s podklady pro rozhodnutí** (§ 36 odst. 3 správního řádu z roku 2004) – je-li toto právo účastníku dostatečně zaručeno v období po sdělení Výhrad. I pak ale mohou být některé části spisu poskytnuty pouze v omezeném režimu (nahlížení bez možnosti činit si výpisy nebo pořizovat kopie), jsou-li splněny podmínky § 38 odst. 6 správního řádu z roku 2004.;
>
> V. Obviněný ze správního deliktu nemá subjektivní právo domáhat se zahájení řízení o správním deliktu s jiným (dalším) subjektem nebo požadovat uznání jeho viny. Nemůže se proto ani domáhat, aby tento tvrzeně opomenutý účastník byl zahrnut do vzorce pro výpočet pokuty uložené účastníkům kartelové dohody, s nimiž bylo vedeno správní řízení, ledaže by nezohlednění dalšího subjektu vedlo k výrazně a intenzivně jinému výsledku.;
>
> VI. **K prokázání existence „jednoho protisoutěžního jednání" (§ 3 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže) musí Úřad pro ochranu hospodářské** soutěže zejména posoudit, **zda jednotlivé schůzky zakázané dohody sledovaly totožný cíl, zda mezi nimi existovala obsahová a časová souvislost, zda se týkaly totožných výrobků, zda zahrnovaly totožné protisoutěžní praktiky a zda se jich účastnili totožní soutěžitelé**. Závěr o existenci jednoho protiprávního jednání není podmíněn tím, že by se všichni dotčení soutěžitelé museli účastnit všech schůzek tvořících zakázanou dohodu.;

VII. Prokáže-li Úřad pro ochranu hospodářské soutěže existenci jedné protiprávní dohody (§ 3 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže), **stačí, aby následně prokázal účast soutěžitele alespoň na některých schůzkách v rámci této dohody**. Mohl-li soutěžitel rozumně předpokládat protisoutěžní povahu jednání ostatních účastníků, je odpovědný za dohodu jako celek po dobu své účasti na této dohodě. Odpovědnosti se může zprostit, pokud prokáže, že se od zakázané dohody veřejně distancoval a sdělil účastníkům schůzky, že jeho účast na schůzce má odlišnou povahu než jejich. Účast soutěžitele pouze na jedné nebo několika schůzkách s protisoutěžním obsahem a jeho méně významná role v protisoutěžní dohodě nevylučují jeho odpovědnost za účast na dohodě a mohou být zohledněny až při úvahách o výši sankce.;

VIII. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže je **oprávněn použít jako jeden z důkazů o vině účastníka řízení i prohlášení jiného stíhaného soutěžitele učiněné v rámci „žádosti o shovívavost"** (která byla do 30. 11. 2012 upravena vnitřním předpisem Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a od 1. 12. 2012 je zakotvena v § 22ba zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, jako žádost o upuštění od uložení pokuty a žádost o snížení pokuty).;

IX. **Kartelové dohody o cenách [§ 3 odst. 2 písm. a) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže] mají ze své podstaty způsobilost narušit hospodářskou soutěž, proto platí vyvratitelná domněnka, že mají protisoutěžní cíl a potenciálně negativní dopad**. Pro naplnění skutkové podstaty takové zakázané dohody není nutné zkoumat skutečné dopady na trh (negativní dopad se předpokládá).;

X. **Vazba mezi kartelovou dohodou o cenách** [§ 3 odst. 2 písm. a) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže] **a územím České republiky** je založena již tím, že se s předmětem kartelové dohody na území České republiky v rozhodné době obchoduje, a dohoda je proto způsobilá narušit hospodářskou soutěž na území České republiky.;

XI. Považuje-li Úřad pro ochranu hospodářské soutěže kartelovou dohodu za ukončenou ke dni 30. 4. 2004 (tedy před přistoupením České republiky k Evropské unii) a postihne soutěžitele pouze za jednání spáchané do tohoto data ve vztahu k území České republiky, nezasahuje tím do pravomoci Komise. Článek 81 Smlouvy o založení Evropského Společenství (nyní článek 101 Smlouvy o fungování Evropské unie) a čl. 3 odst. 1 nařízení Rady (ES) č. 1/2003 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v článcích 81 a 82 Smlouvy nelze použít se zpětnou účinností ve vztahu k jednání, k nimž došlo před přistoupením určitého státu k Evropské unii.;

XII. Článek 11 odst. 6 nařízení č. 1/2003 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v článcích 81 a 82 Smlouvy je použitelný pouze v situacích, kdy je možné souběžné použití unijního a vnitrostátního práva. České právo bylo v době před přistoupením ve vztahu k právu EU „právem třetího státu", nemohlo se s ním dostat do kolize a Úřad pro ochranu hospodářské soutěže nebyl povinen přerušit řízení do rozhodnutí Komise.;

XIII. Rozhodnutím Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, vztahujícím se k deliktnímu jednání ukončenému ke dni 30. 4. 2004, nemohlo dojít k porušení čl. 16 odst. 2 nařízení č.

1/2003 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v článcích 81 a 82 Smlouvy, neboť předmětné ustanovení stanoví zákaz odchýlit se od rozhodnutí Komise a zajišťuje přednost práva Unie v situacích, kdy je možné souběžné použití unijního a vnitrostátního práva.;

XIV. **Uložená pokuta nesmí mít sama o sobě likvidační důsledky**. Ostatní závazky účastníka řízení je pak možné zohlednit pouze do určité míry. **Předlužení pachatele nemůže vést k automatické imunitě vůči sankcím ukládaným v oblasti veřejného práva**."

NSS se obecně vyjádřil k přezkumné roli soudů v bodech **[131]–[142]** (meze kasačního přezkumu, přezkum jen v mezích uplatněných důvodů; požadavek konkrétnosti stížních bodů).

K hlavním procesním zárukám (právo na obhajobu, nahlížení do spisu, „Výhrady", obchodní tajemství, intenzita vady) jsou stěžejní body **[165]–[206]** (včetně významu „Výhrad" v bodech **[170]–[177]**, omezení přístupu a § 38 odst. 6 správního řádu v bodech **[183]–[190]**, test dopadu omezení na obhajobu v bodech **[192]–[199]**, nepřípustnost nových námitek v kasační fázi v bodu **[200]**, a některé dílčí závěry jako v bodu **[204]** k podmínkám mlčenlivosti). Dále je prakticky relevantní i bod **[424]** (procesní námitka k pozdě doplněnému podání/důkazu a její význam pro zákonnost).

„[175] Na tomto místě lze proto učinit dílčí závěr, že **odepření přístupu ke spisu před sdělením Výhrad odpovídá účelu této fáze řízení, která je považována za fázi vyšetřovací**. V tomto období žalovaný shromažďuje podklady pro rozhodnutí, provádí šetření a hodnotí informace a důkazy, které získal v rámci žádostí o shovívavost, případně jiným způsobem. Plný přístup ke spisu ze strany účastníků řízení (obviněných ze spáchání deliktu) již v této fázi řízení by mohl zmařit nebo alespoň podstatně ztížit účel vyšetřování. **Odepření přístupu ke spisu v období do sdělení Výhrad je také v souladu s evropským právem**.

[176] Přestože takový postup nebyl výslovně předvídán zákonem č. 143/2001 Sb. ve znění do 31. 8. 2009 ani správním řádem, tyto zákony výslovně nestanovily, že by právo nahlížet do spisu muselo být zaručeno vždy po celou dobu řízení a nemohlo by být po určitou dobu omezeno. Současné znění zákona č. 143/2001 Sb. pak dočasné odepření přístupu ke spisu do sdělení Výhrad výslovně připouští.

[177] **Nejvyšší správní soud proto považuje za přípustné, že žalovaný dočasně odepřel účastníkům řízení právo na přístup ke spisu v období před sdělením Výhrad (pro úplnost je třeba dodat, že toto odepření se týkalo jen dokumentů předložených účastníky řízení, které byly označeny jako obchodní tajemství, tyto části však tvořily převážnou část spisu; rozsah částí spisu označených jako obchodní tajemství se v průběhu řízení částečně měnil, tyto změny však nebyly pro vypořádání vznesených námitek podstatné). Toto omezení bylo pouze dočasné a samo o sobě nevedlo k porušení práva účastníků na seznámení se s podklady pro rozhodnutí za předpokladu, že toto právo bylo účastníkům dostatečně zaručeno v období po**

sdělení Výhrad (srov. výše bod 166).

(…)

[180] **Postavení třetích osob žádajících o nahlédnutí do spisu vedeného ve správním řízení je odlišné od postavení účastníka řízení.** Tato odlišnost je patrná již ze samotné právní úpravy obsažené v § 38 správního řádu, který rozlišuje možnost nahlížet do správního spisu účastníků správního řízení (odstavec 1) a jiných osob (odstavec 2). Jiným osobám než účastníkům správní řád umožňuje nahlédnout do spisu pouze tehdy, prokáží-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem (touto problematikou se Nejvyšší správní soud podrobně zabýval např. v rozsudku ze dne 23. 1. 2014, čj. 1 Afs 87/2013 – 73). **Právo jiných osob nahlížet do spisu tedy podléhá odlišným (přísnějším) omezením než právo účastníka řízení**."

V bodu **[202]** se vyjádřil k možnosti, aby soud sám posoudil dokumenty při hodnocení námitky zásahu do práva na obhajobu, k tomu viz:

„[202] **Dále stěžovatelé b) a d) tvrdili, že krajský soud pochybil, pokud ověřil, že dokumenty, k nimž měli účastníci řízení omezený přístup, neobsahovaly důkazy v jejich prospěch. Nejvyšší správní soud neshledal postup krajského soudu protizákonným.** Obdobnou námitku vznesly např. podniky ve věci posuzované Soudním dvorem Limburgse Vinyl, v níž brojily proti postupu Tribunálu, který sám přezkoumal dokumenty, jež jim nebyly přístupné během řízení před Komisí, aby posoudil, zda odepření přístupu k těmto dokumentům mohlo ovlivnit průběh řízení a výsledek rozhodnutí Komise (viz bod 313 rozsudku Soudního dvora Limburgse Vinyl). Soudní dvůr neuznal tuto námitku důvodnou a potvrdil, že Tribunál byl oprávněn posoudit otázku, zda předmětné dokumenty mohly dotčené podniky využít pro svou obhajobu (bod 325, srov. také rozsudek Soudního dvora Aalborg, bod 76). **Ani Nejvyšší správní soud neshledal, že by krajský soud překročil svou pravomoc a nepřípustně nahradil činnost žalovaného ve vztahu k hodnocení důkazů, provedl-li předběžné posouzení důkazů za účelem posouzení námitky nepřiměřeného omezení práva na obhajobu.** Pokud stěžovatelé b) a d) tvrdili, že možnost ověřit, zda Výhrady odpovídají spisu, měli mít také oni sami, Nejvyšší správní soud neshledal, že by jim tato možnost byla upřena (viz výše body 199 až 201), a ve vztahu k zásahům do správního uvážení zejména **330–334** a **396** (soud nepřebírá správní uvážení, přezkum je limitován; moderace jen při zjevné nepřiměřenosti)."

Dále k dokazování v bodech **[288–297]** (zásada volného hodnocení důkazů; důkazní hodnota *leniency* a zápisů ze schůzek):

„[290] **Žalovaný je oprávněn použít jako důkaz o vině účastníka řízení také prohlášení jiných stíhaných soutěžitelů učiněná v rámci žádosti o shovívavost.** Prohlášení jiných soutěžitelů uznává jako důkaz i evropská judikatura, podle které by v opačném případě bylo „*důkazní břemeno, pokud jde o jednání v rozporu s články 81 ES a 82 ES,*

které nese Komise, neúnosné a neslučitelné s úlohou dohledu na správné použití těchto ustanovení, která je Komisi svěřena“ (rozsudky Tribunálu *JFE Engineering*, bod 192, nebo *Siemens*, bod 50). **Prohlášení, která jsou v rozporu se zájmy prohlašujícího, jsou podle unijní judikatury v zásadě považována za zvláště věrohodné důkazy** (viz rozsudek *JFE Engineering*, bod 211).

(…)

292. V nyní posuzované věci **však žalovaný nevyšel pouze z tvrzení žadatelů o shovívavost o existenci zakázané dohody. Osoba zúčastněná na řízení a společnost Chunghwa podpořily svá tvrzení zápisy ze schůzek, které tvořily předmětnou dohodu. Podstatná tak byla nejen shodující se prohlášení žadatelů, ale především shodující se zápisy z některých schůzek, které byly dodány oběma společnostmi nezávisle na sobě. Tyto zápisy shodně potvrzovaly data konání předmětných schůzek, jejich účastníky a podstatné obsahové skutečnosti. Společnost Chunghwa, která podala žádost o shovívavost a zápisy ze schůzek později, přitom neměla přístup k dokumentům předloženým osobou zúčastněnou na řízení, proto je třeba přikládat velkou váhu skutečnosti, že se tyto důkazy předložené nezávislé na sobě dvěma konkurenty shodovaly.**

(…)

297. **V nyní posuzované věci Nejvyšší správní soud považoval za rozhodující, že zápisy přiložené k žádostem o shovívavost vznikly jako autentické záznamy v době páchání protiprávního jednání, jejich důkazní hodnota je proto vyšší než u prostého prohlášení učiněného v rámci řízení o správním deliktu.** Již výše Nejvyšší správní soud uzavřel, že důkazy shromážděné žalovaným tvoří ucelený a logicky provázaný důkazní řetězec, přitom žádný z důkazů nezpochybňuje pravost, věrohodnost a přesvědčivost důkazu jiného (viz body 260 a násl.). Žalovaný zjistil skutkový stav věci dostatečně a odstranil veškeré důvodné pochybnosti. Stěžovatel b) neoznačil konkrétní skutečnosti, které by svědčily v jeho prospěch, ale nebyly žalovaným zohledněny. Nejvyšší správní soud proto neshledal důvodnou ani námitku, že žalovaný porušil § 2, § 3, § 50 odst. 3 a § 52 správního řádu.“

K dopadu na hospodářskou soutěž v ČR a otázce kdy je (ne)nutné prokazovat tedy i provádět „ekonomické“ dokazování dopadu, jsou podstatné body **[300–306]** (dohoda „svým cílem“, u cenových dohod domněnka protisoutěžního cíle; dopady se pro skutkovou podstatu typicky nedokazují).

„[303] Pro **závěr o existenci protisoutěžního cíle postačuje, aby dohoda byla způsobilá vyvolat negativní účinky na hospodářskou soutěž**. Jinými slovy, musí být s ohledem na právní a hospodářský kontext, do kterého spadá, alespoň potenciálně způsobilá vyloučit, omezit nebo narušit hospodářskou soutěž na trhu. **Otázka, zda a v jaké míře skutečně k takovým účinkům došlo, může mít význam jen pro výpočet výše pokuty, příp. pro hodnocení nároků na náhradu škody** (srov. rozsudek Soudního dvora *T-Mobile*

Netherlands, bod 30**). Ani pro účely výpočtu pokuty však skutečný účinek nemusí být povinným kritériem** (viz rozsudek Soudního dvora *Prym*, body 54 a 74).

[304] **U dohod o cenách**, které jsou považovány za nejzávažnější typ narušení hospodářské soutěže, **se protisoutěžní cíl předpokládá, není-li prokázán opak**. V rozsudku ze dne 9. 2. 2005, čj. 2 A 18/2002 – 58, č. 580/2005 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud uzavřel, že dohody obsahující přímé nebo nepřímé určení cen jsou zakázané přímo ze zákona, proto pro posouzení zákonnosti postupu žalovaného postačí, pokud postavil najisto závěr, že k takovéto dohodě došlo. Tato dohoda může vždy vést k narušení hospodářské soutěže, proto **zákon vytváří vyvratitelnou domněnku, že cenová ujednání jsou zakázanými kartelovými dohodami** (uvedený rozsudek se vztahoval k zákonu č. 63/1991 Sb., jeho závěry jsou však plně použitelné i pro cenové dohody podle zákona č. 143/2001 Sb., protože znění příslušných ustanovení i jejich účel jsou obdobné).

[305] Také **unijní judikatura vychází z předpokladu, že dohody o cenách patří mezi dohody, které již ze své povahy mají protisoutěžní cíl** (viz např. rozsudek Tribunálu ze dne 15. 9. 1998, *European Night Services*, spojené věci T-374/94 a další, bod 136).

[306] **Lze shrnout, že kartelové dohody o cenách mají již ze své povahy způsobilost narušit hospodářskou soutěž, platí proto vyvratitelná domněnka, že mají protisoutěžní cíl a potenciálně negativní dopad. Pro účely podřazení takových dohod pod § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb. tedy není nutné zkoumat skutečné dopady na trh (negativní dopad se předpokládá).** Zkoumání skutečného dopadu by u tohoto typu dohod mohlo hrát roli pouze při úvahách o výši sankce, byl-li by skutečný dopad stanoven jako jedno z kritérií pro určení pokuty, příp. při rozhodování o nárocích na náhradu škody."

NSS se rovněž vyjádřil ke ve vztahu k zásahům do správního uvážení (v bodech **[330]–[334]**) a v bodě **[396]** následně k limitům přezkumu správní pokuty. Pokud jde o pokuty, NSS se k přezkumu sankcí vyjadřuje v bodech **[330]-[334]** (včetně vymezení moderace v bodech **[333]–[334]),** k samotné metodě výpočtu a přezkumu její zákonnosti v bodech **[322]–[329]** a v bodech **[395]–[407]**, a k „likvidační" pokutě jako krajnímu korektivu v bodech **[440]–[447]**.

„[332] Soud nemá **při hodnocení zákonnosti uložené sankce prostor pro změnu a nahrazení správního uvážení uvážením soudním. Přiměřenost sankce soud může zohlednit v rámci přezkumu podle § 78 odst. 1 s. ř. s. tehdy, pokud by se správní orgán dopustil některé z výše popsaných nezákonností, v jejímž důsledku by výše uložené sankce neobstála** (viz rozsudek čj. 1 Afs 1/2012 – 36).

[333] V posledně zmiňovaném rozsudku Nejvyšší správní soud také upozornil, že používání výrazu „přiměřenost uložené pokuty" je do jisté míry nepřesné. Soudní řád správní totiž umožňuje soudu zohlednit hledisko přiměřenosti zejm. v rámci posouzení

individualizace trestu, tj. v situaci, kdy je správní soud podle § 78 odst. 2 s. ř. s. na základě návrhu žalobce nadán pravomocí nahradit správní uvážení a moderovat (snížit) výši uložené sankce. I v takovém případě je ale pro zásah do správního uvážení soudem nutné, aby nepřiměřenost dosáhla míry tzv. „zjevné“ nepřiměřenosti.

[334] **Smyslem a účelem moderace trestu totiž není hledání „ideální“ výše sankce soudem namísto správního orgánu, ale její korekce v případech, kdy by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce** (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, čj. 7 As 22/2012 – 23, č. 2672/2012 Sb. NSS).

(…)

[395] Stěžovatel c) se mýlil, domníval-li se, že žalovaný neměl diskreční pravomoc pro volbu metody výpočtu pokuty. **Nejvyšší správní soud již výše vysvětlil, že ukládání pokut se odehrává na základě správního uvážení žalovaného, a podrobně se zabýval také důsledky této skutečnosti na rozsah soudního přezkumu.** V podrobnostech proto soud odkazuje na shora uvedené body 330 a násl. Vzhledem k tomu, že právní úprava nepředepisuje konkrétní metodu pro výpočet pokuty, náleží také tato otázka do rozsahu správního uvážení žalovaného (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2013, čj. 5 Afs 69/2012 – 240, body 54 a násl., v němž soud odkázal pro srovnání také na některé zahraniční právní úpravy, které považují metodu výpočtu pokuty za část správního uvážení soutěžního úřadu).

[396] Na námitku stěžovatele c), že krajský soud nesprávně schválil metodu výpočtu pokuty, je třeba nahlížet právě s ohledem na omezený rozsah přezkumu, jímž krajský soud disponoval. **Krajský soud byl oprávněn (k námitce žalobců) hodnotit především to, zda žalovaný nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil, zda zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jsou úvahy žalovaného o výši pokuty racionální, ucelené, koherentní a souladné se zásadami logiky, příp. zda uložená pokuta není likvidační. Nemohl ale nahradit správní uvážení žalovaného vlastním hodnocením kritérií pro stanovení pokuty.** Taková pravomoc nenáleží ani Nejvyššímu správnímu soudu.“

(…)

[404] Dovolával-li se stěžovatel c) povinnosti žalovaného posoudit účinky protisoutěžního jednání prostřednictvím ekonomické analýzy a tuto povinnost dovodil z rozsudku Soudního dvora *Prym*, podstatně zkreslil závěry Soudního dvora vyplývající ze zmiňovaného rozsudku. Především Soudní dvůr jednoznačně uvedl, že není stanoven závazný nebo taxativní výčet kritérií, ke kterým musí být povinně přihlédnuto při posouzení závažnosti porušení práva hospodářské soutěže (bod 54). Dále Soudní dvůr potvrdil, že **cenové horizontální dohody mohou být hodnoceny jako velmi závažné protiprávní jednání pouze na základě své povahy**, aniž by Komise byla povinna prokazovat skutečný dopad protiprávního jednání na trh (bod 75). Skutečný dopad lze zohlednit jako dodatečné

hledisko, které umožňuje Komisi zvýšit výchozí částku pokuty nad rámec minimální částky předpokládané v Pokynech (bod 81). Za situace, kdy Komise považuje za účelné zohlednit při výpočtu pokuty tuto nepovinnou skutečnost (skutečný dopad na trh), nemůže se omezit na pouhou domněnku, ale musí poskytnout konkrétní, důvěryhodné a dostatečné indicie, které umožní posoudit, jaký skutečný dopad mohlo mít protiprávní jednání z hlediska hospodářské soutěže na uvedeném trhu (bod 82).

[405] **Z rozsudku *Prym* tedy nevyplývá obecná povinnost přihlédnout vždy při stanovení výše pokuty ke skutečnému dopadu jednání na relevantní trh**. Pouze pokud se Komise rozhodne zohlednit toto nepovinné kritérium pro zvýšení pokuty, musí jej náležitě doložit. Nadto Pokyny, jejichž výkladu se rozsudek *Prym* týká, jsou určeny Komisi a nebyly závazné pro žalovaného v posuzované věci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, čj. 1 Afs 58/2009 – 541, č. 2119/2010 Sb. NSS, bod 204).“

(…)

[440] **V rámci úvah o odpovídající intenzitě sankce je třeba přihlédnout v nezbytném rozsahu také k osobním a majetkovým poměrům pachatele**. Tento požadavek souvisí s dosažením účelu trestu z hlediska individuální i generální prevence. Trest nepřiměřeně mírný i nepřiměřeně přísný se míjí svým účelem. **Tam, kde zákon s poměry pachatele jako se zvláštním hlediskem pro určení výše pokuty nepočítá, by informace o majetkové situaci pachatele měla působit jako „záchranná brzda“, tedy jako určitý korektiv, který vstupuje do hry spíše výjimečně, a to až ve chvíli, kdy hrozí natolik vysoká pokuta, že by mohla mít pro pachatele správního deliktu z ústavního hlediska nepřípustně likvidační charakter (blíže viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, čj. 1 As 9/2008 – 133, č. 2092/2010 Sb.)**. Tento přístup se **uplatní i v případě ukládání sankcí podle zákona č. 143/2001 Sb. ve znění do 31. 8. 2009, který kritérium majetkových poměrů delikventa neobsahoval.**“

(…)

[444] Z výše nastíněných závěrů rozšířeného senátu vyplývá, že **pokuta sama o sobě nesmí mít likvidační důsledky**. Ostatní závazky stěžovatele e) je proto možné zohlednit pouze do určité míry. Má-li stanovení přiměřené výše pokuty vést k dosažení účelu trestu z hlediska individuální i generální prevence, **musí být citelným zásahem do majetkové sféry pachatele**. Pokud se pachatel dostal do závažných finančních problémů ještě před uložením pokuty v důsledku jiných okolností (ať již zaviněných nebo nezaviněných), je zřejmé, že bude pokutu pociťovat citelněji než subjekt, který není zatížen dluhy. **Důsledkem předlužení pachatele však nemůže být automatická imunita vůči sankcím ukládaným v oblasti veřejného práva**. Opačný závěr by zcela popřel účel trestu a narušil efektivitu prosazování práva hospodářské soutěže. Mohl by vést dokonce k absurdním důsledkům, kdy předlužený subjekt by se fakticky mohl chovat na trhu libovolně a mohl by beztrestně páchat jakoukoliv protiprávní činnost, včetně té nejzávažnější. Takový závěr je třeba odmítnout.

(…)

> [446] Uložená sankce musí pro pachatele představovat negativní důsledek jeho protiprávního jednání a odrážet závažnost a společenskou nebezpečnost spáchaného deliktu, neboť jedině tak může mít požadovaný represivní i výchovný účinek. V této souvislosti soud proto hodnotil také závažnost deliktu, kterého se stěžovatel e) dopustil. Jak již bylo několikrát zdůrazněno, **cenové kartelové dohody patří mezi velmi závažné protiprávní jednání. Reakcí na jejich spáchání proto nemůže být uložení pouze symbolické pokuty. Ani pokuta uložená předluženému subjektu by neměla ztratit cokoliv ze své účinnosti.**“

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2013, čj. 5 Afs 3/2012-131

PV ne, ÚS ne

Rozsáhlý rozsudek se týká zakázané dohody mezi dodavatelem a distributorem (věc „*Sokolovská uhelná*“), která měla protisoutěžní cíl, a toho, jak se posuzuje její soutěžní relevance podle českého i unijního práva.

Rozsudek se zabývá **prekluzí u pokračujícího deliktu** (část rozsudku IV. B. 2), **legitimním očekáváním a hranicí ochrany nezákonně benevolentní praxe** (IV. B. 1), specifiky relevantních trhů a dopady na obchod mezi členskými státy (IV. B. 3 a 4) doktrínou ***de minimis*** a **individuální výjimkou / rule of reason** včetně rozložení důkazního břemene (IV. B. 6 a IV. B. 9) a **odpovědnosti** jako podmínky uložení pokuty (IV. B. 7), a nakonec liberačními důvody (část IV. B. 8).

NSS v části IV. B. 1 vymezuje, kdy může vzniknout legitimní očekávání ze správní praxe, a současně zdůrazňuje limity: nelze se dovolávat očekávání založeného na nezákonné benevolenci; u „hardcore“ exportních zákazů je argument legitimního očekávání slabý (viz body **[27]–[32]**).
NSS v části IV. B. 2. potvrzuje, že u pokračujících/trvajících deliktů běží lhůty specificky a že zjištění pokračování deliktu může spouštět novou subjektivní lhůtu prekluze (viz body **[34]–[36]**).

> „[36] Tyto závěry lze plně aplikovat i na právě projednávanou věc**. Bylo-li totiž pokračování protiprávního stavu žalovaným zjištěno ještě v srpnu 2009**, kdy se **stěžovatel svým přípisem žalovanému zavázal k uzavření dodatků ke smlouvám**, kterými mělo dojít **k ukončení jeho nezákonného jednání**, v takovém případě **nelze hovořit o uplynutí prekluzivní lhůty k uložení pokuty za spáchání správního deliktu**. V souladu s konstantní judikaturou zdejšího soudu totiž **dozvěděním se žalovaného, že protiprávní stav je stěžovatelem pořád udržován, tj. že stále nedošlo k ukončení pokračujícího jiného správního deliktu, počala běžet nová prekluzivní lhůta k uložení pokuty**. S ohledem na tuto skutečnost proto zdejší soud neshledal důvod odchýlit se od právního názoru krajského soudu a dospěl k závěru, že k uplynutí prekluzivní lhůty stanovené v § 22 odst. 5 ZOHS v projednávaném řízení nedošlo.“

K rozlišování protisoutěžního cíle a účinku NSS uvedl:

„[41] **Protisoutěžní cíl a protisoutěžní účinek přitom nejsou kumulativní, nýbrž alternativní podmínky**, na jejichž základě dochází k uplatnění zákazu kartelových dohod dle § 3 odst. 1 ZOHS. Zákaz některých smluvních ujednání pouze z důvodu jejich protisoutěžního cíle je odůvodněn skutečností, že některé formy dohod mezi podniky mohou být považovány za škodlivé pro řádné fungování normální hospodářské soutěže již kvůli své povaze. Zákaz jednání považovaného za škodlivé pro společnost *per se* vytváří právní jistotu a umožňuje všem účastníkům trhu, aby odpovídajícím způsobem přizpůsobili své jednání. Krom toho vhodně šetří zdroje orgánů hospodářské soutěže a soudního systému.

[42] **Aby mělo jednání protisoutěžní cíl, postačuje, aby mohlo vyvolat negativní účinky na hospodářskou soutěž**. Jinými slovy musí být prakticky způsobilé vyloučit, omezit nebo narušit hospodářskou soutěž na společném trhu. **Není nezbytné, aby hospodářská soutěž byla skutečně vyloučena, omezena nebo narušena či, aby existovala přímá souvislost mezi jednáním soutěžitele a spotřebitelskými cenami**. Otázka, zda a v jaké míře skutečně k takovým účinkům dojde, může mít význam jen pro výpočet výše pokut a hodnocení práv na náhradu škody. Kritérii, na jejichž základě lze dovodit předpoklad protisoutěžního cíle, jsou přitom obsah a účel uzavřené dohody a hospodářské a právní souvislosti, za kterých k uzavření dohody došlo (viz v tomto smyslu rovněž judikatura Soudního dvora, kupř. rozsudky ze dne 8. 11. 1983, *IAZ v. Komise*, 96/82 až 102/82, 104/82, 105/82, 108/82 a 110/82, Recueil, s. 3369, bod 23 a ze dne 6. 4. 2006, *General Motors v. Komise*, C-551/03 P, Recueil, s. 3173, bod 67).“

Dále se zabýval otázkou **nenaplnění podmínek aplikace čl. 81 Smlouvy ES – dopadu na obchod mezi členskými státy**. K tomu uvedl:

„[56] Aby rozhodnutí, dohoda nebo jednání mohly ovlivnit obchod mezi členskými státy, musí na základě souhrnu objektivních skutkových nebo právních okolností umožnit předpokládat s dostatečnou pravděpodobností, že mohou přímo, nebo nepřímo, skutečně, nebo potenciálně uskutečňování jednotného trhu mezi členskými státy (viz rozsudky Soudního dvora ze dne 11. 7. 1985, *Remia a další v. Komise*, 42/84, Recueil, s. 2545, bod 22 či ze dne 25. 10. 2001, *Ambulanz Glöckner*, C-475/99, Recueil, s. I-8089, bod 48). I když jsou přitom dohody zakazující export ze své samé podstaty považované za způsobilé ovlivnit obchod mezi členskými státy, je nicméně nezbytné, aby i přes tuto skutečnost nebyl vliv těchto dohod na obchod mezi členskými státy zanedbatelný (viz v tomto smyslu zejména výše uvedený rozsudek Soudního dvora ve věci Miller, či rozsudky ze dne 25. 11. 1971, *Béguelin Import*, 22/71, Recueil, s. 949, bod 16, ze dne 9. 7. 1969, *Völk*, 5/69, Recueil, s. 295, bod 7, ze dne 28. 5. 1998, *Deere v. Komise*, C-7/95 P, Recueil, s. I-3111, bod 77 jakož i rozsudek Tribunálu ze dne 16. 6. 2011, *Ziegler v. Komise*, T-199/08, dosud nezveřejněný, bod 53).

(…)

[59] Za stěžejní pro právní posouzení situace navozené stěžovatelem považuje zdejší soud závěry vyplývající z rozsudku Soudního dvora ve věci *Miller*. V daném případě se jednalo o přezkum rozhodnutí Evropské komise, která v řízení o porušení čl. 85 odst. 1 Smlouvy

ES (nyní čl. 101 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie), dospěla k závěru, že obchodní společnost Miller International Schallplatten GmbH porušila ustanovení o zákazu kartelových dohod, když v roce 1971 uzavřela a až do roku 1975 udržovala v platnosti dohody, kterými zavázala své odběratele, aby jí dodané zboží nevyváželi dále do zahraničí. I když se přitom v tomto případě jednalo o trh audionahrávek, má zdejší soud za to, že závěry vyplývající z rozsudku Soudního dvora lze do značné míry aplikovat i na situaci, jaká je ta v právě probíhajícím řízení.

[60] Společnost Miller v průběhu soudního řízení na svou obranu uváděla, že jí distribuované zboží je s ohledem na jazyk, ve kterém jsou audionahrávky vyhotoveny, určeno téměř výhradně pro německý trh, a proto není s ohledem na minimální objem exportu dotčeného zboží do zahraničí možné, aby svým jednáním jakkoliv ovlivnila situaci na trhu Evropských společenství (nyní Evropské unie). Ujednání zakazující export předmětných výrobků bylo dle tvrzení společnosti Miller do smluv zakomponováno pouze s ohledem na požadavky jejich smluvních partnerů a jeho smysl byl „čistě vizuální a psychologický“ (*„purely visual and psychological“*). S ohledem na její slabou pozici na trhu přitom tyto dohody ani nemohly mít vliv na obchod v unijním měřítku.

[61] Soudní dvůr k těmto argumentům konstatoval, že **dohody omezující vývoz zboží do zahraničí jsou již ze své podstaty schopny ovlivnit obchod mezi členskými státy, neboť smyslem těchto ujednání je izolace určité části trhu od jeho celku**. Ani skutečnost, že dodavatel tyto ustanovení v praxi nevymáhá, přitom nemůže být důvodem k závěru, že tyto smlouvy nemají vliv na obchod mezi členskými státy, když tyto ujednání můžou vytvořit „vizuální a psychologické“ (*„visual and psychological“*) pozadí, které v konečném důsledku přispívá k rozdělení trhu. Co se týká tvrzené slabé pozice na relevantním trhu, Soudní dvůr uvedl, že dle zjištěných dat, společnost Miller dosahovala na relevantním trhu v letech 1970 až 1975 tržní podíl ve výši 4,91 % až 6,07 %. Dle názoru Soudního dvora se přitom jedná o nezanedbatelný tržní podíl, který ze společnosti Miller činí, pokud ne silný, tak alespoň důležitý subjekt na relevantním trhu, který je v zásadě schopný ovlivňovat obchod mezi členskými státy. K tvrzené faktické neexistenci exportů do zahraničí, Soudní dvůr uvedl, že se jedná o argument založený toliko na aktuální situaci na trhu, který nemůže vyvrátit obavu, že předmětná dohoda je schopna ovlivnit trh Evropských společenství, a to i s ohledem na skutečnost, že situace na trhu se může měnit rok po roku v závislosti na změně podmínek a složení relevantního trhu, a to jak na úrovni Evropských společenství, tak na úrovni jednotlivých členských států.“

NSS vykládá pojem „liberační důvody“, jak přísně se posuzuje „veškeré úsilí“; odmítá, že by stačilo přestat používat doložky až po zahájení řízení (viz body **[78]–[81]**).

„[79] ZOHS z hlediska právní úpravy správních deliktů nyní vychází z objektivní odpovědnosti, nicméně umožňuje v rámci své právní úpravy správních deliktů **možnost liberace**, kdy musí být prokázáno, že **dotčená osoba vynaložila veškeré úsilí**, které bylo možno požadovat, aby **porušení právní povinnosti zabránila**. **Liberačním důvodem**, při jehož naplnění soutěžitel za správní delikt neodpovídá, je tak třeba rozumět **objektivní a zcela mimořádnou okolnost, jež nastala nezávisle na vůli soutěžitele a brání mu**

ve splnění jeho povinnosti chovat se v souladu se soutěžním zákonem, jestliže nelze rozumně předpokládat, že by soutěžitel tuto překážku nebo její následky odvrátil nebo překonal. Osoba domáhající se aplikace ustanovení § 22b odst. 1 ZOHS proto musí prokázat, že byla **učiněna veškerá rozumná opatření, aby ke správnímu deliktu nedošlo**."

NSS nicméně zrušil rozsudek krajského soudu i rozhodnutí předsedy ÚOHS a věc vrátil, protože shledal **zásadní právní vadu v posouzení přechodu deliktní odpovědnosti na právního nástupce** (včetně časového řezu před/po vstupu do EU a nepoužitelnosti novější úpravy na starší řízení). K tomu viz část IV. B 7 a bod **[94]**. K tomu NSS uvedl:

„[72] Podle § 22b odst. 6 zákona č. 143/2001 Sb., ve znění zákona č. 155/2009 Sb., však bylo možno postupovat až v řízeních zahájených od 1. 9. 2009. V daném případě, jak výše už uvedeno, správní řízení bylo zahájeno dne 4. 12. 2007. K zániku Sokolovské uhelné, a.s. došlo k 30. 6. 2005, tedy ještě před zahájením správního řízení, avšak po vstupu České republiky do Evropské unie (1. 5. 2004). Zákon o ochraně hospodářské soutěže do 1. 9. 2009 neobsahoval výslovné ustanovení k přechodu práv a povinností na právního nástupce. Na daný případ nelze ani vztáhnout institut respektování právních principů v podobě zákazu zneužití práva, a to vzhledem k výše uvedeným okolnostem tohoto případu. K zániku Sokolovské uhelné, a.s. došlo k 30. 6. 2005, kdežto správní řízení bylo zahájeno v roce 2007. Komunitární předpisy nepředstavovaly v době před vstupem do Evropské unie součást platného práva České republiky, a proto nebyl žalovaný ani krajský soud přímo vázán komunitárními právními předpisy a je vykládající judikaturou; komunitární právo nemělo přímý účinek. Na možnost užití práva Evropských společenství v době před přistoupením do Evropské unie nahlíží judikatura, nejen Nejvyššího správního soudu, kompaktním a jednotným způsobem. Tento názorový postoj vychází z premisy, že v době před vstupem České republiky do Evropské unie je nutno přirozeně vyjít z práva účinného, tedy vnitrostátního.

[73] Jinak je tomu po vstupu České republiky do Evropské unie, kdy se komunitární normy staly pro Českou republiku závaznými. Žalovaný proto mohl až od 1. 5. 2004 posoudit deliktní odpovědnost stěžovatele za jednání svého právního předchůdce Sokolovské uhelné, a.s. podle právní úpravy Evropského společenství a přihlédnout ke komunitární judikatuře vztahující se k posuzovanému protisoutěžnímu jednání jako k významnému a nepopiratelnému výkladovému vodítku. V daném případě také bylo, mimo jiné, zahájeno správní řízení pro porušení zákazu obsaženého v článku 81 odst. 1 Smlouvy o založení Evropského společenství, a to v období od 1. 5. 2004 do 27. 8. 2009 na trzích hnědouhelných briket, hnědého energetického uhlí a hnědého tříděného uhlí, neboť tyto dohody mohly ovlivnit obchod mezi členskými státy Evropského společenství. Za porušení tohoto článku byla stěžovateli také uložena pokuta. Odpovědným za protisoutěžní jednání svého právního předchůdce byl však uznán a to i za dobu předcházející vstupu do Evropské unie podle zákona o ochraně hospodářské soutěže, a to i když tento zákon před 1. 9. 2009 výslovně přechod práv a povinností neumožňoval, jak výše již uvedeno. V tomto spatřuje Nejvyšší správní soud pochybení žalovaného, které svým rozhodnutím nenapravil ani krajský soud."

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, čj. 1 Afs 58/2009-541, č. 2119/2010 Sb. NSS

PV ano, ÚS odmítl

Otázka koordinovaného postupu v oblasti velkoobchodního prodeje léčiv. Velmi často citovaný rozsáhlý rozsudek (560 výskytů ve vyhledávači zahrnujících i nejnovější rozsudky). Z rozsudku byly publikovány tyto právní věty:

> „I. **Předmět řízení** musí být v oznámení o zahájení řízení **identifikován dostatečně určitě** tak, aby účastníkovi řízení bylo zřejmé, jaké jeho jednání bude posuzováno, a aby bylo zaručeno jeho právo účinně se v daném řízení hájit.;
>
> II. Správní orgán může v průběhu řízení zahájeného z moci úřední upřesnit jeho předmět, nedojde-li tímto úkonem k žádné procesní újmě na straně účastníků řízení. Upřesněním předmětu řízení nesmí dojít k jeho zásadnímu rozšíření nebo změně oproti jeho vymezení v oznámení o zahájení správního řízení. Správní orgán musí s upřesněním předmětu řízení řádně seznámit účastníky řízení a musí jim dát možnost se k němu vyjádřit.;
>
> III. Institut opravy zřejmých nesprávností v písemném odůvodnění rozhodnutí podle § 70 správního řádu z roku 2004 lze aplikovat pouze na zjevné omyly ohledně údajů, které jsou však dostatečně podloženy zjištěními prokazujícími jejich správné znění. S odkazem na toto ustanovení naopak nelze měnit vlastní obsah rozhodnutí.;
>
> IV. I ve správních řízeních, jejichž účastníky jsou právnické osoby, je nutno **respektovat specifické postavení osob v pozici statutárních orgánů těchto právnických osob** a při jejich výsleších je třeba postupovat analogicky podle § 141 odst. 6 správního řádu z roku 2004 a § 126 odst. 4, § 126a a § 131 o. s. ř., **tedy jako při výslechu účastníka řízení**.;
>
> V. Správní spis tvoří všechny dokumenty týkající se téže věci. Toto pravidlo se neuplatní pouze tehdy, stanoví-li zákon jinak. Na protokoly o výsleších svědků, byť nezákonně pořízené, se však žádná taková výjimka nevztahuje, tyto protokoly tak musí zůstat součástí spisu.;
>
> VI. Při **zkoumání dopadu na trh v rámci posuzování materiální stránky deliktu**, nelze jednání soutěžitelů poměřovat jen finančními hledisky, relevantním kritériem je i charakter trhu a význam dotčených odběratelů.;
>
> VII. **Známá a dostupná správní praxe soutěžního úřadu sice sama o sobě nepředstavuje právní rámec pro ukládání pokut, slouží ale jako referenční hledisko** ve vztahu k dodržování zásad rovného zacházení a zákazu libovůle, a je tak významným vodítkem bránícím neodůvodněným excesům při správním trestání. Soutěžní úřad však může přistoupit ke zvýšení úrovně pokut v mezích stanovených právními předpisy, je-li to objektivně nutné za účelem zajištění účinnosti aplikace pravidel v oblasti hospodářské soutěže.“

Rozsudek se vypořádává s celou řadou námitek stěžovatelů, často je ale řeší stručně, skutkově a mnohdy i odkazy na rozhodnutí žalovaného. Rozsáhlost rozsudku je tedy způsobena především

množstvím řešených námitek. K otázce dokazování lze zmínit problém **výpovědi osoby v postavení statutárního orgánu právnické osoby, s níž je vedeno správní řízení**:

> „[78] Z hlediska posouzení zákonnosti stanovení skutkového stavu věci by však provedení výpovědi osoby v postavení statutárního orgánu právnické osoby, s níž je vedeno správní řízení, formou výslechu svědka, mohlo mít negativní dopad pouze v případě, pokud by správní orgán takové výpovědi přikládal váhu svědecké výpovědi [z hlediska věrohodnosti by jí tedy přisoudil jiný (větší) význam, než který by měla s ohledem na procesní postavení vyslýchaného mít]. Takový postup by neodpovídal požadavku řádného hodnocení důkazů. Rozhodnutí založené na takovém skutkovém zjištění by nemělo oporu v provedeném dokazování."

K polehčujícím okolnostem NSS mimo jiné uvedl:

> „[220] Lze se též ztotožnit se závěrem krajského soudu, že skutečnost prvního porušení zákona není sama o sobě vždy polehčující okolností. Její automatické uplatnění by zejména u porušení zákona spáchaného v úmyslu přímém bylo velmi sporné. Ostatně kupř. nový trestní zákoník [zákon č. 40/2009 Sb., účinný od 1. 1. 2010; § 41 písm. a)] považuje první spáchání trestného činu za polehčující okolnost pouze v případě, že tak pachatel učinil pod vlivem okolností na něm nezávislých."

2.3 Rozhodnutí věcně relevantní, ale specifická

Jedná se o zbytkovou kategorii rozhodnutí, která nespadají do jiných podkapitol, protože řeší specifické otázky v oblasti zakázaných dohod narušujících hospodářskou soutěž.

Subjekty dohod:

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2007, čj. 1 As 19/2006-55

PV ne, ÚS ne

Šlo o dohodu podle § 3 ZOHS, řešilo se ale především to, že i Komora veterinárních lékařů ČR jako profesní komora může být sdružením soutěžitelů ve smyslu soutěžního práva.

Vady řízení před správním orgánem

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2007, čj. 5 Afs 26/2007-416

PV ne, ÚS ne

Kartelové dohody, krajský soud zrušil rozhodnutí správních orgánů, **protože účastníkům nebyly poskytovány kopie listin ze správního spisu**. K tomuto opatření přistoupil žalovaný poté, když zjistil, že **v některých médiích se objevily doslovné citace dokumentů, jež byly součástí správního spisu; tato skutečnost mohla mít, dle názoru žalovaného, vliv na objektivitu dalšího rozhodování**. NSS uvedl:

> „**Bez ohledu na výše uvedené, Nejvyšší správní soud především nesouhlasí s tím, že pouze v důsledku skutečnosti, že po určitou dobu nejsou účastníkovi řízení poskytovány kopie listin obsažených ve správním spise, by mohlo dojít k takovému porušení procesních práv tohoto účastníka, které by mohlo ovlivnit zákonnost rozhodnutí ve věci samé.** Nelze totiž odhlížet od další podstatné skutečnosti, a to, že žalobci, stejně jako ostatním účastníkům řízení, bylo po celou dobu řízení umožněno nahlížet do správního spisu, a to vždy po takovou dobu, aby byl splněn účel tohoto úkonu, jakož i učinit si ze spisu výpisy. Žalobci, stejně jako i ostatním účastníkům řízení, tak mohly být známy a také známy byly, všechny skutečnosti a podklady, ze kterých správní orgán při rozhodování vycházel. Bylo mu rovněž umožněno se vyjádřit k podkladům rozhodnutí před jeho vydáním. Správní orgán tak v žádném případě procesní práva žalobce neomezil. **Opatření žalovaného, trvající nadto pouze krátkou dobu, jakkoli lze o jeho vhodnosti polemizovat, tak v žádném případě nemohlo přivodit žalobci zkrácení na jeho procesních právech, pro které by mu mohla být přivozena újma na jeho právech hmotných. Žalobce ostatně ani neuvádí, v čem a jakým způsobem ovlivnilo výše uvedené opatření žalovaného jeho rozhodování**. Žalobce nikterak neprokázal, že byly-li by mu požadované kopie listin právě v té rozhodné době poskytnuty, musel, resp. mohl by, správní orgán dospět k závěru, že bylo naplněno nedovolené jednání soutěžitelů a řízení by nemohl zastavit.

Nejvyšší správní soud s přihlédnutím k výše uvedenému, názor krajského soudu o tom, že došlo k porušení ust. § 4 odst. 2 zák. č. 71/1967 Sb., nesdílí. Rovněž nesdílí závěr, který krajský soud v této souvislosti učinil a kterým odůvodnil svůj další postup v řízení, totiž, že jednání žalovaného mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí."

Rozhraničení pravomoci ÚOHS a ČTÚ

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, čj. 7 As 50/2006-262

PV ano, ÚS ne

Rozhodnutí řeší **kompetenční otázku**, zda mohl ÚOHS posuzovat smlouvu o propojení z hlediska zákazu kartelových dohod, anebo zda k tomu byl výlučně příslušný ČTÚ. Krajský soud vyslovil nicotnost rozhodnutí ÚOHS s tím, že k posuzování souladu smlouvy o propojení sítí s požadavky ochrany hospodářské soutěže byl příslušný pouze ČTÚ. Nejvyšší správní soud tento závěr zrušil. Uzavřel, že z tehdejší právní úpravy nevyplývala výlučná pravomoc ČTÚ v soutěžních otázkách, a proto ÚOHS mohl i v telekomunikačním sektoru zkoumat, zda konkrétní smluvní ujednání nepředstavují zakázanou dohodu podle soutěžního práva. Rozsudek tedy stojí na odlišení **sektorové regulace** a **ochrany hospodářské soutěže** a na závěru, že se tehdy pravomoc ČTÚ a ÚOHS nevylučovala.

Z rozhodnutí byla vytvořena tato právní věta:

> **„Úřad pro ochranu hospodářské soutěže byl v důsledku své obecné působnosti oprávněn posoudit soulad smlouvy o propojení sítí, uzavřené dle § 38 a násl. telekomunikačního zákona, s požadavky ochrany hospodářské soutěže, neboť předmětné oprávnění vyplývá z právních předpisů účinných v době jeho rozhodování."**

V odůvodnění NSS uvedl:

> „Z výše uvedeného je zřejmé, že regulační předpisy sledují primárně jiný cíl a nemohou být ztotožňovány se soutěžními předpisy. **Sektorový regulátor upravuje svým rozhodnutím zejména vztahy do budoucna**, kdy mezi jednajícími stranami nedošlo ke shodě ohledně smluvních podmínek, zatímco **stěžovatel posuzuje dopady konkrétního jednání jednotlivých soutěžitelů**. (…) soud souhlasí se závěrem stěžovatele, že **ze žádného ustanovení telekomunikačního zákona nevyplývá výlučná pravomoc ČTÚ posuzovat v rozhodném období soulad smlouvy o propojení sítí s požadavky ochrany hospodářské soutěže**."

Toto rozhodnutí následovaly i rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2007, čj. 5 As 22/2006-337, ze dne 4. 7. 2007, čj. 4 As 29/2006-286 a ze dne 26. 9. 2007, čj. 5 As 51/2006-287.

Res iudicata

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2011, čj. 5 Afs 4/2010-254

PV ne, ÚS odmítl

Navazuje na kauzu rozhraničení pravomoci s ČTÚ. Řešil se ÚOHS a otázka *res iudicata* – rozhodování ČTÚ o plnění či platnosti smlouvy nebrání ÚOHS řešit soutěžněprávní delikt.

Právní povaha dobíjecích kuponů a otázka stanovení cen na trhu s dobíjecími kupony

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2011, čj. 5 Afs 20/2010-353, č. 2447/2011 Sb. NSS

PV ano, ÚS ne

Spor se týkal toho, zda Vodafone (tehdy Český Mobil) **uzavíral zakázané cenové dohody tím, že v distributorských smlouvách stanovil pevné maloobchodní ceny dobíjecích kupónů** pro předplacenou službu Oskarta.

Z tohoto rozhodnutí byly vytvořeny tyto právní věty:

> „I. Dobíjecí kupóny služby Oskarta nejsou samostatným produktem, nemohou tedy existovat bez služeb poskytovaných stěžovatelem (poskytovatelem telekomunikačních služeb). Představují pouze prostředek platby za služby, které samy tvoří produkt relevantního trhu (ve smyslu § 2 odst. 2 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže). Poptávka po dobíjecích kupónech není fakticky poptávka po „dobíjecích kupónech“, ale poptávka po službách stěžovatele, které je možné po dobití pomocí kupónu využívat. Dobíjecí kupón a poskytovaná služba jsou neoddělitelně spojeny a objektivně tvoří jeden celek a jejich umělé oddělení není možné.;
>
> II. Dobíjecí kupóny představují balíček předplacených služeb mobilního operátora (prepaid balíček), jsou považovány za druh telekomunikační činnosti (§ 13 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích), resp. součást telekomunikačních služeb (vedle postpaid služeb).;
>
> III. Konečný spotřebitel si prostřednictvím distributorů nekupuje „dobíjecí kupón“, ale nakupuje službu operátora, která je závazně stanovena. Má-li tudíž poskytovatel telekomunikačních služeb dostát povinnosti uložené mu zákonem, tj. poskytovat služby za předem stanovené a vyhlášené ceny (§ 82 odst. 1 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích), **nelze mu přičítat protisoutěžní jednání a ustanovení v distributorských smlouvách o konečných prodejních cenách posoudit jako zakázané dohody** (ve smyslu § 3 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže).“

NSS tedy uzavřel, že poskytování telekomunikačních služeb stěžovatelem, včetně distribuce dobíjecích kupónů, o nichž bylo vedeno toto správní řízení, lze považovat za poskytování služeb obecného hospodářského významu ve smyslu § 1 odst. 2 zákona o ochraně

hospodářské soutěže. Stěžovatel poskytoval na základě telekomunikačního zákona telekomunikační služby, které jsou službami obecného hospodářského významu, distribuce předplacených dobíjecích karet v plné konkurenci za předem nestanovené a oznámené ceny by znemožnilo poskytování telekomunikačních služeb za podmínek stanovených telekomunikačním zákonem, z tohoto důvodu se **zákon o ochraně hospodářské soutěže na dohody stěžovatele s distributory v této části neuplatnil.**

Stručná rozhodnutí opakující předešlé závěry

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2024, čj. 6 As 342/2023-60

PV ne, ÚS ne

Velmi stručný rozsudek, který se týkal zakázaných dohod při provozování směnárenské činnosti ve směnárnách na území města Olomouce. Společnosti si vzájemně přeposílaly denní směnné kurzy valut a koordinovaly tímto způsobem stanovování denních nákupních a prodejních cen valut v jimi provozovaných směnárnách. Soutěžitelům byla uložena povinnost zdržet se protisoutěžního jednání a zaplatit pokutu. Nejvyšší správní soud se ztotožnil s hodnocením důkazů krajského soudu – tj. emailová komunikace, vlastnické vztahy mezi subjekty a posouzení, zda šlo o jedinou hospodářskou jednotku. Také zhodnotil, že uložená pokuta nebyla likvidační.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2025, čj. 3 As 87/2023-51

PV ne, ÚS ne

Případ Severní Energetická, vertikální dohody o zákazu exportu, jejichž cílem bylo narušení hospodářské soutěže na trhu hnědého uhlí v České republice a ovlivnění obchodu mezi členskými státy Evropské unie. NSS vypořádává skutkové námitky a převážně odkazuje na rozhodnutí krajského soudu.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2010, čj. 9 Afs 109/2009-180

PV ne, ÚS ne

Dohody na úseku telekomunikací (Vodafone a T-Mobile). NSS opakuje předchozí závěry judikatury k materiální podmínce protisoutěžního charakteru zakázaných dohod a doktríně *de minimis*. Ruší rozhodnutí krajského soudu pro nepřezkoumatelnost.

2.4 Přezkum místních šetření

Místní šetření představuje jeden z nejintenzivnějších zásahů soutěžního úřadu do práv soutěžitelů, neboť umožňuje vstup do obchodních prostor, prohlížení dokumentů a zajišťování podkladů, a současně často předurčuje důkazní základ celého navazujícího řízení. Soudní přezkum proto neřeší jen dílčí procesní otázku, ale vymezuje samotné meze legitimního výkonu veřejné moci při odhalování protisoutěžního jednání.

Současně jde o oblast, na níž je dobře patrné, že přezkumná role správních soudů v soutěžních věcech není redukována pouze na následnou kontrolu konečného sankčního rozhodnutí. Naopak se zde projevuje již ve vztahu k předcházejícím úkonům správního orgánu, zejména při posuzování, zda měl ÚOHS dostatečné indicie pro provedení zásahu, zda přiměřeně vymezil předmět a rozsah šetření, zda se vyhnul nepřípustnému „lovu informací" a zda respektoval právo soutěžitelů na obhajobu a ochranu soukromí. Význam judikatury k místním šetřením je zesílen i tím, že dřívější akcent na primát žaloby proti konečnému rozhodnutí, vyjádřený v rozsudku NSS ze dne 13. 2. 2014, čj. 7 Aps 2/2013-35, byl v soutěžních věcech následně podstatně korigován pod vlivem věci *DELTA PEKÁRNY* a posléze i novelizací § 21f ZOHS, jehož odst. 7 výslovně připouští žalobu proti místnímu šetření. Judikatura přitom tento prostředek vykládá jako samostatně přípustnou zásahovou žalobu podle § 82 a násl. s. ř. s., takže místní šetření je dnes chápáno jako úkon způsobilý zasáhnout do práv soutěžitele již svým provedením; jeho soudní přezkum tedy není odkázán pouze na žalobu proti konečnému rozhodnutí o porušení zákazu dohod narušujících hospodářskou soutěž, byť zákonnost místního šetření může být posuzována i v jejím rámci.

Zároveň se právě tato oblast soudního přezkum nejdynamičtěji rozvíjí – i z *Přílohy č. 3: Tabulky roztřídění rozhodnutí* vyplynulo, že v posledních osmi letech tvoří námitky vztahující se k místnímu šetření nejvýznamnější část agendy NSS v oblasti dohod narušujících hospodářskou soutěž.

Tato podkapitola vzhledem k věcnému zaměření obsahuje jak případy zásahových žalob podaných přímo proti místnímu šetření, tak i případy žalob proti konečnému rozhodnutí ve věci.

2.4.1 Rozvoj judikatury k místnímu šetření

Podkapitola se věnuje rozhodnutím, v nichž Nejvyšší správní soud nepřistoupil pouze k prosté aplikaci již ustálených východisek, ale judikaturu k místním šetřením dále rozvinul, zpřesnil nebo korigoval.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2026, čj. 6 As 43/2025-70

PV ne, ÚS ne

Rozsudek se týká přezkumu zákonnosti místního šetření ÚOHS u ČEZ, provedeného pro podezření na zakázanou horizontální dohodu a/nebo jednání ve vzájemné shodě podle § 3 ZOHS v souvislosti s koordinací postupu soutěžitelů ohledně podpory KVET (zejména při nastavování podmínek podpory a při účasti v aukcích, resp. při podávání nabídek do nich). NSS podrobně aplikuje unijní i vnitrostátní judikaturu na projednávaný případ. Systematicky upřesňuje, jak nakládat s více anonymními podněty, přičemž připustil, že více podnětů typicky zvyšuje míru podezření, ale současně výslovně odmítá jednoduchou „vzájemnou verifikaci" (mohou mít

společného autora či být koordinované) a z toho dovozuje nutnost vlastní ověřovací činnosti i v této situaci:

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

Rozsudek dále přináší zpřesnění ve vztahu k oddělení ověřování věrohodnosti od dokazování deliktu; k tomu viz bod **[61]**:

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

na tom, že žalovaný při ověřování podnětu musí získat indicii potvrzující přímo spáchání protisoutěžního deliktu, jak v kasační stížnosti namítá stěžovatelka.“

NSS explicitně připouští, že ÚOHS může neprověřovat obsah podnětu u některých subjektů (včetně správních orgánů), pokud racionálně vyhodnotí riziko „úniku“, a to i bez toho, aby měl „přímé důkazy“ o zapojení těchto orgánů; zároveň formuluje tezi, že ÚOHS nemá povinnost vyčerpat všechny myslitelné způsoby ověření, jakmile dosáhne prahu důvodného podezření.

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

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2026, čj. 8 As 275/2024-65

PV ano, ÚS ne

Rozsudek NSS ve věci HP Tronic se zabývá posouzení možnosti provedení více místních šetření u jednoho soutěžitele. NSS vychází z vnitrostátní i unijní judikatury, z nichž dovozuje možnost provedení více místních šetření, která vždy musí být nezbytným prostředkem pro zjištění protisoutěžní praktiky a přiměřené legitimnímu cíli, a proto musí vyhovět testu vhodnosti, délky a rozsahu. Z rozsudku vytvořil NSS tuto právní větu:

> „**Opakování místního šetření** na místě v obchodních prostorách soutěžitele (§ 21f zákona o ochraně hospodářské soutěže), **aniž by předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže v pověření k jeho provedení upravil (doplnil či změnil) důvody, které Úřad k podezření z protisoutěžního jednání vedou, není samo o sobě rozporné s ústavní ani unijní úpravou**. I možnost opakování je však třeba **hodnotit z hlediska testu vhodnosti, délky a rozsahu šetření**."

V odůvodnění uvedl:

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

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2025, čj. 7 As 438/2019-164

PV ne, ÚS ne

NSS byl v rozsudku vázán nálezem Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2025 sp. zn. IV. ÚS 386/24, který zrušil rozhodnutí NSS ze dne 26. 1. 2022, čj. 7 As 438/2019-56. NSS posuzoval, zda místní šetření ÚOHS u sázkových společností bylo nezákonným zásahem, protože úřad neprokázal dostatečně prověřené a procesně zadokumentované důvodné podezření z protisoutěžního jednání. Oproti rozsudku ve věci *Fortuna Game* ze dne 21. 12. 2021, čj. 2 As 295/2019-99 (rozsudek uvedený níže), **jsou závěry NSS v návaznosti na nález Ústavního soudu přísnější: nestačí, že indicie existují v obecné rovině nebo že dávají ekonomický smysl, ale musí být také řádně prověřené, zaznamenané a soudně přezkoumatelné; k podnětům od konkurence je navíc nutné přistupovat obezřetně.**

„[20] (…) Přisvědčil sice Nejvyššímu správnímu soudu v tom, že obecně mohou být **konkurenční podněty relevantním zdrojem indicií o protisoutěžním jednání, avšak pouze za předpokladu, že jsou stěžovatelem řádně prověřeny. Skutečnost, že tím sledují vlastní ekonomické zájmy namísto veřejného zájmu, nemá sice dopad na jejich použitelnost, má ale zásadní dopad na jejich věrohodnost. Tu je třeba procesně zadokumentovaným způsobem prověřit, což stěžovatel neučinil.** Ve správním spise se podle Ústavního soudu nenachází ani žádná procesní stopa prověřování věci. (…)

[21] Ústavní soud ve svém nálezu dále uvedl, že **podstatou prověřování podnětů od konkurentů bylo iniciování schůzek**, o jejichž průběhu však vypovídají pouze navazující doplnění původního podnětu SAZKY. Nelze z nich však zjistit identitu osob, které dané indicie sdělovaly, komu je sdělovaly, co konkrétně sdělovaly a nelze z nich seznat ani další základní fakta a informace. **Povinnost zaznamenat schůzky přitom plyne nejen z unijního práva, nýbrž i z vnitrostátní právní úpravy** (podle § 137 odst. 3 správního řádu se o podání vysvětlení pořizuje záznam). Nelze přitom přistoupit na argumentaci stěžovatele, že nebylo nutné schůzky zaznamenávat, neboť z nich stěžovatel nevycházel. Bez provedených schůzek by nedošlo k doplnění původního podnětu, neboť na nich stěžovatel vyzýval zástupce SAZKY, aby podnět doplnili a také sděloval, co je třeba k původnímu podnětu ještě doplnit. Ústavní soud se proto neztotožnil s názorem Nejvyššího správního soudu, že komunikaci mezi stěžovatelem a SAZKOU vyplývající z doplnění podnětu a jeho zdůvodnění lze považovat za řádné prověřování podnětu.“

(…)

[25] Vzhledem ke shora uvedenému je třeba uzavřít, že mezi podáním původního podnětu a uskutečněním místního šetření (téměř 2 roky) stěžovatel kromě iniciování nezadokumentovaných schůzek přezkoumatelně učinil jen to, že do spisu vložil dva novinové články, které se týkají úzké výseče podezřelých jednání. **Z judikatury vyplývá, že správní orgán *„musí uvést, ze které jeho konkrétní úřední činnosti či postupu jsou mu známé tzv. úřední skutečnosti.“*** (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2011, č. j. 1 As 33/2011-58, č. 2312/2011 Sb. NSS, bod 25, nebo rozsudek ze dne 23. 2. 2010, č. j. 2 As 48/2009-94). **Pokud má tedy být určitý soubor informací podkladem pro rozhodnutí či jiný postup, musí být přezkoumatelný, co se týče jeho pravdivosti, věrohodnosti a úplnosti, a proto musí být též zachycen ve správním spisu.**“

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2025, čj. 6 As 252/2024-120, č. 4695/2025 Sb. NSS

PV ano, ÚS – ve fázi podání ústavní stížnosti

V rozsudku *GORENJE* NSS vychází z již existující judikatury k místnímu šetření, kdy dále uvádí, že pro nařízení místního šetření postačuje důvodné podezření podložené věrohodnými indiciemi a že nezákonně získané kopie dokumentů mohou zůstat ve správním spise, byť k nim nelze přihlížet.

Rovněž řešil otázku, zda může soutěžitel zpochybňovat i zákonnost indicií získaných při dřívějším šetření u jiného soutěžitele, a NSS uzavřel, že nikoli. Z rozhodnutí byla publikována tato právní věta:

> „**Prvotní informace o protisoutěžním jednání** může Úřad pro ochranu hospodářské soutěže získat **také při realizaci místního šetření** (§ 21f zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže) **u jiného podnikatelského subjektu. Soutěžitel v zásadě nemá právo na přezkum zákonnosti rozsahu místního šetření proběhlého u třetího subjektu.**“

V odůvodnění NSS uvedl:

> „[57] Provedení místního šetření musí být podle § 21f odst. 5 zákona o ochraně hospodářské soutěže realizováno na základě písemného pověření vystaveného předsedou žalovaného nebo jinou osobou k tomu oprávněnou podle vnitřních předpisů žalovaného. Místní šetření se vždy musí zakládat na existenci konkrétních vstupních indicií o tom, že mohlo dojít k jednání protisoutěžního charakteru, v jehož důsledku může být narušena hospodářská soutěž. Stěžovatelka se domnívá, že by měla mít právo namítat nezákonnost obstarání indicií ospravedlňujících provedení místního šetření. Nejvyšší správní soud však souhlasí s krajským soudem, že **možnost zpochybnit zákonnost získání důkazů z proběhlého místního šetření u třetího subjektu, z něhož pochází indicie pro místní šetření, nenachází oporu v českém ani evropském právu.**
>
> (…)
>
> [61] **Nejvyšší správní soud podotýká, že indicie o protisoutěžním jednání stěžovatelky obstarané při místním šetření u společnosti K + B Progres lze v prvé řadě chápat jako informace, které žalovaný získal při své úřední činnosti.** Nejvyšší správní soud opakuje, že žalovaný v rámci své dozorové činnosti **přihlíží ke skutečnostem, které zjistil o protisoutěžním chování soutěžitelů**, přičemž za účelem prověření získaného podezření může přistoupit k realizaci místního šetření**. S ohledem na propojenost** soutěžitelů u některých forem protisoutěžních praktik **je přitom nabíledni, že v průběhu místního šetření u jednoho soutěžitele může nalézt důkazy vyvolávající pochybnosti o zapojení dalších soutěžitelů do protisoutěžního jednání.** Z hlediska možností druhého soutěžitele namítat nezákonnost obstarání indicií (důkazů) pro nařízení místního šetření u něj samotného je ovšem **nutné vycházet z předpokladu, že činnost žalovaného se uskutečňuje v zákonných mantinelech. Pouze v případě extrémních či *prima facie* zjevných pochybení žalovaného dosahujících ústavně-právní roviny by bylo možno přihlédnout k samotnému původu informací, které se staly základem pro pověření k provedení místního šetření.** Žádná taková extrémní pochybení však v projednávané věci Nejvyšší správní soud neshledal.
>
> (…)
>
> [64] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že při akceptaci výkladu stěžovatelky by mohlo docházet k nedůvodnému řetězení přezkumu činnosti žalovaného.

> **Jestliže by Nejvyšší správní soud připustil, že je povinností krajského soudu k námitce soutěžitele přezkoumat zákonnost obstarání indicií z hlediska dodržení požadavku na věcný rozsah jiného místního šetření, otevřel by tím možnost stupňovitého přezkumu místních šetření, která by ani nemusela být zpochybněna subjektem, u něhož původní místní šetření proběhlo**. Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou, že nelze směšovat konstatování nezákonnosti provedeného místního šetření u třetí osoby a nezákonnosti obstarání indicií pro další úřední postup žalovaného, důsledky posouzení zákonnosti šíře místního šetření u třetího subjektu by však byly obdobné. Nelze tvrdit, že pokud by krajský soud přezkoumal rozsah zpochybňovaného místního šetření u třetí osoby, nemělo by případné konstatování nezákonnosti postupu žalovaného při získání těchto informací žádný vliv na posouzení původního řízení, v němž místní šetření proběhlo. **Nejvyšší správní soud v této souvislosti odkazuje k výše uvedenému, že informace získané žalovaným v rámci místního šetření u třetího subjektu lze primárně považovat za informace získané v rámci jeho úřední činnosti, které jsou ve své podstatě postaveny na roveň dalším podkladům svědčícím protisoutěžnímu chování soutěžitelů, a to včetně anonymních či konkurenčních (odvetných) podnětů.** Uvedené potvrzuje skutečnost, že mnohé z informací (indicií), které zakládaly podezření z protisoutěžního jednání stěžovatelky, byly získány tzv. „na očích“, tj. náhodně v rámci provádění úředních úkonů žalovaného při místním šetření u společnosti K + B Progres. **Jestliže nelze shledat zásadní a zjevný exces při provádění místního šetření u společnosti K + B Progres, je nutno na takto obstarané indicie nahlížet jako na zákonně získané.“**

NSS vychází také z unijní judikatury, zejména ve věci *Deutsche Bahn a další v. Komise* (viz body **[66] až [68]**), a judikatury ESLP - věc *K. S. a M. S. proti Německu* (viz body **[69] až [72]**).

K časovému rámci pověření pak uvedl:

> „[91] Nejvyšší správní soud připomíná a opakuje, že **stěžovatel je při místním šetření oprávněn zajistit pouze ty dokumenty, které souvisejí s jeho původním podezřením odůvodněným předchozími zjištěními**. Musí se vyvarovat toho, aby jeho šetření bylo tzv. rybářskou výpravou, jež představuje nezákonné jednání spočívající v cíleném vyhledávání dokumentů nesouvisejících s předmětem a účelem šetření. **Uvedené platí také pro časový rámec prověřovaných skutečností, kdy stěžovatel nemůže bezbřeze zpětně vyšetřovat podezřelé protisoutěžní chování.** Přesto platí, jak správně konstatoval i krajský soud, že **v pověření k místnímu šetření nemusí být obsaženo časové vymezení domnělého protisoutěžního jednání. Časové vymezení domnělého protisoutěžního jednání totiž není nezbytnou charakteristikou pro jeho individualizaci**.“

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2024, čj. 4 As 403/2023-60

PV ne, ÚS ne

NSS v rozsudku *HP TRONIC I* potvrzuje a dále konkretizuje existující judikaturu k zákonnosti místních šetření – vyjadřuje **se k „předmětu na očích“ a rozsahu šetření na** místě v

pověření předsedy ÚOHS. NSS dospěl k závěru, že i **nezákonnost šetření neznamená automaticky nepoužitelnost všech zajištěných dokumentů**. K dokumentům, které byly získány v mezích pověření a skutečně souvisely se šetřenou praktikou, ÚOHS přihlížet může.

> „[29] Nejvyšší správní soud se však neshoduje s krajským soudem ohledně zákazu přihlížet při činnosti stěžovatele k veškerým podkladů získaným při místním šetření. Jak již bylo popsáno výše, **v souladu s ustálenou judikaturou není možné přihlížet ke zjištěným „předmětům na očích", pokud bylo šetření pojato extenzivně**. Naproti tomu nelze stěžovateli upřít, že při místním šetření zajistil 12 důkazů souvisejících přímo s šetřenou protisoutěžní praktikou v mezích pověření. **Pokud tedy by bylo zapovězeno přihlížet i k důkazům, které jsou způsobilé prokázat šetřené protisoutěžní jednání, byl by tím zcela zmařen účel místního šetření a *de facto* znemožněna efektivní kontrola hospodářské soutěže.** Stěžovatel by totiž nemohl uplatnit získané důkazy potvrzující jeho podezření a šetřeným soutěžitelům by bylo umožněno zastřít případné důkazy o protisoutěžním jednání vzhledem k jejich povědomí o podezření stěžovatele. V takovém případě by již bylo v zásadě nemožné zajistit potřebné důkazy domnělého protisoutěžního jednání ani při opětovném šetření. **Pro zajištění efektivní kontroly hospodářské soutěže, což je úlohou stěžovatele, mu nelze upřít možnost tyto legitimní důkazy uplatnit a prokázat skutečnosti potvrzující jeho důvodné podezření.**"

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2022, čj. 2 As 49/2022-103

PV ano, ÚS odmítl

Rozsudek *FORTUNA GAME* řeší zákonnost místního šetření ÚOHS vedeného pro podezření na vertikální cenové ujednání – určování maloobchodních cen pro další prodej. Podrobněji vymezil podklady k „zákulisním schůzkám" a rovněž časový rámec pověření. Z rozsudku vytvořil NSS tyto právní věty:

> „I. **Pokud mezi Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže a určitými osobami proběhne komunikace** týkající se údajného soutěžně závadného jednání soutěžitele a stane se podkladem pro rozhodnutí nebo jiný postup Úřadu, **musí být záznam o ní** poté, co pominou případné důvody jeho udržení v tajnosti za účelem využití momentu překvapení (typicky proto, aby mohlo být efektivně provedeno šetření podle § 21f zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže), **soutěžiteli zpřístupněn** a případně umožněn výslech osob, jež se komunikace měly účastnit. Eventuální nedostatky při zaznamenání obsahu komunikace mohou být následně kompenzovány zejména provedením výslechu osob, jež se komunikace účastnily, vyjma případů, že by tyto nedostatky samy o sobě vedly k tomu, že by podklad pro postup Úřadu (typicky právě pro šetření podle § 21f téhož zákona) byl nedostatečný (například rozhodné podezření by nebylo dostatečně konkrétně vymezeno).;

II**. Časové vymezení** domnělého protisoutěžního jednání **není pro účely vymezení rozsahu a účelu šetření** podle § 21f zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, **nezbytnou charakteristikou pro jeho individualizaci**."

V odůvodnění NSS uvedl:

„[32] Obecně vzato ze zásad spravedlivého procesu (vlastních jak českému ústavnímu pořádku, tak unijnímu právu) plyne, že cokoli, co **je podkladem rozhodnutí, případně podkladem pro jiný postup** (např. místní šetření) Úřadu, jímž se zasahuje do právní sféry jednotlivců, **musí být zachyceno ve spisové dokumentaci**. Smyslem a účelem takového zachycení je zajištění práv na obhajobu jednotlivce, jasné vymezení toho, co je podkladem pro rozhodnutí či jiný postup, a umožnění jejich následného efektivního instančního či soudního přezkumu. To, v **jaké míře detailu musí být záznam o rozhodných skutečnostech proveden, však nelze předem paušálně stanovit a závisí to na konkrétních okolnostech.** Může postačit i stručný záznam, co relevantního a kdy se odehrálo. Je zřejmé, že pokud by jakákoli komunikace Úřadu s jednotlivci související s potenciálními budoucími úkony Úřadu měla být detailně zaznamenávána, mohlo by to neúnosně ztížit efektivitu jeho činnosti. **Podstatné je však**, že pokud má být určitý soubor informací podkladem pro rozhodnutí či jiný postup, **musí být možno jej přezkoumat stran jeho pravdivosti, věrohodnosti, úplnosti apod., a tedy dotčený jednotlivec musí mít možnost se s jeho existencí a obsahem seznámit a podrobit jej případnému dalšímu podrobnějšímu zkoumání a prověření.** Pokud by tedy **mezi Úřadem a určitými osobami proběhla komunikace týkající se údajného soutěžně závadného jednání stěžovatelky a stala by se podkladem pro rozhodnutí nebo jiný postup Úřadu, musí být záznam o ní poté, co pominou případné důvody jeho udržení v tajnosti za účelem využití momentu překvapení (typicky proto, aby mohlo být efektivně provedeno místní šetření), stěžovatelce zpřístupněn a případně umožněn výslech osob, jež se komunikace měly účastnit.** Eventuální nedostatky při zaznamenání obsahu komunikace mohou být následně kompenzovány například právě provedením výslechu osob, jež se komunikace účastnily, vyjma případů, že by tyto nedostatky samy o sobě vedly k tomu, že by podklad pro postup Úřadu (typicky právě pro místní šetření) byl nedostatečný (například rozhodné podezření by nebylo dostatečně konkrétně vymezeno). **V rámci přípravy místního šeření však – zcela logicky – nelze před jeho provedením prověřovanou osobu o obsahu podkladů vymezujících důvody a rozsah šetření informovat, neboť to by mohlo zmařit účel šetření. To je totiž většinou postaveno v podstatné míře právě na překvapivosti, jež prověřované osobě znemožní potenciální důkazy zničit či upravit.**

(…)

[44] Co naopak v **pověření k místnímu šetření** být **obsaženo nemusí**, je **časové vymezení domnělého protisoutěžního jednání**. **Časové vymezení domnělého protisoutěžního jednání totiž není nezbytnou charakteristikou pro jeho individualizaci.** Je zcela logické, že pokud má Úřad nějakou indicii o možném protisoutěžním jednání, tato indicie se může vztahovat k určitému časovému okamžiku. Je

však potřeba zdůraznit, že **primárním účelem činnosti Úřadu je potírání protisoutěžního jednání. Místní šetření je nepochybně invazivním nástrojem k dosažení tohoto účelu**, Nejvyšší správní soud se však opakovaně vyjádřil, že se jedná o nástroj legitimní. Pokud je dodržen požadavek na zákonnost, sledování legitimního cíle a vhodnost (což bylo v nyní projednávané věci již závazně potvrzeno), není možné bránit tomu, aby Úřad ověřil své podezření na existenci protisoutěžního jednání v celém rozsahu tohoto jednání. **Některá protisoutěžní jednání přitom mohou mít povahu jednorázové (např. nedovolené spojení soutěžitelů), jiná jednání mohou mít povahu dlouhodobější (např. jednání ve vzájemné shodě) činnosti**. Bylo by **v rozporu s účelem činnosti Úřadu, pokud by mu byla dána možnost ověřit své podezření pouze k okamžiku, k němuž jsou vázány indicie, jež založily podezření Úřadu**. Takový přístup by totiž **nereflektoval realitu, v níž se některé indicie ani nezbytně nemusí vázat ke konkrétnímu okamžiku, a v níž zároveň může mít protisoutěžní jednání trvající povahu**. **Časový okamžik, k němuž se vztahuje skutková indicie, tak nemůže představovat pomyslnou dělicí čáru, oddělující část domnělého protisoutěžního jednání, kterou je možno vyšetřovat, a část, kterou již vyšetřovat nelze – stále se totiž jedná o jedno a totéž jednání, které samo o sobě také nemusí být dělitelné.**“

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2022, čj. 2 As 250/2020-81, č. 4307/2022 Sb. NSS

PV ano, ÚS ne

NSS se v rozsudku *EGEM* zabývá nezákonností místního šetření, přičemž vychází z ustálené judikatury. Rovněž se vyjadřuje k povinnosti přítomnosti jednatele při místním šetření a ke skutečnosti, že e-mailový mailbox vedený mimo IT infrastrukturu kontrolované společnosti může být přesto „obchodním záznamem“ ve smyslu § 21f, pokud je přičitatelný šetřenému soutěžiteli a věcně v mezích pověření.

Z rozsudku vytvořil NSS tyto právní věty:

„I. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže **může při místním šetření požadovat, aby se jednatel šetřeného subjektu dostavil do šetřených prostor** [§ 21f odst. 2 písm. f) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže]. Jednatel může z objektivních důvodů tento požadavek **odmítnout**; v takovém případě má Úřad právo prověřit jeho obchodní komunikaci **i v jeho nepřítomnosti**.;

II. Pro účely místního šetření (§ 21f zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže) není rozhodné, zda je relevantní komunikace jednatele přeposílána na účet na jiné doméně. **Důležité je, že se jedná o obchodní záznamy související s předmětem šetření, resp. s původním podezřením odůvodněným předchozími zjištěními Úřadu**. Jde-li o komunikaci přičitatelnou šetřenému soutěžiteli, lze ji v rozsahu odpovídajícím předmětu místního šetření zajistit. Úřad však tímto způsobem nesmí usilovat o zisk informací, které nejsou pokryty předmětem a rozsahem šetření, jak byly vymezeny v písemném pověření.“

K přítomnosti jednatele při místním šetření NSS v odůvodnění uvedl:

> „[50] **Požadavek, aby se jednatel šetřeného subjektu v rámci součinnosti dostavil do šetřených prostor, nelze podle Nejvyššího správního soudu bez dalšího označit za nelegitimní.** Jednatel přirozeně nemá povinnost zdržovat se v obchodních prostorách šetřeného soutěžitele, případně na jiném místě, kde se místní šetření odehrává. **Z objektivních důvodů proto může požadavek, aby se dostavil na místo šetření, odmítnout. V takovém případě má však Úřad právo prověřit jeho obchodní komunikaci i v jeho nepřítomnosti** (byť za přítomnosti jiných osob nebo právního zástupce šetřeného soutěžitele); k tomu blíže viz další část rozsudku. Pokud by soud dospěl k opačnému závěru, mohl by být v podobných situacích znemožněn efektivní výkon vyšetřovacích pravomocí Úřadu. To platí tím spíše, pokud by inspektoři nemohli získat přístup k informacím ani prostřednictvím zablokování a extrakce mailboxu na dálku, tedy z prostor, kde místní šetření probíhá."

K využití e-mailové komunikace:

> „[52](…) **Pro účely místního šetření není rozhodné, zda je relevantní e-mailová komunikace jednatele forwardována na účet na jiné doméně. Důležité je, že se jedná o obchodní záznamy související s předmětem šetření, resp. s původním podezřením odůvodněným předchozími zjištěními Úřadu. Jde-li o komunikaci přičitatelnou šetřenému soutěžiteli, lze ji v rozsahu odpovídajícím předmětu místního šetření zajistit. Úřad však tímto způsobem nesmí usilovat o zisk informací, které nejsou pokryty předmětem a rozsahem šetření, jak byly vymezeny v písemném pověření.** Neadresný „lov informací" (tzv. „rybářské výpravy") spočívající buď v cíleném vyhledávání dokumentů, které nesouvisí s předmětem a účelem šetření, nebo v neodůvodněně širokém vymezení předmětu šetření, je nepřípustný (např. již citovaný rozsudek č. j. 1 As 80/2018 - 201)."

Rozsudek Nejvyššího správního soud ze dne 21. 12. 2021, čj. 2 As 295/2019-99

PV ano, ÚS odmítl

V rozsudku *FORTUNA GAME* se NSS zabývá místním šetřením a způsobem, jakým soudy přezkoumávají přiměřenost a zákonnost místního šetření ÚOHS. Vychází z ustálené judikatury, která specifikuje, jak má soutěžní orgán vymezit předmět a rozsah místního šetření. Z rozhodnutí vytvořil tuto právní větu:

> „**Podkladem pro provedení místního šetření** podle § 20 odst. 1 písm. a) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve věci dohody mezi soutěžiteli ve smyslu § 3 odst. 1 téhož zákona a čl. 101 Smlouvy o fungování Evropské unie **může být i podnět konkurenta** kontrolovaného soutěžitele na trhu či osoby s takovým konkurentem nějakým způsobem spojené, který bude obsahovat relevantní informace o podezření z protisoutěžního jednání."

Dále se vyjadřuje v bodech **[67]–[69]** k věrohodnosti podnětu od konkurenta:

„(…) **Ze skutečnosti, že podnět podá právě taková osoba, případně osoba spojená s určitým soutěžitelem na relevantním trhu, ovšem ještě nelze automaticky dovozovat, že by obsah jejího podnětu nemohl být relevantní a věrohodný v tom smyslu, že by mohl poskytnout dostatečně určitou vstupní informaci o možném protisoutěžním jednání.** Nadto taková osoba mohla skutečně být tvrzeným protisoutěžním jednáním poškozena, takže mohla mít ekonomicky pochopitelnou motivaci k poskytnutí informací stěžovateli. **Ani její případná motivace spočívající ve snaze konkurentům uškodit, jakkoli může být z morálních či soukromoprávních (soutěžních) hledisek být případně problematická, neznamená, že informace, které stěžovatel takto získá, nemůže využít jako vstupní indicie.**

[68] Nejvyšší správní soud považuje za přesvědčivou rovněž argumentaci stěžovatele, že to bude **typicky podnět určitého konkurenta na trhu či osoby s takovým konkurentem nějak způsobem spojené, který bude obsahovat relevantní informace o protisoutěžním jednání**. Jsou to totiž **právě takovéto osoby**, které jsou **schopny získat relevantní informace „zevnitř" určitého tržního prostředí**; jiné osoby budou takovými poznatky disponovat spíše méně často. **Podněty osob určitým způsobem spojených s určitým soutěžním prostředím tudíž není namístě hodnotit jako *a priori* nevěrohodné a subjektivní**, jako to v nynější věci učinil krajský soud.

[69] (…) **I kdyby o jakousi odplatu či snahu poškodit konkurenta šlo, tedy bez ohledu na míru etické přijatelnosti motivace SAZKY k poskytnutí informací stěžovateli, je – jak již bylo uvedeno shora – podstatné jen to, nakolik jde o informace relevantní z pohledu cílů činnosti stěžovatele."**

NSS rovněž výslovně připouští, že novinové či internetové články nejsou samy o sobě důkazem deliktu, ale mohou být jednou z indicií protisoutěžního jednání, k tomu viz bod **[73]**:

[73](…) **Články, které vyvolávají podezření**, že žalobkyně a skupina TIPSPORT **jednaly ve shodě**, by nepochybně **samy o sobě neobstály jako důkaz o protisoutěžních dohodách v rámci příslušného správního řízení**; v **kontextu dalších podkladů a zjištění však není důvod jim upírat relevanci coby indicií (střípků širší skládanky, jež do ní zapadají) v rámci úvah o potřebě provedení předběžného šetření.** I tyto články, **v kontextu s dalšími podklady, byly s to přispět k důvodnému podezření stěžovatel**e, zda žalobkyně svým jednáním přinejmenším neumožnila vytváření překážek pro vstup a působení dalších soutěžitelů na trhu kurzových sázek. Lze doplnit, že jak Krajský soud v Brně, tak Nejvyšší správní soud v minulosti novinové či internetové články jako možný (byť nikoliv jediný) zdroj vstupních poznatků stěžovatele akceptovaly (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2019, č. j. 2 As 159/2018 - 64, či rozsudky Krajského soudu v Brně ze dne 30. 4. 2019, č. j. 29 A 7/2019 - 173, a ze dne 5. 11. 2019, č. j. 31 A 70/2019 - 196)."

Dle NSS nemusí ÚOHS před provedením místního šetření zakládat do spisu zvláštní samostatnou „analýzu indicií", postačí, když je důvodnost postupu přezkoumatelně zachycena ve spise, zejména v úředním záznamu. K tomu viz bod **[74]**:

„[74] **Obecně lze přitakat i názoru stěžovatele, že mu „*z ničeho neplyne povinnost před provedením místního šetření založit do spisové dokumentace jakousi analýzu indicií vedoucích k podezření z protisoutěžního jednání*“, jsou-li příslušné indicie zřejmé z podkladů obsažených ve spisu. Roli takové „analýzy“ totiž může za určitých podmínek splnit právě úřední záznam o zjištěných skutečnostech, obsahuje-li dostatečné odůvodnění, na základě jakých poznatků stěžovatel k místnímu šetření přistoupil.** Příslušný úřední záznam slouží jednak kontrolovanému soutěžiteli, aby mohl účinně využít své právo na obhajobu, tedy aby věděl, proti jakým zjištěním, z nichž stěžovatel dovozuje podezření na protisoutěžní jednání, se má bránit, a současně má také svůj význam v rámci případného soudního přezkumu zákonnosti místního šetření. **Soudu totiž umožňuje ověřit, na základě jakých podkladů a konkrétních poznatků z nich plynoucích stěžovatel dospěl k závěru o přiměřenosti tak invazivního nástroje, jakým je místní šetření v obchodních prostorách soutěžitele (…).**“

Toto rozhodnutí NSS je třeba číst i ve spojení s výše zmíněným nálezem Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2025 sp. zn. IV. ÚS 386/24, podle něhož **není možné nekriticky přebírat tvrzení z podnětů konkurenta.**

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2021, čj. 3 As 92/2020-59

PV ne, ÚS ne

Podána žaloba proti nezákonnému zásahu v souvislosti s místním šetřením prováděnému kvůli podezření na *bid rigging*. NSS uvedl:

„[48] V nyní posuzované věci vycházel krajský soud z náhledu, že prakticky jediným podkladem k provedení místního šetření byl podnět doručený stěžovateli dne 30. 5. 2019. Současně, s ohledem na osobu jeho podatele, stanovil krajský soud poměrně vysoké požadavky na prověření v něm obsažených informací a dospěl k závěru, že daným požadavkům stěžovatel nedostál. Jakkoli Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že podnět představoval podstatnou indicii k provedení místního šetření, a stál patrně na počátku úvahy stěžovatele, zda se žalobkyně a společnosti Scania a ZLINER nedopustily jednání rozporného s § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže, náhled krajského soudu, že stěžovatel kromě podnětu veskrze nedisponoval žádnými jinými podklady, neodpovídá obsahu správního spisu. [...] Krajský soud tak na podaný podnět opomenul nahlížet v kontextu výsledku daných řízení. Současně ani neobstojí názor krajského soudu, že stěžovatel neučinil součástí správního spisu zdroj informací, o nichž uváděl, že je získal na základě své úřední činnosti. **Řízení před stěžovatelem, natož již v rozhodné době pravomocně skončená, lze nepochybně považovat za zdroj informací, která má stěžovatele k dispozici ze své úřední činnosti *per se*.“**

„[54] Současně Nejvyšší správní soud **nesdílí výhrady krajského soudu k věrohodnosti a objektivitě** informací obsažených v daném podnětu, které krajský soud dovozoval z osoby jeho podatele, a na jejichž základě požadoval ještě podrobnější prověřování

učiněných poznatků, než jaké stěžovatel již provedl. Nejvyšší správní považuje již z pouhé prosté logiky věci za přesvědčivou argumentaci stěžovatele, dle které je zcela běžné, že takové podněty podávají typicky jednotliví konkurenti na trhu, kteří jimi nesledují v prvé řadě veřejný zájem na tržním prostředí nenarušeném zakázanými jednáními (§ 1 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže), nýbrž více či méně vlastní ekonomické zájmy. Nejvyšší správní soud tak se stěžovatelem souhlasí, že **prakticky každý podnět podaný jiným soutěžitelem na trhu může být v určitém smyslu prostředkem konkurenčního boje. Ze skutečnosti, že podnět podá právě taková osoba, případně osoba spojená s určitým soutěžitelem na relevantním trhu, ovšem ještě nelze automaticky dovozovat, že by obsah jejího podnětu nemohl být relevantní a věrohodný**; nadto taková osoba mohla skutečně být tvrzeným protisoutěžním jednáním (bylo-li by prokázáno) poškozena.

[55] Nejvyšší správní soud považuje za přesvědčivou rovněž argumentaci stěžovatele, že to bude typicky podnět určitého konkurenta na trhu, či osoby s takovým konkurentem určitým způsobem spojené, který bude obsahovat relevantní informace o protisoutěžním jednání. **Jsou to totiž právě takovéto osoby, které jsou schopny získat relevantní informace „zevnitř" určitého tržního prostředí**; jiné osoby budou takovými poznatky disponovat spíše méně často. Podněty osob určitým způsobem spojených s určitým soutěžním prostředím tudíž není namístě hodnotit jako a priori nevěrohodné a subjektivní, jako to v nynější věci učinil krajský soud."

„[63] Dále krajský soud dospěl k závěru, že předběžné tržní konzultace nelze považovat za schůzky, které by byť jen náznakem vzbuzovaly podezření z protisoutěžního jednání. K tomu je třeba uvést, že samotné předběžné tržní konzultace jsou vskutku legitimním a zákonem předvídaným nástrojem veřejného zadávání (§ 33 zákona o zadávání veřejných zakázek) a jejich uskutečnění tak samo o sobě nelze považovat za indicii nasvědčující existenci protisoutěžního jednání. V nynější věci však stěžovatel, v kontextu dalších zjištění, stavěl své podezření na tom, že skutečný obsah příslušných jednání mohl být jiný, než jak byl zaznamenán ve formálních zápisech, byť žádný podklad, že by tomu tak skutečně bylo, správní spis neobsahuje. K ověření příslušného podezření však mělo zjevně sloužit právě místní šetření. Lze si stěží představit, jaký jiný nástroj by mohl stěžovatel k prověření podezření takovéhoto charakteru použít."

„[75] Závěrem lze v obecnější rovině přitakat názoru stěžovatele, že **mu „z ničeho neplyne povinnost před provedením místního šetření založit do spisové dokumentace jakousi analýzu indicií vedoucích k podezření z protisoutěžního jednání"**, jsou-li příslušné indicie zřejmé z podkladů obsažených ve spisu. Roli takové „analýzy" totiž v obecnější míře plní právě úřední záznam o zjištěných skutečnostech, obsahuje-li dostatečné odůvodnění, na základě jakých poznatků stěžovatel k místnímu šetření přistoupil. Příslušný úřední záznam slouží jednak kontrolovanému soutěžiteli, aby mohl relevantně realizovat své právo na obhajobu, tedy aby věděl, proti jakým zjištěním, z nichž stěžovatel dovozuje podezření na protisoutěžní jednání, se má bránit, současně má také svůj význam v rámci případného soudního přezkumu zákonnosti místního šetření.

Soudu totiž umožňuje ověřit, na základě jakých podkladů a konkrétních poznatků z nich plynoucích, stěžovatel dospěl k závěru, o přiměřenosti tak invazivního nástroje, jakým je místní šetření v obchodních prostorách soutěžitele. Přestože by v nyní posuzované věci bylo žádoucí, aby stěžovatel v úředním záznamu pregnantněji vysvětlil, proč považoval to které zjištění (indicii) za „podezřelé", tedy proč jej to které zjištění (případně vícero zjištění dohromady) vedlo k podezření, že se dotčené subjekty mohly dopustit jednání narušujícího hospodářskou soutěž, lze konstatovat, že záznam o zjištěných skutečnostech formuloval v celku přehledně a stručně v něm popsal jednotlivé vstupní indicie, které korespondují jejich výčtu obsaženému v pověření předsedy Úřadu k provedení místního šetření."

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2021, čj. 4 As 266/2019-61

PV ne, ÚS ne

NSS se zabýval otázkou, **zda ÚOHS po pravomocném závěru o nezákonnosti místního šetření a o nepoužitelnosti takto získaných dokumentů jako důkazů smí tyto dokumenty nadále ponechat ve správním spise, nebo zda je musí vrátit stěžovatelce**, která proti jejich ponechání ve spise brojila zásahovou žalobou. NSS uzavřel, že jejich **další ponechání ve spise samo o sobě nepředstavuje nezákonný zásah**, protože důkazní nepoužitelnost dokumentů je třeba odlišovat od povinnosti správního orgánu zachovat je ve spise jako součást materiální stopy průběhu řízení.

„[41] **Krajský soud své závěry opřel také o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009-541, podle něhož má ve správním spise zůstat zažurnalizováno (trvale a nezměnitelně) vše, co svědčí o úkonech správního orgánu a účastníků řízení, neboť jde o materiální „stopu" postupu řízení, byť by se mělo jednat o „stopu", která dokládá nezákonnost postupu správního orgánu. Z této zásady „neničení"** (nevracení) byť nezákonně získaných podkladů v citovaném rozsudku první senát dovodil **výjimku**, **kterou představuje pouze výslovný zákonný podklad.** Ten ale podle krajského soudu v nyní posuzovaném případě chybí. Z komentářové literatury pak krajský soud citoval, že součástí správního spisu jsou jak dokumenty, z nichž správní orgán přímo vycházel, tak i ty, které správnímu orgánu „příliš nepomohly", případně byly získány v rozporu se zákonem (viz Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D.: Správní řád. Komentář. 1. Vydání. Praha. C. H. Beck, str. 103-106). Krajský soud rovněž vyslovil, že **ponechání předmětné dokumentace ve správním spise nelze vnímat ani jednoznačně v neprospěch stěžovatelky, neboť toto může do budoucna navždy poskytovat jasnou odpověď na otázku, jaké konkrétní dokumenty konkrétního obsahu ve vztahu k podezření z uzavření kartelové dohody nejsou použitelnými** (a to i ve vztahu k případným v budoucnu uplatňovaným nárokům stěžovatelky vůči žalovanému z důvodu nezákonného získání dokumentů, popř. z důvodu dalšího zpřístupnění nezákonně získaných dokumentů).

[42] **Nejvyšší správní soud plně přisvědčuje předestřeným závěrům krajského soudu ohledně způsobu vedení správního spisu ve smyslu § 17 odst. 1 správního řádu.** Je z nich především zřejmé, že krajský soud neshledal jednání žalovaného spočívající

v „zadržování“ a „nevrácení“ dokumentace u stěžovatelky nezákonně získané při místním šetření dne 31. 7. 2012 nezákonným. **Nebyly tedy naplněny všechny pojmové znaky nezákonného zásahu jako předpokladu k poskytnutí ochrany podle § 82 a násl. s. ř. s., konkrétně nebyla naplněna podmínka č. 3 (viz odst. [40] tohoto rozsudku).** Z uvedeného důvodu krajský soud nepochybil, dospěl-li k závěru o nedůvodnosti žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného.

(…)

[55] Jak již shora uvedeno, určení nepoužitelnosti dokumentů získaných žalovaným při místním šetření dne 31. 7. 2012 již stěžovatelka dosáhla v řízení o žalobě proti rozhodnutí (o správním deliktu stěžovatelky), v němž Nejvyšší správní soud dovodil nezákonnost místního šetření ze dne 31. 7. 2012, které žalovaný provedl v rámci nezákonně zahájeného správního řízení, a v němž dovodil též nepoužitelnost od stěžovatelky převzaté dokumentace pořízené při tomto místním šetření jako důkazu (srov. odst. [39]). **Držení převzaté dokumentace (v důsledku jejího zažurnalizování do správního spisu) již z důvodů výše rozvedených samo o sobě do stěžovatelčiných práv zasáhnout nemůže, neboť je jím naplňována zákonná povinnost, jež pro žalovaného plyne z § 17 správního řádu. Jinými slovy, toto držení a nevrácení dokumentace není nezákonné**, jak přiléhavě dovodil i krajský soud.“

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2021, čj. 5 As 255/2018–42

PV ne, ÚS ne

V tomto rozsudku se NSS zabýval zásahovou žalobou proti místnímu šetření a potvrdil zákonnost místního šetření provedeného ÚOHS. Představuje jedno z rozhodnutí, na nichž následně správní soudy vystavěly ustálený standard přezkumu místních šetření ÚOHS. NSS v něm v návaznosti na rozsudek ESLP ve věci *DELTA PEKÁRNY* a na nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 4397/12 zdůraznil, že soudní přezkum se má soustředit na zákonnost a přiměřenost samotného zásahu, zejména na jeho vhodnost, délku a rozsah, nikoli na meritorní posouzení soutěžního deliktu.

„[36] Možnost a rozsah zákonnosti soudního přezkumu místního šetření žalovaného v jiné soutěžní věci byl posuzován Evropským soudem pro lidská práva (dále jen „ESLP“) v jeho rozsudku ze dne 2. 10. 2014 ve věci *DELTA PEKÁRNY a. s. proti České republice*, stížnost č. 97/11, přičemž závěry tohoto rozsudku byly promítnuty do § 21f odst. 7 ZOHS, ve znění účinném od 19. 10. 2016. Je třeba zdůraznit, že v uvedené věci ESLP shledal rozpor vnitrostátní právní úpravy či spíše nejednotné praxe s čl. 8 Úmluvy právě v nedostatečné soudní kontrole šetření. K možnosti a rozsahu soudního přezkumu provedeného šetření lze vycházet jak z označeného rozhodnutí ESLP, tak z navazujících rozhodnutí Ústavního soudu i judikatury Nejvyššího správního soudu. Právě v nálezu ze dne 9. 2. 2016, sp. zn. IV. ÚS 4397/12, Ústavní soud stanovil **požadavek soudního přezkumu obsahujícího přezkum výkonu pravomoci žalovaného co do vhodnosti, délky a rozsahu provedených místních šetření tak, aby byl zajištěn přezkum přiměřenosti zásahu (proporcionality v užším smyslu) stanovenému**

legitimnímu cíli, který spočívá v ochraně hospodářské soutěže, v daném případě prostřednictvím odhalovaní kartelových dohod narušujících hospodářskou soutěž (§ 3 ZOHS).“

Rozsudek posuzuje, zda měl ÚOHS k dispozici dostatek konkrétních indicií a důvodné podezření, přičemž pro provedení místního šetření není třeba jistota o deliktu (body **[40]–[46]**). Otázku rozsahu šetření pak NSS hodnotí i ve vztahu k použití klíčových slov při vyhledávání e-mailové komunikace a k ochraně práv soutěžitelů (body **[47]–[50]**).

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2021, čj. 5 As 140/2019-93

PV ne, ÚS ne

V rozsudku NSS navázal na již existující judikaturu, zejména na existenci dostatečných vstupních indicií pro podezření z *bid riggingu*:

„[46] Lze přisvědčit stěžovateli, že **místní šetření je invazivním vyšetřovacím nástrojem. Logicky tomu tak je, neboť 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*“)**, v jehož rámci jsou upravena práva a povinnosti soutěžitelů na straně jedné a žalovaného na straně druhé. 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**.

„[48] Ze správního spisu plyne, že žalovaný měl před provedením šetření k dispozici poznatky nasvědčující tomu, že stěžovatel jednal ve shodě nebo v dohodě se společností ČEPS či jinými soutěžiteli a že koordinoval účast a nabídky v zadávacím řízení k zakázce Rozvodna Sokolnice. To **bylo zjištěno z podnětu neznámého oznamovatele** ze dne 20. 9. 2018 obsahujícího i upozornění na spolupráci těchto subjektů při jiných zakázkách. **V anonymním podání byly popsány informace o jednáních ohledně uvedených zakázek do detailních podrobností známých jen účastníkům daných jednání či osobám v jejich nejbližším okolí. Žalovaný poskytnuté informace prověřil, a to na základě veřejně přístupných dokumentů např. z Věstníku veřejných zakázek, přičemž obsah anonymního podání odpovídal zjištěním žalovaného, a to i za situace, kdy ne všechny skutečnosti uvedené v podnětu, byly v době jeho podání zveřejněny.** Žalovaný dále opětovně ověřil podnět společnosti DCK Group z roku 2016, v němž byl žalovaný upozorněn na 14 rizikových zakázek zadavatele ČEPS. Po jejich prověření žalovaný konstatoval, že kombinace používaných kritérií v daných zakázkách vede k tomu, že jsou zadavatelem vyzýváni stále stejní zájemci o zakázky, tj. společnosti, které již v minulosti u zadavatele obdobné zakázky získaly. Namítá-li stěžovatel, že u

podnětu DCK Group žalovaný v roce 2016 uzavřel, že je nepodložený, pak s ním v tomto ohledu lze souhlasit, nicméně to neznamená, že ze strany žalovaného nemohlo, s ohledem na nově zjištěné skutečnosti, znovu dojít k vyhodnocení staršího podnětu. Ostatně, **při posuzování dlouhodobějšího *bid riggingu* je většinou třeba brát v potaz rozsáhlejší období, nikoli např. jednotlivé roky, v nichž se celkový *modus operandi* dotčených soutěžitelů nemusí projevit.** I sám stěžovatel přiznává, že např. v roce 2018 uspěl ve 3 zakázkách z 5, v dřívějších letech pak cca v každé osmé zakázce. Po přezkoumání dalších zakázek zadavatele ČEPS v oblasti stavebně-montážních prací/dodávek a souvisejících činností žalovaný vytvořil tabulku, z níž je patrné, že v období od roku 2011 do současnosti postupovaly do užšího výběru vždy stejné společnosti, některé společnosti byly opakovaně vylučovány a společnosti často tvořily sdružení (konsorcia).“

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2019, čj. 2 As 159/2018-64

PV ne, ÚS ne

Přezkoumáváno bylo rozhodnutí o správních deliktech (jednání ve vzájemné shodě – slaďování nabídek do výběrového řízení v rámci veřejné zakázky) a uložené pokuty za ně. Řešila se námitka, že **pro zahájení řízení a místní šetření** nebyly dány řádné důvody. Podstatná část odůvodnění se vztahuje k místnímu šetření.

K tomu NSS uvedl:

„[51] Je pravdou, že rozsudek ESLP ze dne 2. 10. 2014 ve věci stížnosti č. 97/11, *Delta pekárny* nastínil i další hledisko, kterým je nezbytnost soudní ochrany, přičemž v nyní souzené věci stejně jako ve věci *Delta pekárny* zákon o ochraně hospodářské soutěže ještě neobsahoval ustanovení zajišťující přímou soudní kontrolu šetření. **Neznamená to však, že jakýkoliv zásah provedený v době, kdy nemohl být samostatně soudně zkoumán, je důvodem ke zrušení následně vydaného rozhodnutí. Nedostatek této kontroly lze totiž nahradit kontrolou následnou, při níž jsou podmínky zákonnosti zásahu zkoumány právě v rámci žaloby proti rozhodnutí**. Z toho vycházel i navazující rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2017, č. j. 5 As 256/2016 - 231. Dopad času při následné soudní kontrole zde nepochybně hraje roli, neboť přezkoumání zásahu v době na něj navazující by bylo šetrnější k právům zásahem dotčených subjektů. Z toho však nelze dovodit, že pozdější soudní přezkum je důvodem ke zrušení rozhodnutí. Časový rozměr soudní kontroly zásahu ve věci *Delta pekárny* přitom je s nyní souzenou věcí srovnatelný. Podstatné tak je, aby v rámci této následné kontroly byly posouzeny podmínky zákonnosti místního šetření, což jak již bylo uvedeno v odst. 51, krajský soud v napadeném rozsudku učinil. Nejvyšší správní soud považuje vypořádání těchto žalobních námitek krajským soudem za správné a dostatečné.“

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2019, čj. 2 As 257/2018-87, č. 3881/2019 Sb. NSS

PV ano, ÚS ne

V tomto rozsudku se NSS zabývá zásahovou žalobou proti místnímu šetření a potvrzuje zákonnost místního šetření provedeného ÚOHS. Rozsudek na posuzovaný skutkový stav aplikuje již existující vnitrostátní i unijní judikaturu. Z rozsudku byly publikovány tyto právní věty:

> „I. Užití klíčových slov při nahlížení do elektronických obchodních záznamů soutěžitele je racionálním způsobem vyhledávání informací v rámci šetření [§ 21f odst. 2 písm. c) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže]. Je-li šetřená zakázka spojena **s podezřením na bid riggingové jednání, je opodstatněné zaměřit okruh vyhledávání šířeji než jen na spornou zakázku**. Přitom se nejedná o tzv. neomezený výlov informací a takto nalezený dokument k jiné zakázce má povahu ‚dokumentu na očích'.
>
> II. **Neuvedení všech klíčových slov užitých při vyhledávání do protokolu o místním šetření je vadou protokolace**. Pokud to však není spojeno s možnou újmou soutěžitele, nejedná se o nezákonný zásah dle § 82 s. ř. s."

Otázce širšího rozsahu vyhledávání při *bid riggingu* a legitimitě použití klíčových slov se věnuje především v bodech **[25] a [30]**:

> „[25] Pokud jde o **rozsah šetření**, jsou zaměstnanci Úřadu podle § 21f odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže oprávněni k nahlížení do obchodních záznamů bez ohledu na to, v jaké formě jsou uloženy [písm. c)], a zjednat si přístup k obchodním záznamům (odst. 4). Prohledávání elektronické komunikace je tedy přípustným způsobem provedení šetření. **Užití klíčových slov pak je třeba považovat za racionální způsob vyhledávání obchodních záznamů.** Šetření proběhlo v řádu hodin, což je výsledkem právě zvoleného účinného způsobu prohledávání obchodní dokumentace. **Je skutečně možné, že prohledávání prostřednictvím klíčových slov neobsahujících název zakázky umožňuje zjištění obchodní dokumentace, která není součástí dané zakázky, ale týká se zakázky, která je s ní spojena v rámci *bid riggingového* jednání, například formou spoluúčasti na dané zakázce (poddodávky) či kompenzace této zakázky jinou.** Stěžovatelem kritizované názory na to, zda *bid riggingové* jednání je spojeno s dlouhodobou spoluprací soutěžitelů, či nikoliv, z tohoto hlediska nejsou podstatné, stejně tak jako polemika stěžovatele a žalovaného na toto téma. K tomu lze poukázat na již zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2019, č. j. 1 As 80/2018 – 201 (odst. 23 - 26), který konstatuje existenci jak případů široké *bid riggingové* spolupráce, tak existenci případů, kdy manipulace při veřejných zakázkách s takovými dohodami spojena není, včetně možnosti odhalení dalších případů v průběhu šetření. Nejvyšší správní soud se v daném případě přiklání k závěru krajského soudu o respektování vymezeného rozsahu šetření. **Byla-li prohledávána obchodní dokumentace z období souvisejícího s veřejnou zakázkou a výsledkem bylo, až na jeden dokument, zjištění dokladů jen k dané zakázce, pak nelze dospět k závěru, že rozsah byl nepřiměřeně rozšířen.**

(…)

[30] Tato námitka navazuje na předchozí, spočívá ovšem v konkrétní výhradě proti použití slov „křoví“ a „dohod“. **Je logické, že Úřad při prohledávání dokumentace užívá k vyhledávání slova, která jsou podle jeho zkušeností užívána jako krycí či zástupná při sjednávání protisoutěžního jednání.** Takovým slovem nepochybně je slovo „křoví“, které je mimo svého základního významu užíváno i ve významu zakrytí něčeho jiného či vytvoření kulisy něčemu jinému. Pokud jde o užití slova „dohod“, pak se nepochybně jedná o slovo v obchodních vztazích běžně užívané a jistě může být užíváno i v komunikaci účastníků *bid riggingu*. **Ve vztahu k užití klíčových slov při elektronickém vyhledávání je třeba si položit otázku, jaký by mohl být výsledek šetření, pokud by se účastníci protisoutěžního jednání vystříhali užívání krycích slov a předstírali běžné obchodní jednání a užívali výhradně zákonnou terminologii, k níž patří i slovo „dohod“. Je-li šetření zaměřeno na obchodní vztahy realizované i v souvislosti se šetřenou veřejnou zakázkou pro podezření z *bid riggingového* jednání, pak mu nutně podléhají i dohody, které s ní mohou souviset, přičemž tato souvislost u té které dohody není předem zřejmá, a dokumentace může být vyloučena až po posouzení jejího obsahu.** V daném případě ale nebyl žádný zajištěný dokument vyhledán jen na základě tohoto klíčového slova. Tvrdí-li stěžovatel, že tomu tak je u dokumentu A9, pak tvrzení Úřadu, že se tak stalo v kombinaci se zkratkou zadavatele šetřené zakázky „NZM“, odpovídá textu tohoto dokumentu (e-mail z 23. 11. 2016). Pokud jde o dokument A8 (e-mail z 24. 6. 2016), neobsahuje slovo „dohod“, ale slova „křoví“ ve spojení „*jsem domluven s (…) na křoví“* a „noty“ v navazující větě „*pošlete mi noty*“. **Užití klíčových slov za daných podmínek nelze označit za metodu umožňující neomezený výlov informací**.“

V bodech **[27]** až **[29]** se NSS vyjadřuje k vadě protokolace spočívající v neuvedení všech použitých klíčových slov v protokolu a dovozuje, že není-li tato vada spojena s možnou újmou soutěžitele, nepředstavuje nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Dále se zabývá i existencí tzv. „předmětu na očích“ v bodě **[31]**.

„[29](…) **Neuvedení všech klíčových slov užitých při vyhledávání, aniž by toto neuvedení bylo spojeno s možnou újmou stěžovatele, je sice vadou protokolace, ale tato vada se ve sféře práv stěžovatele nijak negativně neprojevila.**“

a

„[31] (…) **Za situace, kdy se nejednalo o nezákonný výlov informací, je třeba tento dokument označit za náhodně získaný, a tedy za „dokument na očích“**. Oba účastníci řízení v této souvislosti argumentují, byť v opačném významu, zejména poukazy na rozhodnutí Soudního dvora EU ve věci *Deutsche Bahn A.G. a další versus Evropská komise (rozsudek ze dne 18. 6. 2015, C-583/13 P)* a ve věci *České dráhy, a. s. proti Evropské komisi* (rozsudek ze dne 20. 6. 2018). Z této a obdobné unijní judikatury vycházel i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2017, č. j. 5 As 119/2017 – 65. Ve věci „*Deutsche Bahn“* Soudní dvůr v odstavci 58 sice označil za nepřípustné dovolávání se

> důkazů, které byly zjištěny během vyšetřování nad jeho rámec, ovšem v následujícím odst. 59 připustil využití informací, s nimiž se Komise seznámila během kontroly náhodně. Na to výslovně navazuje rozsudek ve věci „*České dráhy*“, (odkaz v odst. 36), když dále v odst. 37 výslovně připouští využití informací, s nimiž se Komise náhodně seznámila při předchozí kontrole, pokud naznačují existenci chování v rozporu s pravidly hospodářské soutěže. **Shledal-li Nejvyšší správní soud způsob šetření zákonným, pak z toho nemůže vzejít jiný závěr, než že dokument A8 je náhodně objeveným, tj. dokumentem na očích.** “

S tímto rozhodnutím souvisí i usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2018, čj. 2 As 257/2018-44 vyhledané v rámci rešerše, kterým byl zamítnut návrh na vydání předběžného opatření.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2019, čj. 7 As 155/2015-231

PV ne, ÚS ne

Ve věci *EUROVIA* šlo především o procesní otázku, zda je zásahová žaloba proti dalšímu držení a využívání dokumentů získaných při místním šetření opožděná. Tomuto řízení předcházelo rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160, které bylo následně zrušeno nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18. NSS tedy následně vycházel ze závěrů nálezu Ústavního soudu vymezených v bodu **[19]**, podle nichž musí rozlišovat různé typy zásahů a zohledňovat specifika trvajících zásahů, a uvedl:

> „[21] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že **tvrdila-li stěžovatelka v žalobě trvající nezákonný zásah** ze strany žalovaného, a z vylíčení rozhodujících skutečností bylo zřetelné, co tímto zásahem míní (**převzetí a držení dokumentace a její nevydání či nezničení přes výzvy stěžovatelky**), **nebylo možno žalobu odmítnout se závěrem o její opožděnosti. Trval-li tvrzený zásah v době podání žaloby, z podstaty věci nemohla být opožděnou, jak také poukázal Ústavní soud**.“

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2019, čj. 3 As 157/2017-222

PV ne, ÚS ne

Rozsudek potvrzuje zrušení kartelového rozhodnutí ÚOHS, který vymezil předmět řízení a účel **místních šetření** nepřiměřeně široce (*fishing expeditions*) oproti konkrétnímu počátečnímu podezření z anonymu. Tím byly klíčové důkazy získány nezákonně a jsou nepoužitelné; bez nich nelze prokázat koordinační („slaďovací“) fázi dohod, takže neobstojí ani závěr o deliktu.

NSS akcentuje, že kasační přezkum je omezený, nepřipouští „*nova*“ a trvá na koncentraci (ÚOHS nemůže *ex post* doplňovat nové skutkové podklady) viz body **[30]–[31], [69]**.

NSS systematicky rozlišuje dozorovou činnost (předběžné a sektorové šetření) a správní řízení a vymezuje jejich limity, včetně proporcionality i mimo správní řízení (viz body **[36]–[39]**). Dále zdůrazňuje požadavek dostatečné konkretizace předmětu řízení a pro místní šetření požadavek

sdělit právní důvod a účel šetření (i před novelou) a tím vymezit hranice součinnosti a zabránit „lovu informací“ (viz body **[41]–[44]**). Důležité je i výslovné stanovisko k retroaktivní použitelnosti judikatury ve prospěch vyšší ochrany práv a že korektiv „důvěry v právo“ nemůže uplatňovat stát (ÚOHS) proti zpětné aplikaci judikaturních standardů, zejména po rozsudku ESLP *Delta Pekárny a. s. proti ČR* (bod **[45]**).

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2019, čj. 1 As 80/2018-201

PV ne, ÚS ne

V rozsudku NSS potvrdil zrušení rozhodnutí ÚOHS o údajné koordinaci nabídek ve více stavebních zakázkách, protože klíčové důkazy byly získány nezákonnými místními šetřeními (*fishing expeditions*) a bez nich nebyla prokázána ani koordinační fáze dohod.

NSS v tomto rozsudku poměrně silně vymezil mantinely místního šetření – tj. test vhodnosti, délky a rozsahu (viz bod **[52]**); zákaz provádět tzv. „rybářské výpravy“ (viz bod **[53]**); existence proporcionálního vztahu mezi rozsahem podezření, vymezením předmětu a rozsahu šetření (viz bod **[53]**), soutěžitel musí už ze zahájení řízení a z pověření poznat, jaké jednání je vlastně prověřováno, aby mohl vykonávat právo na obhajobu (viz body **[43] a [47]**); připustil, že při šetření lze narazit i na širší nebo jiné protisoutěžní jednání (viz bod **[64]**).

> „[47] **Požadavek na sdělení právního důvodu a účelu šetření před jeho samotným zahájením je podstatný pro stanovení hranic**, v jejichž rámci má úřad **oprávnění zajišťovat** dohled nad plněním soutěžních pravidel, aby toto oprávnění **nesklouzlo k náhodnému vyhledávání** informací nesouvisejících s původním podezřením úřadu na určitý protisoutěžní delikt.
>
> (…)
>
> [52] Z rozsudku ESLP a následné judikatury vnitrostátních soudů ve věci Delta pekárny vyplývá, že **při přezkumu místních šetření musí být posouzena jejich zákonnost, legitimní cíl a nezbytnost**, tj. především přiměřenost legitimnímu cíli s tím, že za přiměřené je třeba považovat takové místní šetření, které **vyhoví testu vhodnosti, délky a rozsahu**. V rámci testu vhodnosti pak krajský soud v dané věci zkoumal, zda místní šetření proběhla v situaci, kdy měl úřad zřetelné, konkrétní a dostatečné vstupní indicie o tom, že hospodářská soutěž může být narušena protisoutěžním jednáním, i o tom, o jaké protisoutěžní jednání se může jednat, a to jak typově, tak věcně (obsahově).
>
> [53] Nejvyšší správní soud souhlasí s rozhodovací praxí krajského soudu, který konstantně judikuje, že musí **existovat proporcionální vztah (rovnítko) mezi rozsahem podezření, jež se musí v rozumně konkrétní míře promítnout do vymezení předmětu správního řízení, rozsahem pověření k šetření** (resp. sdělení účelu místního šetření před provedením tohoto šetření v obchodních prostorách soutěžitele) a **rozsahem samotného šetření** (vedle nyní přezkoumávaného rozsudku, viz např. rozsudek ze dne 29. 5. 2017, č. j. 30 Af 29/2016 - 262, vydaný ve věci části téhož správního řízení, či např. rozsudky ze dne

31. 3. 2017, č. j. 29 A 165/2016 - 150, ze dne 27. 3. 2018, č. j. 29 Af 2/2016 - 212, uvedená praxe byla potvrzena rozsudkem NSS ve věci ČD Cargo a rozsudkem ze dne 29. 3. 2018, č. j. 5 As 119/2017 - 60, věc SUEZ využití zdrojů - dále jen „rozsudek NSS ve věci SUEZ využití zdrojů“). Úřad je tak při místním šetřením oprávněn zajistit pouze ty dokumenty, které souvisí s jeho původním podezřením odůvodněným jeho předchozími zjištěními. **Musí se tak vyvarovat toho, aby jeho šetření bylo tzv. vyšetřovací „rybářskou“ výpravou („*fishing expedition*“), která představuje nezákonné jednání** soutěžního orgánu spočívající buď **v cíleném vyhledávání dokumentů, které nesouvisejí s předmětem a účelem šetření, nebo v neodůvodněně širokém vymezení předmětu řízení/šetření.**

(…)

[64] Pokud **má tedy soutěžní orgán podezření na dohodu týkající se toliko jedné či několika málo zakázek**, **nemůže z toho automaticky vyvodit**, že se **musí jednat o rozsáhlejší *bid rigging*, časově, věcně i místně výrazně přesahující toto prvotní podezření**. Zároveň nelze **vyloučit**, že pokud úřad zahájí řízení na základě podezření z koordinace účasti pouze na určitém menším okruhu zakázek, **může se mu postupně podařit** (i díky informacím zajištěným na místních šetřeních) **rozkrýt informace o širší spolupráci**. To ovšem musí být **doprovázeno správným procesním postupem**, a tedy **příslušným rozšiřováním předmětu správního řízení** (v závislosti na informacích, které má úřad k dispozici) **a též účelu případných šetření na místě, či zahájením nového správního řízení, pokud se v rámci místního šetření náhodně seznámí s určitou informací, která nasvědčuje protiprávnímu jednání, byť nespadala pod původní vymezení tohoto šetření** (k tomu viz např. rozsudek Tribunálu ze dne ze dne 20. června 2018, *České dráhy a. s. v. Evropská komise*, věc T-621/16, bod 37).“

K otázce II. této analýzy NSS potvrdil nepoužitelnost důkazů z nezákonných místních šetření viz body **[89]–[92]**.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2018, čj. 10 As 203/2017-35

PV ne, ÚS ne

Přezkum uložení pořádkové pokuty za neposkytnutí součinnosti při místním šetření ÚOHS. NSS uvedl k místnímu šetření:

„[12] **Povinností žalovaného je co nejpřesněji uvést, co je předmětem šetření, a skutečnosti, kterých se má kontrola týkat. Není však nutné, aby žalovaný předmět šetření vymezoval ve formě např. uzavřeného výčtu. 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** (srov. rozsudek Soudního dvora EU ze dne 25. 6. 2014, Nexans a Nexans Francie, ve věci C-37/13 ECLI:EU:C:2014:2030 , body 36 a 37). Soudní dvůr ostatně opakovaně judikuje, že vyšetřovací pravomoci soutěžních orgánů mají široký dosah a ztratily by účelnost, kdyby se tyto orgány musely „omezit pouze na to, že budou požadovat předložení dokumentů nebo spisů, jejichž

existence by jim byla již předem známa. Takové právo naopak znamená možnost vyhledávat různé poznatky a informace, které ještě nejsou známé nebo plně identifikované. Bez takové možnosti by Komise nemohla shromažďovat poznatky a informace nezbytné pro šetření v případě, že by narazila na odmítnutí spolupráce nebo na obstrukční postoj ze strany dotyčných podniků“ (rozsudek Soudního dvora ze dne 21. 9. 1989, Hoechst AG, ve spojených věcech 46/87 a 227/88 ECLI:EU:C:1989:337 , body 26 a 27). Citovaná unijní judikatura se vztahuje k náležitostem rozhodnutí podle čl. 20 nařízení Rady (ES) č. 1/2003, Nařízení Rady (ES) č. 1/2003, ze dne 16. 12. 2002, o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v článcích 81 a 82 Smlouvy. Úř. věst. L 1/1, 4. 1. 2003, s. 1-25.jímž Komise nařizuje kontrolu obdobnou místnímu šetření podle § 21f zákona o ochraně hospodářské soutěže, resp. k právní úpravě podle čl. 14 odst. 3 nařízení Rady (EHS) č. 17/1962. Nařízení Rady č. 17/1962, ze dne 6. 2. 1962, první nařízení, kterým se provádějí články 85 a 86 Smlouvy. Úř. věst. 13, 21. 2. 1962, s. 204-211.

[15] Vymezený **předmět místního šetření nepochybně žalovaného opravňoval také k nahlédnutí do pracovního počítače jednatele** stěžovatelky. Pokud se v obchodních prostorách nachází počítač jednatele, je důvodný předpoklad, že se v něm nachází také obchodní záznamy vztahující se k právnímu důvodu šetření. **Tato domněnka může být vyvrácena, orgánu provádějícímu šetření však musí být umožněno, aby mohl posoudit předmět a obsah takových dokumentů.** Jak správně uzavřel již krajský soud v napadeném rozsudku, ponechat na libovůli šetřeného soutěžitele, aby sám určil, do kterých dokumentů lze pro jejich obchodní povahu nahlížet a do kterých již nikoli, by popřelo samotný smysl místního šetření. Tento právní názor krajský soud opřel o judikaturu Soudního dvora (viz např. rozsudek ze dne 18. 5. 1982, AM & S Europe, 155/79 ECLI:EU:C:1982:157 ; a další judikaturu citovanou na s. 4 v napadeném rozsudku).“

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2018, čj. 5 As 119/2017-60

PV ne, ÚS ne

NSS v rozsudku *SUEZ využití zdrojů* ve vztahu k místním šetřením přejímá a propojuje dosavadní českou a unijní judikaturu, zejména požadavek dostatečné konkretizace účelu šetření a současně zákaz „*fishing expedition*:

> „[25] Nejvyšší správní soud konstatuje, že vymezení předmětu a účelu místního šetření v pověření zejména musí vymezit rozsah povinností spolupráce stěžovatele se žalovaným a zaručit mu právo na obhajobu (rozsudek Soudního dvora ze dne 17. října 1989 ve spojených věcech C-97/87 a C-99/87 *Dow Chemical Ibérica SA a další proti Komisi Evropských společenství*, bod 26). Evropská judikatura požaduje, aby rozhodnutí podle čl. 20 nařízení 1/2003, jímž Komise nařizuje kontrolu obdobnou místnímu šetření podle § 21f zákona o ochraně hospodářské soutěže, vymezovalo „*předpoklady a domněnky, které chce Komise ověřit*“ (rozsudek Tribunálu ze dne 6. září 2013 ve spojených věcech T-289/11, T-290/11 a T-521/11, *Deutsche Bahn AG a další proti Komisi*, bod 75). Komise musí popsat „*charakteristické rysy předpokládaného protiprávního jednání tak, že uvede domnělý relevantní trh a povahu předpokládaných omezení hospodářské soutěže, jakož i odvětví, kterých se týká údajné*

protiprávní jednání, které je vyšetřováno, vysvětlí způsob, jak se podnik údajně účastnil protiprávního jednání, a uvede předmět vyšetřování a skutečnosti, které mají být ověřeny" (tamtéž, bod 77), dále je povinna v rozhodnutí podrobně uvést, že má „*k dispozici poznatky a závažné indicie hmotného charakteru, na jejichž základě má podezření, že se podnik, na který se vztahuje kontrola, dopustil protiprávního jednání*" (tamtéž, bod 172). Na druhou stranu, „*Komise nemá povinnost sdělovat adresátovi takového rozhodnutí všechny informace, které má k dispozici o domnělých protiprávních jednáních, ani přesně vymezit relevantní trh, ani provést přesnou právní kvalifikaci těchto protiprávních jednání, ani uvést dobu, během níž k těmto protiprávním jednáním docházelo*" (rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 8. března 2007 ve věci T-339/04 *France Télécom SA proti Komisi Evropských společenství*, bod 58). Odůvodnění pověření přitom ohraničuje pravomoci svěřené pracovníkům žalovaného, a proto mohou pořizovat pouze kopie dokumentů, které se týkají předmětu šetření (rozsudek Soudního dvora ze dne 18. června 2015 ve věci C-583/15 P *Deutsche Bahn AG a další proti Komisi*, bod 60). Lze poukázat rovněž na rozsudek Soudního dvora ve věci *Nexans a Nexans Francie v. Komise*, C-37/13 P, v němž Tribunál posuzoval rozhodnutí o nařízení kontroly, jež vymezovalo předmět šetření za pomocí výrazů „včetně mimo jiné" a „v některých případech". Konkrétně Tribunál konstatoval, že ačkoli Komise použila neurčité formulace, splnila povinnost vyplývající z čl. 20 odst. 4 nařízení č. 1/2003 (tedy vymezit předmět kontroly) a soutěžitelé, u nichž kontrola proběhla, mohli seznat rozsah své povinnosti spolupráce. Otázku, zda se ze strany Komise nejednalo o „vyšetřovací výpravu" („*fishing expedition*"), vztáhl Tribunál k posouzení toho, „*zda nepřímé důkazy, které měla Komise k dispozici při přijetí rozhodnutí o kontrole, stačí k odůvodnění zásahu do sféry soukromé činnosti*" soutěžitelů (k částečnému zrušení rozhodnutí Komise Tribunál následně přistoupil právě proto, že Komise pro určitý segment činnosti žalobkyně, jenž rozhodnutí o kontrole z důvodu své nejednoznačnosti pokrývalo, neměla dostatečně závažné nepřímé důkazy, které by provedení kontroly v tomto rozsahu odůvodňovaly).

[26] Soudní dvůr rovněž např. v rozhodnutí ve věci *Nexans a Nexans Francie v. Komise*, C-37/13 P konstatoval, že Komise má v podstatě povinnost co nejpřesněji uvést, co je předmětem řízení, a skutečnosti, kterých se má kontrola týkat, třebaže není nutné, aby toto rozhodnutí přesně vymezovalo relevantní trh ani uvádělo přesnou právní kvalifikaci domnělých protiprávních jednání nebo období, během něhož měla být tato protiprávní jednání spáchána (srov.bod 36 cit. rozhodnutí). **Povinnost sdělit soutěžiteli před zahájením místního šetření právní důvod a účel šetření má v případě Komise zaručit nejen to, že zamýšlené šetření je odůvodněné, ale zejména má umožnit soutěžitelům uvědomit si rozsah jejich povinnosti spolupráce při zachování jejich práva na obhajobu. Záměrem této úpravy tedy bezesporu je zabránit provádění šetření bez konkrétního podezření (tzv. „fishing expedition").** Lze tak uzavřít, že **evropská judikatura neukládá žalovanému, aby předmět šetření byl povinen vymezovat ve formě uzavřeného výčtu a podobně**. Soudní dvůr ostatně také opakovaně judikuje, že vyšetřovací pravomoci soutěžních orgánů mají široký dosah a ztratily by účelnost, kdyby se tyto orgány musely ***„omezit pouze na to, že budou požadovat předložení dokumentů nebo spisů, jejichž existence by jim byla již předem známa. Takové právo naopak znamená možnost vyhledávat různé***

*poznatky a informace, které ještě nejsou známé nebo plně identifikované. Bez takové možnosti by Komise nemohla shromažďovat poznatky a informace nezbytné pro šetření v případě, že by narazila na odmítnutí spolupráce nebo na obstrukční postoj ze strany dotyčných podniků***"** (rozsudek Soudního dvora ze dne 21. září 1989 ve spojených věcech C- 46/87 a C- 227/88 *Hoechst AG proti Komisi Evropských společenství*, body 26 a 27)."

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2017, čj. 5 As 256/2016-231

„*Pekárenský kartel*", popsán samostatně v podkapitole 2.2.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2017, čj. 6 As 113/2017-83, č. 3586/2017 Sb. NSS

PV ano, ÚS odmítl

NSS se v rozsudku *ČD Cargo* vymezil k rozsahu předmětu šetření pomocí slov „zejména" a „mimo jiné". Samotná nepřesná nebo příliš široká formulace pověření ještě automaticky neznamená nezákonnost místního šetření, rozhodující je, zda se tato vada skutečně promítla do průběhu šetření, tedy zda ÚOHS fakticky vybočil z mezí původního podezření. Zároveň NSS výslovně upozornil, že výrazy jako „zejména", „mimo jiné" apod. jsou při vymezování předmětu šetření nevhodné, a apeloval na ÚOHS, aby formuloval pověření přesněji. Tyto závěry NSS formuloval v bodech **[16], [19], [20] a [22]** a následně shrnul do právní věty:

„**Vymezení předmětu šetření na místě v obchodních prostorách v pověření** podle § 21f zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, **pomocí slova „zejména" či obdobným demonstrativním či všezahrnujícím způsobem představuje vadu pověření k tomuto šetření**. Tato vada však sama o sobě **nezakládá nezákonnost** místního šetření jako celku, **pokud** Úřad pro ochranu hospodářské soutěže provedeným šetřením nepřekročí rámec vstupního podezření, jež jej k nařízení šetření vedlo."

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2016, čj. 5 Afs 7/2011-799

PV ano, ÚS odmítl

Jedná se o rozsudek ve věci „*pekárenského kartelu*". Rozsudek řeší důsledky rozsudku ESLP ve věci *DELTA PEKÁRNY a. s. proti ČR* a návazného nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2016, sp. zn. IV. ÚS 4397/12 pro soudní přezkum zákonnosti a přiměřenosti místního šetření ÚOHS a (potenciálně) i pro procesní použitelnost důkazů získaných při šetření. NSS explicitně pracuje s tím, že ESLP kritizoval absenci dostatečných záruk (zejména předchozí soudní autorizace nebo účinné *ex post* kontroly). Současně NSS řeší procesní situaci, kdy stěžovatelé nepodali zásahovou žalobu, a přesto – vzhledem k závaznosti ESLP/ÚS – ukládá krajskému soudu, aby jim umožnil argumentaci nezákonností a nepřiměřeností místního šetření:

„**Stěžovatelé zásahovou žalobu nepodali a nedali tak správním soudům reálnou příležitost posoudit přiměřenost (zákonnost) místního šetření.** Nicméně Nejvyšší správní soud vázán rozhodnutím ESLP a Ústavního soudu jim takovou možnost musí dát.

Krajský soud v dalším řízení tak musí dát stěžovatelům příležitost, aby doplnili svou argumentaci z toho hlediska, v čem spočívala nezákonnost a nepřiměřenost místního šetření (fakticky argumentaci z nepodané žaloby na nezákonný zásah). Takový postup a možnost rozšíření žaloby po lhůtě pro její podání je sice v rozporu se soudním řádem správním, ale jak již konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 3. 2006, č. j. 2 Azs 75/2005 - 75, pokud nelze příkaz normy mezinárodního práva naplnit jinak než prolomením soudního řádu správního, pak musí soudní řád správní ustoupit: *„Soud je i při aplikaci kogentních norem procesního práva vázán článkem 10 Ústavy ČR. Nesmí proto použít vnitrostátní procesní normu (zde ustanovení § 71 odst. 2 věty třetí s. ř. s. obsahující zákaz rozšiřovat žalobu o další žalobní body po lhůtě pro její podání), pokud by její aplikace nutně a nevyhnutelně vedla k porušení zásady non-refoulement obsažené v čl. 33 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků či k porušení zákazu vyhostit cizince do země, kde by byl vystaven hrozbě mučení či nelidského a ponižujícího zacházení či trestu, jenž vyplývá z čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a z judikatury Evropského soudu pro lidská práva tento článek vykládající.“* **Poté, co stěžovatelé tuto možnost dostanou, krajský soud v novém rozsudku posoudí, zda bylo místní šetření nepřiměřené, resp., zda by se v intencích § 82 s. ř. s. a násl. jednalo o nezákonný zásah. Pokud konstatuje, že ano, dle § 82 posoudí, zda to zakládá nepřípustnost důkazu, který z tohoto místního šetření vzešel. Pokud shledá, že ano, posoudí, zda bez tohoto vyloučeného důkazu rozhodnutí o pokutě obstojí jako přesvědčivě zdůvodněné. Pokud neobstojí, je namístě rozhodnutí žalovaného zrušit.**“

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, čj. 7 Aps 2/2013–35

PV ne, ÚS ne

V tomto rozsudku NSS vyjadřoval dnes již spíše historický obecný akcent na subsidiaritu zásahové žaloby, avšak ve vztahu k místním šetřením ÚOHS byl tento přístup **následně podstatně korigován věcí *DELTA PEKÁRNY*, navazující judikaturou a novelou § 21f ZOHS**, která výslovně zakotvila možnost samostatné žaloby proti šetření. NSS se zabýval místním šetřením a možností procesní obrany proti němu. Dovodil, že pokud místní šetření proběhne po zahájení správního řízení, nelze se proti němu bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem. Případné dopady šetření, například omezení přístupu do vlastních obchodních prostor, mají procesní, nikoli sankční povahu. Ochrana proti nim je zajištěna prostředky podle § 31a zákona č. 82/1998 Sb., nikoli přímou moderací sankce ani v rámci řízení o pokutě. NSS k tomu uvádí:

„**Pro posouzení jakou formu obrany lze zvolit, je rozhodující, zda šetření bylo provedeno v rámci řádně zahájeného správního řízení, které bude ukončeno vydáním rozhodnutí, nebo mimo rámec jakéhokoliv správního řízení.** (…)“

(…)

„S ohledem na výše uvedené se **stěžovatel nemůže domáhat právní ochrany podáním žaloby podle ust. § 82 a násl. s. ř. s., neboť v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem nelze přezkoumávat zákonnost jednotlivých procesních**

úkonů provedených správním orgánem v řádně zahájeném správním řízení. **V případě, že by byl soudní přezkum takových procesních úkonů připuštěn, správní soudy by tímto způsobem zasahovaly do správního řízení před jeho ukončením a nepřípustně by ovlivňovaly rozhodovací činnost správních orgánů.** Pokud by byl stěžovatel uznán vinným a sankcionován za spáchaný správní delikt, pak má možnost domáhat se přezkumu zákonnosti provedení šetření v žalobě podané podle ust. § 65 a násl. s. ř. s. V případě, že by Úřad ve správním řízení, v jehož průběhu bylo šetření provedeno, dospěl k závěru, že se stěžovatel správního deliktu nedopustil a rozhodl o zastavení řízení, pak má stěžovatel sice také možnost podat žalobu podle ust. § 65 a násl. s. ř. s., ale soudní přezkum zákonnosti šetření by byl fakticky vyloučen, neboť soud by zkoumal předmětné rozhodnutí pouze z hlediska, zda byly dány důvody pro zastavení řízení či nikoliv. Jak ale správně uvedl již krajský soud v napadeném rozsudku, **tuto mezeru při poskytování právní ochrany před činností veřejné správy lze vyplnit tím, že stěžovatel využije možnosti postupu podle zákona č. 82/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů, podle něhož se lze domáhat náhrady jak materiální, tak s účinností od 27. 4. 2006 i nemateriální újmy způsobené nesprávným úředním postupem (viz § 31a citovaného zákona).** Krajský soud tedy nepochybil, pokud dospěl k závěru, že „v daném případě není splněna podmínka vyplývající z § 82 s. ř. s., a sice že by žalovaný uskutečnil úkon, který by mohl být nezákonným zásahem, kterým by žalobce byl přímo zkrácen na svých právech." Vzhledem k tomu, že nejsou splněny podmínky pro přezkum podle ust. §82 a násl. s. ř. s., Nejvyšší správní soud se nemohl zabývat námitkami stěžovatele, které se týkaly způsobu zahájení a průběhu šetření."

2.4.2 Aplikace ustálené judikatury k místnímu šetření

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2026, čj. 4 As 73/2025-112

PV ne, ÚS ne

NSS vychází ze závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2026, 6 As 43/2025-70 (popsaného výše v předchozí podkapitole 2.4.1).

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2026, čj. 4 As 252/2025-71

PV ne, ÚS ne

Rozsudek navazuje na dřívější zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2025, čj. 4 As 288/2024-88. NSS vychází z předchozí judikatury, kterou aplikuje na daný případ (zejména k existenci dostatečných indicií pro **„důvodné podezření",** které **může být založeno na souboru nepřímých indicií**, a ke standardu konkretizace v pověření předsedy ÚOHS).

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2025, čj. 6 As 311/2023-39

PV ano, ÚS ne

NSS posuzoval přestupek neposkytnutí nezbytné součinnosti při provádění místního šetření v situaci, kdy jednatel nepřijel se svými elektronickými zařízeními, avšak z průběhu a protokolu šetření neplynulo, že inspektoři na jeho osobní účasti či fyzickém předložení zařízení jednoznačně a srozumitelně trvali jako na nezbytné součinnosti. NSS se vyjádřil k definici nezbytné součinnosti:

> „[18] Ustanovení § 21f zákona o ochraně hospodářské soutěže obsahuje v odst. 2 taxativní výčet oprávnění, kterými stěžovatel při místním šetření disponuje. Pouze těmto oprávněním zrcadlově odpovídá povinnost nezbytné součinnosti šetřeného subjektu (odst. 3 citovaného ustanovení). Současně je třeba zdůraznit, že jednotlivá oprávnění stěžovatele jsou úmyslně formulována tak, aby stěžovatel mohl své požadavky přizpůsobit každému místnímu šetření a potřebě naplnění jeho účelu. Tím spíše je však nezbytné, aby inspektoři stěžovatele v průběhu místního šetření jednoznačnými a srozumitelnými pokyny vysvětlili, co po šetřeném subjektu požadují. **Sankcionovatelným neposkytnutím nezbytné součinnosti ve smyslu § 21f odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže může být jen takové jednání šetřeného subjektu, které je v rozporu s autoritativními pokyny inspektorů, které jsou zákonné, jednoznačné a srozumitelné.**“

Z tohoto rozhodnutí byla vytvořena právní věta, která odpovídá zvýrazněné pasáži citovaného odstavce.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2025, čj. 4 As 288/2024-88

PV ne, ÚS ne

V rozsudku se NSS zabývá místním šetřením, které musí být nezbytným prostředkem k odhalení protisoutěžní praktiky a zároveň přiměřené sledovanému legitimnímu cíli. Proto musí obstát v testu vhodnosti, délky a rozsahu. NSS vychází z ustálené judikatury a upřesňuje postavení podnětu jakožto vstupní indicie, nikoli důkazního prostředku, a požadavky, které na něj lze klást.

> „[32](…) Podnět totiž není, na rozdíl od svědecké výpovědi, důkazním prostředkem ve správním řízení, je pouze jednou z možných indicií, na jejímž základě může žalovaný zahájit správní řízení, přičemž až v jeho rámci obstarává důkazy o možném porušení pravidel hospodářské soutěže. (…)“
>
> [33](…) Zákon ani judikatura správních soudů totiž nepředepisuje, jaké konkrétní informace by měl podnět (resp. další indicie) obsahovat, aby byl věrohodný. To ostatně není možné s ohledem na odlišnosti jednotlivých případů včetně typu šetřené praktiky. Podstatné je, aby indicie v jejich vzájemných souvislostech obsahovaly takové informace, na jejichž základě je možné nabýt důvodné podezření o pravděpodobném uzavření zakázané dohody.“

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2025, čj. 10 As 270/2024-60

PV ne, ÚS ne

NSS v rozsudku vychází z ustálené judikatury k místnímu šetření, k zákazu „*fishing expedition*“, k práci s klíčovými slovy, k „předmětu na očích“, k vadám protokolace i k tomu, že ne každá procesní vada znamená nezákonný zásah.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2023, čj. 9 As 123/2022-55

PV ne, ÚS odmítl

Rozsudek se zabývá otázkou prostor, do kterých je oprávněn žalovaný vstoupit při místním šetření jednoho soutěžitele, pokud dva personálně propojení soutěžitelé mají stejné sídlo, ve kterém má místní šetření proběhnout.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2022, čj. 6 As 53/2021-40

PV ne, ÚS ne

Soudní přezkum místního šetření ÚOHS provedeného u společnosti DEREZA v rámci prověřování možné *bid riggingové* dohody ve veřejné zakázce, NSS konkretizuje dopad judikatury na vyhledávání dokumentů při místním šetření.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 9. 2021, čj. 9 As 365/2019-48

PV ne, ÚS ne

NSS v rozsudku potvrzuje a dále konkretizuje existující judikaturu k zákonnosti místních šetření, zejména v kontextu vertikálních cenových dohod.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2021, čj. 4 As 109/2020-107

PV ne, ÚS odmítl

Rozsudek navazuje na rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2021, čj. 4 As 266/2019-61 (viz podkapitolu 2.4.1) a potvrzuje jeho závěr, že ponechání i nezákonně získaných dokumentů ve správním spise samo o sobě nepředstavuje nezákonný zásah; navíc výslovně dodává, že žaloba proti zadržování dokumentů neslouží k tomu, aby byl jako předběžná otázka znovu přezkoumáván samotný průběh místního šetření.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2019, čj. 5 As 339/2018-40

PV ne, ÚS ne

NSS se zabývá zásahovou žalobou proti místnímu šetření a potvrzuje jeho zákonnost. V odůvodnění vychází z již existující judikatury, především odkazuje na věc *DELTA PEKÁRNY* a na rozhodnutí čj. 5 As 256/2016-231 a čj. 2 As 257/2018-87 (rozsudek čj. 5 As 339/2018–40 přímo navazuje na rozsudek čj. 2 As 257/2018–87 tím, že přebírá jeho závěr o zákonnosti

předchozího místního šetření i o zákonném zajištění dokumentu A8 a na tomto základě potvrzuje, že tento dokument mohl legitimně založit důvodné podezření pro zahájení dalšího správního řízení a nových místních šetření.) – oba rozsudky uvedeny výše. Dále odkazuje také na rozhodnutí Tribunálu ze dne 20. 6. 2018 ve věci T-621/16, *České dráhy*.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2018, čj. 1 As 39/2017-68

PV ne, ÚS ne
Rozsudek řeší aplikaci již existující judikatury k běhu lhůty pro zásahovou žalobu (v tomto případě proti místnímu šetření) a k její subsidiaritě vůči žalobě proti rozhodnutí na konkrétní soutěžní případ.

2.5 Další nezákonné zásahy posuzované v souvislosti s kartelovými dohodami

Nalezeno bylo několik dalších rozhodnutí týkajících se nezákonných zásahů (kromě přezkumu místních šetření) v souvislosti s kartelovými dohodami. Popsána jsou níže.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2015, čj. 4 As 150/2015-78

PV ne, ÚS ne

NSS se zabýval účastenstvím ve správním řízení. Zdůraznil **procesní omezení soudního přezkumu a nepřítomnost přímého účastenství stěžovatele ve správním řízení**, a to jak ve vztahu k přezkumu, tak k sankcím. Šetření bylo součástí řízení proti jinému subjektu pro podezření z kartelové dohody (§ 3 odst. 1 ZOHS a čl. 101 SFEU), přičemž ÚOHS ukládá pokuty či nápravná opatření **pouze těm, kdo protiprávně porušili ZOHS**, ne třetím osobám.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2018, čj. 10 As 220/2016-204

PV ne, ÚS ne

NSS řešil, **zda lze zásahovou žalobou napadnout samotné zahájení a vedení správního řízení před ÚOHS**, pokud soutěžitel namítá, že předmět řízení byl vymezen příliš vágně, takže řízení fakticky sloužilo jako nepřípustná „rybářská výprava". NSS uzavřel, že takové námitky míří proti procesnímu postupu uvnitř správního řízení a **mají být uplatněny až proti meritornímu rozhodnutí, nikoli prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem**.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2011, čj. 5 Aps 4/2011-326, č. 2458/2012 Sb.

PV ano, ÚS ne

Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s., kterou se žalobce domáhal toho, aby krajský soud zakázal žalovanému pokračovat v provádění předběžného šetření a zakázal žalovanému vyžadovat po žalobci informace a podklady v rozsahu odpovídajícím žádosti.

NSS z rozsudku vytvořil tyto právní věty:

> „I. **Předběžné šetření Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže** podle § 20 odst. 1 písm. a) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, **je přípustným zásahem do autonomní sféry soutěžitelů, jichž se týká, jen v rozsahu, který je nezbytný pro dosažení zákonem vymezeného účelu předběžného šetření a tomuto účelu přiměřený**.;
>
> II. Účelem předběžného šetření je kontrola dodržování povinností, které soutěžitelům vyplývají ze zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ze soutěžního práva Evropské unie nebo z rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, včetně

případného prvotního ověření podnětů či zjištění nasvědčujících možnému porušení těchto povinností.;

III. **Účelem předběžného šetření podle § 20 odst. 1 písm. a) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, není shromažďování veškerých podkladů pro konečné posouzení otázky,** zda došlo ke spáchání soutěžního deliktu a kdo ho spáchal, předběžné šetření tedy nemá nahrazovat správní řízení o tomto deliktu, a zbavovat tak soutěžitele práv, která by jim v tomto řízení příslušela.;

IV. Pokud předběžné šetření podle § 20 odst. 1 písm. a) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, svým rozsahem a zaměřením překročí zákonem vymezený rámec, mohou se dotčení soutěžitelé úspěšně domáhat soudní ochrany **žalobou proti nezákonnému zásahu správního orgánu** podle § 82 a násl. s. ř. s.“

3 Standard dokazování a přístup soudů k hodnocení důkazů, včetně důkazů ekonomické povahy

Dokazování u kartelových dohod, zejména v případech *bid riggingu* či jednání ve vzájemné shodě, vychází z požadavku, aby správní orgán zjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Při nepřímých důkazech pak musí jít o ucelený a logicky provázaný řetězec indicií, který nelze racionálně vysvětlit jinak než existencí protisoutěžního jednání.

Vzhledem k tomu, že protisoutěžní činnosti probíhají spíše se snahou o utajení, jsou důkazy často „útržkovité a rozptýlené", takže skutkový děj musí být rekonstruován prostřednictvím souhrnu indicií a logické dedukce.

Často se tedy nezákonné jednání prokazuje za pomoci „uceleného logicky provázaného řetězce nepřímých důkazů". Tento řetězec nesmí vykazovat mezery a musí být posuzován ve vzájemných souvislostech.

Zásadním judikatorním testem je, zda pro zjištěné skutečnosti „neexistuje jiné logické vysvětlení", resp. jiná rozumná alternativa než existence zakázané dohody. Pokud účastník řízení předestře alternativní verzi skutkového děje, správní orgán ji nesmí pouze označit za nepravděpodobnou, ale musí ji vyvrátit.

Při posuzování jednání ve shodě se hodnotí zejména:

- kontakt či komunikace mezi soutěžiteli,
- časová a obsahová souvislost jejich úkonů,
- „shodný cíl" a příčinná souvislost mezi navázáním kontaktu a chováním na trhu.

Specifickou roli hrají i podpůrné důkazy, jako jsou nahrávky telefonních hovorů pořízené soukromou osobou, u nichž je však nutné vážit střet mezi zájmem na postihu deliktu a ochranou soukromí.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 2025, čj. 8 As 38/2024-76

PV ne, ÚS odmítl

NSS se v tomto rozsudku zabýval zákazem **vertikálních cenových dohod** jako dohod narušujících hospodářskou soutěž. Potvrdil svou judikaturu, že **u těchto dohod není třeba posuzovat podíl pachatele přestupku na relevantním trhu**. **Takové dohody podle ustálené judikatury neumožňují aplikaci *de minimis* výjimky** (body **[35]-[43]**).

K dokazování:

> „[32] Důkaz listinou se provádí jejím přečtením. Pokud tak správní orgány činí mimo ústní jednání, tak by bylo bezúčelné, aby musely informovat účastníka o tom, že v uvedený den a hodinu si hodlají přečíst listiny, a tak jimi provést důkaz. **Zásadní je, aby se s obsahem listinného důkazního prostředku mohl účastník řízení seznámit při nahlížení do spisu, např. v souvislosti se seznamováním se s podklady před vydáním rozhodnutí** (rozsudky NSS ze dne 13. 3. 2013, čj. 1 As 157/2012-40, bod 18; ze dne

9. 8. 2017, čj. 7 As 168/2017-35, bod 34; či ze dne 21. 3. 2024, čj. 2 As 208/2022-48, bod 16).

[33] Nejvyšší správní soud nespatřuje žádné zvláštní okolnosti, proč by takový závěr nemohl obstát i v tomto případě. Krajský soud správně uvedl, že stěžovatelce muselo být od první chvíle zřejmé, že podstatné bude právě hodnocení obsahu listin, které byly zajištěny při místním šetření v její provozovně a byly součástí správního spisu. Stěžovatelka s nimi tedy byla seznámena a mohla se k nim vyjadřovat. To nakonec v rámci správního řízení (např. strana 4-21 jejího podání ze dne 25. 6. 2020 učiněného poté, co se seznámila s podklady pro prvostupňové rozhodnutí) i v žalobě obsáhle činila. Nelze tedy přisvědčit tomu, že by netušila, že právě tyto dokumenty budou podstatné pro rozhodnutí ve věci."

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2023, čj. 2 As 4/2022-87

PV ne, ÚS ne

Rozsudek se zabývá posouzením, zda byla žalobkyně b) (Erste Grantika Advisory) prokazatelně účastna zakázané dohody (jednání) ve vzájemné shodě (***bid-rigging***) při podávání nabídek na veřejnou zakázku malého rozsahu. ÚOHS vycházel **z řetězce nepřímých důkazů** (zejména dokument „ČÍSLA" a souvislosti kolem oslovení uchazečů), krajský soud žalobu žalobkyně b) zamítl, avšak NSS v části týkající se žalobkyně b) rozsudek krajského soudu zrušil pro nepřezkoumatelnost (nedostatek důvodů), protože se krajský soud věcně nevypořádal se stěžejní žalobní obhajobou založenou na alternativním vysvětlení (průzkum trhu a původ a čas vzniku dokumentu „ČÍSLA") a s navrženými důkazy, a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

K dokazování jsou relevantní body **[66]–[70]** (obecná judikatorní východiska k nepřímým důkazům a testu „neexistuje jiné logické vysvětlení"), a především **[74]–[80]** (konkrétní výtky NSS, že krajský soud neodůvodnil odmítnutí alternativní verze a nevypořádal se s rozpory a důkazními návrhy). Důležitý je **důkazní standard „nade vší rozumnou pochybnost" a požadavek věcně vypořádat alternativní vysvětlení.**

Vybrané teze:

- ÚOHS musí prokázat delikt „nade vší rozumnou pochybnost".
- U nepřímých důkazů musí být vyloučeno jiné racionální/logické vysvětlení; alternativní verzi nelze jen označit za nepravděpodobnou bez věcného vyvrácení.

NSS shledal rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným, protože se nevypořádal se stěžejní námitkou žalobkyně, založenou na alternativním vysvětlení, postavené proti neexistenci jiného logického vysvětlení posuzovaného jednání soutěžitelů.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2022, čj. 4 As 17/2022-143

PV ne, ÚS ne

Z rozsudku především vyplývá, že *bid rigging* lze prokázat řetězcem nepřímých důkazů, pokud okolnosti nelze racionálně vysvětlit jinak. Soud zkoumá, zda žádný z důkazů neoslabuje věrohodnost ostatních a také, zda neexistuje jiné přijatelné vysvětlení.

> „[92] Ohledně prokazování kartelových dohod v situaci, kdy jsou k dispozici pouze nepřímé důkazy, Nejvyšší správní soud v prvé řadě poukazuje na výstižné závěry uvedené v bodech 146 a 147 rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 3. 2018, č. j. 29 Af 2/2016-212 (kasační stížnost proti tomuto rozsudku zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 17. 12. 2019, č. j. 2 As 159/2018-64). Krajský soud uvedl, že z judikatury SDEU ohledně prokazování jednání ve shodě vyplývá, že „***porušení pravidel hospodářské soutěže může být deklarováno i na základě důkazů nepřímých, pokud zjištěné skutkové okolnosti nelze vysvětlit jiným přijatelným vysvětlením než existencí protisoutěžního jednání*** *(rozsudky Soudního dvora ze dne 28. 3. 1984, C-29/83 a 30/83, Compagnie royale asturienne des mines a Rheinzink v. Komise, bod 16, a ze dne 31. 3. 1993, C-89/85, C-104/85, C-114/85, C-116/85, C-117/85 a C-125/85 až C-129/85, Ahlström Osakeyhtiö a další v. Komise, body 126 a 127, resp. rozsudky Tribunálu ze dne 8. 7. 2004, T-67/00, T-68/00, T-71/00 a T-78/00, JFE Engineering a další v. Komise, bod 180, a ze dne 8. 7. 2008, T-54/03, Lafarge v. Komise, body 56 a 271). Vzhledem k tomu, že zákaz účasti na protisoutěžních jednáních a dohodách, stejně jako postihy, které mohou být pachatelům uloženy, jsou velmi dobře známé, je běžné, že* ***činnosti spojené s takovými jednáními a dohodami probíhají tajně, jednání jsou utajovaná, často se uskutečňují ve třetích státech a s nimi související dokumentace je omezena na minimum****. Jsou-li objeveny důkazy o takových schůzkách, jedná se většinou o důkazy útržkovité, takže některé detaily je nutné rekonstruovat pomocí dedukce.* ***Ve většině případů jsou protisoutěžní dohody nebo praktiky dovozeny z řady shod okolností a indicií, které ve svém souhrnu, v případě absence jiného pravděpodobného vysvětlení, zakládají důkazy o porušení pravidel hospodářské soutěže*** *(rozsudek Soudního dvora ze dne 7. 1. 2004, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P a C-219/00 P, Aarlborg Portland a další v. Komise, body 55 – 57; nově také rozsudek Tribunálu ze dne 6. 2. 2014, T-27/10, AC-Treuhand AG v. Komise, body 57 – 59).*
>
> *Ve vztahu k dokazování prostřednictvím nepřímých důkazů ve správním řízení trestním Nejvyšší správní soud stanovil určité obecné zásady. Např. v rozhodnutí ze dne 3. 5. 2007, č. j. 8 As 10/2006 - 48, uvedl: ‚Pokud je odpovědnost za přestupkové jednání dovozována z nepřímých důkazů, musí tyto* ***důkazy tvořit ucelený logicky provázaný důkazní řetězec, v němž žádný důkaz nezpochybňuje pravost, věrohodnost a přesvědčivost důkazů ostatních****.' K dokazování nepřímými důkazy srov. i rozsudek ze dne 22. 4. 2004, č. j. 2 As 3/2004 - 70, publikovaný pod č. 309/2004 Sb. NSS.* ***Řetězec důkazů přitom podle Ústavního soudu nesmí vykazovat mezery a vyvolávat důvodné pochybnosti*** *(srov. nález ze dne 3. 8. 2000, sp. zn. II. ÚS 418/99).*“

NSS se dále vyjádřil ke konkretizaci „cenového vzorce“ včetně tabulek a atypických položek v bodech **[125]–[128]**, a potvrzení důkazního standardu v bodech **[121]–[124]**. Existence

„cenového vzorce“ je důležitá i pro rovinu „důkazů ekonomické povahy“, protože nejde jen o klasické přímé listinné důkazy typu e-mailu či zápisu ze schůzky, ale o **analytické vyhodnocení cenových dat a jejich struktury**.

Rozsudek Nejvyššího správního soud ze dne 10. 5. 2022, čj. 10 As 322/2019-67

PV ne, ÚS ne

Bid rigging. NSS zamítl kasační stížnost ÚOHS, protože správní orgány sice shromáždily silné indicie (téměř totožné nabídky podané v krátkém odstupu, shody v obsahu, formě i v chybách, nález vizitek apod.), avšak nedostatečně prověřily roli společnosti Avistech a jejího jednatele Guichena, který podle svědecké výpovědi „formálně“ připravoval nabídky pro obě žalobkyně a měl na výsledku ekonomický zájem; tato alternativa představuje „jiné rozumné vysvětlení“, jež dosud nelze bez důvodných pochybností vyloučit, a proto se řetězec nepřímých důkazů pro závěr o koordinaci žalobkyň „přerušil“ a ÚOHS musí skutkový stav v dalším řízení doplnit (NSS současně odmítl zjednodušené pojetí objektivní odpovědnosti bez vědomostní složky koordinace a zdůraznil, že odůvodnění správního rozhodnutí musí obstát samo o sobě a nelze je dodatečně „doplňovat“ argumentací v soudním či kasačním řízení).

NSS uvedl:

> „[22] NSS se dále ztotožňuje s konstatováním stěžovatele a krajského soudu, že **prokazování kartelových dohod, resp. jednání ve shodě je v mnohých případech značně obtížné**. Předseda stěžovatele v žalobou napadeném rozhodnutí případně odkázal na to, že ve věci Aalborg Portland a další v. Komise, spojené věci C- 204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P a C-219/00 P, body 55 až 57, Evropský soudní dvůr uvedl, že je běžné, **že činnosti, se kterými jsou spojeny protisoutěžní jednání a dohody, se odehrávají tajně, tajně se konají též schůzky a související dokumentace je omezena na minimum. Z toho vyplývá, že i když Komise objeví písemnosti výslovně prokazující protiprávní kontakty mezi hospodářskými subjekty, jsou tyto obvykle útržkovité a rozptýlené, takže se často ukazuje jako nezbytné rekonstruovat některé podrobnosti dedukcí.** Proto ve většině případů musí být existence protisoutěžního jednání nebo dohody vyvozena z určitého počtu shodujících se skutečností a nepřímých důkazů, které ve svém celku mohou představovat, pokud neexistuje jiné logické vysvětlení, důkaz porušení pravidel hospodářské soutěže (viz též věci Sumitomo Metal Industries a Nippon Steel v. Komise, C-403/04 P a C-405/04 P; k tomu srov. také rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2015, čj. 8 Afs 25/2012 - 351). Předseda stěžovatele v rozhodnutí rovněž uvedl: „Evropský soudní dvůr dále ve věci Ahlström Osakeyhtiö a další v. Komise, C-89/85, dovodil, že paralelní jednání podniků na trhu lze považovat za jednání ve vzájemné shodě tehdy, neexistuje-li pro jejich jednání jiné rozumné vysvětlení než předchozí vzájemný kontakt. **Je tedy možné, podle okolností daného případu, presumovat předcházející kontakty vedoucí následně k protisoutěžnímu jednání, jestliže z povahy a projevů tohoto (následného) jednání plyne, že jinak, tj. bez existence kontaktu, by k němu v takové podobě mezi soutěžiteli nemohlo dojít.“**

NSS konstatuje, že tato obecná východiska rozhodování stěžovatele a krajského soudu, který je převzal, jsou správná a nelze jim nic vytknout.

[23] Krajský soud pak správně dovodil, že **v právě popsaném smyslu je třeba posuzovat veškeré zjištěné skutečnosti, a to včetně vizitek, které byly nalezeny u žalobkyň**. Tyto by samy o sobě jako nepřímé důkazy jistě nebyly schopny doložit koordinaci jednání mezi žalobkyněmi. Ve vztahu k dalším důkazům a z nich zjištěným skutečnostem, jak již byly popsány, ovšem nabývají jiného významu jako **součást řetězce nepřímých důkazů**, který skutečně i dle názoru NSS nasvědčuje tomu, že mezi žalobkyněmi k určitému jednání ve vzájemné shodě mohlo dojít.

[24] Krajský soud však také výstižně konstatoval, **že řetězec nepřímých důkazů může obstát jen v situaci, kdy pro jednání žalobkyň neexistuje „jiné rozumné vysvětlení než předchozí vzájemný kontakt".** Obě žalobkyně přitom konzistentně tvrdily, že žádnou dohodu neuzavřely a bez vzájemného vědomí či koordinace při podání nabídek vycházely z totožných podkladů, které jim nezávisle na sobě dodala společnost Avistech, která připravovala samostatně pro obě žalobkyně podklady pro dané zadávací řízení."

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2021, čj. 5 As 267/2019-106

PV ne, ÚS ne

Rozsudek NSS potvrzuje závěry ÚOHS i krajského soudu, že dvě stavební společnosti jednaly ve vzájemné shodě (*bid rigging*) v rámci jediné veřejné zakázky tak, že si po předchozí komunikaci koordinovaně „prohodily" dvě části zakázky: v částech, kde vyhrály, odmítly součinnost a následně uzavřely smlouvy jako druzí v pořadí v druhé části, a to za vyšší cenu. NSS zamítl kasační stížnosti obou společností – stěžovatelek; neshledal nezákonnost místních šetření ani vadu vymezení předmětu řízení takového významu, aby zasáhla do práva na obhajobu, a akceptoval, že skutek byl prokázán řetězcem (převážně nepřímých) důkazů.

NSS potvrzuje, že jednání ve shodě lze prokázat souborem nepřímých důkazů a **popisuje, jaké typy důkazů jsou relevantní** (kontakt/komunikace a chování na trhu) a **co musí být hodnoceno** (časová a obsahová souvislost, shodný cíl, kauzální nexus) – zejména bod **[76]–[86]**, s klíčovými formulacemi v bodech **[84]–[86].** Výslovně uvádí, že nepřímý důkaz obstojí tehdy, jsou-li vyvráceny racionální pochybnosti, že jednání je náhodné či ekonomicky racionálně vysvětlitelné bez kontaktu (bod **[85]**). K ekonomickým argumentům stěžovatelů NSS konstatuje, že krajský soud je hodnotil, a sám dovozuje jejich nevěrohodnost ve světle časové návaznosti a srovnatelnosti zakázek; současně připouští, že po prokázání koordinace není nutné „dovysvětlovat" jednotlivé dílčí ekonomické položky (zejména body **[77], [85]**). Ekonomické aspekty se promítají i do části o sankcích (základ z obratu, koeficient času, význam deliktu) viz body **[98]–[99]**.

K procesním zárukám NSS rozebírá požadavek konkrétnosti vymezení skutku/předmětu řízení a jeho vazbu na právo na obhajobu (body **[70]–[72]**); dále standardy zákonnosti místních šetření (opora v právu, legitimní cíl, nezbytnost/přiměřenost; návaznost na judikaturu *DELTA PEKÁRNY*) a význam protokolace (viz body **[73]–[75]**).

Tento rozsudek je dále popsán v podkapitole k přezkumu sankcí.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2014, čj. 8 Afs 34/2013-68

PV ne, ÚS ne

Český mobil a Eurotel a dohoda o propojení sítí výhradně v propojovacích bodech. Navazuje na čj. 7 Afs 122/2009-397. Krajský soud zrušil rozhodnutí o rozkladu z důvodu nedostatečně zjištěného skutkového stavu a neprokázání závěru o skutečném narušení hospodářské soutěže. NSS jeho rozhodnutí potvrdil. V rámci posouzení nepřezkoumatelnosti se zabýval otázkami **dokazování** před krajským soudem:

> „[40] Nadto **pro přezkoumatelnost správního rozhodnutí není dostatečné, pokud jsou podklady pro určitý závěr sice obsaženy ve spisu, ale správní orgán na ně v rozhodnutí konkrétně neodkáže a z rozhodnutí nelze dovodit, z jakých podkladů správní orgán vyšel**. Opačný závěr by ad absurdum vedl k tomu, že správní orgán nemusí odůvodnit své rozhodnutí vůbec, pokud důvody pro jeho vydání vyplývají z obsahu spisu a soud se s nimi může seznámit. Odůvodnění správního rozhodnutí musí samo o sobě obstát v předestření důvodů, jež vedly správní orgán k rozhodnutí vyjádřenému ve výrokové části, a musí být v souladu s obsahem správních spisů. Soudy rozhodující ve správním soudnictví nejsou v postavení dalších orgánů rozhodujících ve správním řízení a obecně rozhodují pouze na kasačním principu. Jinak řečeno, **přes existenci plné jurisdikce vede řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí pouze k přezkumu jeho zákonnosti, nikoliv k nahrazení správního rozhodnutí rozhodnutím soudu** (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2013, čj. 8 Afs 58/2012 – 44).
>
> (…)
>
> [47] V kasační stížnosti **stěžovatel tvrdil, že skutečné narušení hospodářské soutěže lze dovodit již ze samotné Smlouvy o propojení. Tomuto tvrzení nelze přisvědčit**. Smlouva jako taková může mít s ohledem na svůj konkrétní obsah způsobilost narušit hospodářskou soutěž, pro závěr, že k tomu skutečně došlo, je však třeba doložit další důkazy o tom, zda a jakým způsobem byla smlouva plněna a že v důsledku tohoto plnění skutečně došlo k narušení hospodářské soutěže.
>
> [48] Vyjádření osoby zúčastněné na řízení ze dne 23. 11. 2001 není samo o sobě způsobilé takový závěr prokázat. Předně je třeba vzít v úvahu, že se **jednalo o prosté tvrzení účastníka řízení, které nebylo doplněno o důkazy, které by jej potvrdily**. Toto tvrzení bylo nadto učiněno ve věci šetření možného zneužití dominantního postavení ze strany žalobce, přičemž právě osoba zúčastněná na řízení dala k zahájení tohoto řízení podnět (viz č. listu 153 správního spisu). V rámci správního řízení osoba zúčastněná na řízení tvrdila, že samotná smlouva neměla protisoutěžní charakter, ale že k porušení zákona č. 143/2001 Sb. došlo až jednáním žalobce, který vyložil předmětnou smlouvu protisoutěžním způsobem. Je proto zřejmé, že osoba zúčastněná na řízení zastávala v rámci správního řízení protichůdnou pozici vůči žalobci. **Má-li správní orgán k dispozici dvě tvrzení účastníků řízení, kteří jsou vůči sobě v protichůdném postavení a kteří svá tvrzení**

navzájem zpochybňují, musí náležitě a přesvědčivě odůvodnit, proč dal jednomu z účastníků řízení za pravdu, zatímco tvrzení druhého účastníka odmítl.

[49] K obdobné situaci, kdy prosté prohlášení jednoho soutěžitele bylo zpochybněno ostatními účastníky řízení, se vyjádřil také např. Tribunál v rozsudku ze dne 8. 7. 2004, *JFE Engineering*, T-67/00, podle kterého „*nemůže být prohlášení podniku obviněného z toho, že se účastnil dohody narušující hospodářskou soutěž, jehož správnost je popírána několika ostatními obviněnými podniky, považováno za dostatečný důkaz existence porušení spáchaného těmito podniky, aniž by bylo podpořeno jinými důkaznými materiály*“ (odst. 219, tento rozsudek byl potvrzen rozsudkem Soudního dvora ze dne 25. 1. 2007, *Sumitomo Metal Industries*, C-403/04 P a C-405/04 P).

(…)

[51] Za této situace, kdy **ve správním řízení existovala protichůdná vyjádření jednotlivých účastníků řízení, krajský soud zcela oprávněně požadoval po stěžovateli, aby předložil další důkazy pro závěr o skutečném narušení hospodářské soutěže**.

[52] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil stěžovateli, že z rozsudku krajského soudu není zřejmé, zda se ten s podáním ze dne 23. 11. 2001 vůbec seznámil. Krajský soud hodnotil předmětné podání na str. 13 rozsudku a uzavřel, že neprokazuje skutečné narušení hospodářské soutěže. **Krajský soud nebyl povinen vyjádřit se samostatně k dodatku mezi osobou zúčastněnou na řízení a společností ČESKÝ TELECOM založeném na č. listu 205 správního spisu, který stěžovatel zmiňuje v kasační stížnosti, protože tento dodatek nebyl zmíněn jako důkaz o skutečném narušení hospodářské soutěže v žádném ze správních rozhodnutí.** V rozhodnutí o rozkladu předseda stěžovatele paušálně odkázal na vyjádření ze dne 23. 11. 2001 pouze s uvedením č. listu ve správním spisu 158 až 234, aniž by však z dodatku, který byl součástí tohoto vyjádření, vyvodil jakékoliv závěry. Nelze proto než zopakovat, že úkolem správních soudů není nahrazení činnosti správního orgánu. Odůvodnění správního rozhodnutí musí obstát samo o sobě a soud není povinen za správní orgán domýšlet argumenty a dohledávat podklady (viz výše odst. 40).“

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2014, čj. 5 Afs 33/2012-41

PV ne, ÚS ne

Navazuje na čj. 5 Afs 4/2010-254. Věc se týkala společností Telefónica O2 a Vodafone a jejich dohody o propojení sítí výhradně v propojovacích bodech. Rozhodnutí je celkem skutkové, řeší ale některé obecné otázky **dokazování v souvislosti s prokázáním existence cenově výhodnější nabídky**:

„[37] **Notoriety** mohou být známé úplně každému nebo širokému okruhu osob v určitém místě a čase. Notoriety *„jsou takové skutečnosti, jež jsou anebo mohou býti vůbec každému aneb jistým vrstvám společnosti lidské bezpečně známy prostě proto, že člověk jest členem této společnosti, prožívá, sleduje a ve své vědomosti si vtiskuje události, které sebou život přináší neb v minulosti přinesl. Patří-li do kruhu*

takto informovaných osob i soud (aneb lze-li od něho právem žádati, aby byl s tou neb onou skutečností takto obeznámen), netřeba důkazu o skutečnosti, na niž se vědomost soudu vztahuje." (Hora, V. *Československé civilní právo procesní. I. – III. díl*, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 311). Naproti tomu *„nahodilé vědomosti soudcovy z oboru jemu cizího nejsou skutečnostmi obecně známými"* (rozhodnutí NS ČSR ze dne 7. 7. 1925, sp. zn. Zm II 234/25, pramen Vážný 2044/1925 tr.).

[38] Stěžovatel v napadeném správním rozhodnutí **dospěl k závěru, že existence výhodnější cenové nabídky Českého Telecomu je obecně známou skutečností**. V této souvislosti však lze dát za pravdu krajskému soudu, že se jedná o značně specifickou informaci, která může být, či je, známa pouze úzké skupině osob. Tato informace byla mj. zpochybňována již v průběhu správního řízení a bylo tedy třeba, aby stěžovatel konkrétně osvětlil, z čeho usuzuje na obecnou známost této informace. [39] Stejně tak nepovažuje kasační soud za dostatečný podklad pro rozhodnutí stěžovatele ani vyjádření osoby zúčastněné na řízení, na která odkazoval v kasační stížnosti. Tato pro své tvrzení o existenci cenově výhodnější nabídky totiž nenabídla žádný důkaz. Z jakého důvodu stěžovatel upřednostnil nepodložené tvrzení osoby zúčastněné na řízení před také nepodloženým tvrzením žalobce, není vůbec jasné.

[40] Nejvyšší správní soud proto **shledává nedostatečným obecný poukaz stěžovatele, resp. Úřadu, na „podklady dodané žalovanému", z nichž by tato informace měla údajně vyplývat**. Jestliže žalobce zpochybňoval existenci výhodnější cenové nabídky, rozhodně nebylo možné jeho námitky vypořádat toliko obecným poukazem na „dodané podklady", aniž by stěžovatel osvětlil, z jakých konkrétních důkazů plynou jeho závěry. Stěžovatel tedy ke svému závěru, že Český Telecom nabízel propojení sítí žalobce a osoby na řízení zúčastněné za výrazně nižší cenu než 6,50 Kč za minutu, zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů a nemůže ani obstát dodatečné zdůvodnění napadeného rozhodnutí provedené stěžovatelem v kasační stížnosti, v němž teprve na konkrétní listiny odkazuje, proto ani neměl krajský soud důvod se obsahem těchto listin zabývat."

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2013, čj. 8 Afs 40/2012-68

PV ano, ÚS odmítl

Rozsudek se zabývá sankcí uloženou za vertikální kartelové dohody o přímém určení cen pro další prodej (RPM) vůči odběratelům – internetovým obchodům, předseda ÚOHS rozklad zamítl. Krajský soud žalobu zamítl. NSS kasační stížnost žalobce zamítl.

NSS se zabýval **zákonností provedeného důkazu – záznamu telefonního hovoru mezi obchodním manažerem stěžovatele a spolupracovníkem odběratelky, který byl pořízen soukromou osobou**, a jeho přípustností ve správním řízení s ohledem na to, že byl pořízen bez vědomí manažera stěžovatelky. Předeslal ale, že **cílem rozsudku není vytvořit obecně použitelný algoritmus přípustnosti tohoto typu důkaz**u. Vychází nejprve z principů trestního práva použitelných ve správním trestání. Ve správním trestání se „přiměřeně" uplatní principy

trestního práva, ale nelze mechanicky aplikovat trestní řád; analogie jen za splnění podmínek a bez újmy účastníka i veřejného zájmu viz bod **[40]**. NSS také podotkl, že tento důkaz byl jen podpůrný a souladný s dalšími.

NSS rozlišuje mezi (a) nahrávkami pořízenými veřejnou mocí (zásadně nepoužitelné) a (b) nahrávkami pořízenými soukromou osobou (zásadně možné) – NSS navazuje na svou judikaturu a aplikuje ji na soutěžní řízení (viz body **[42]–[48]**); jednalo se o ryze obchodní komunikaci v dodavatelsko-odběratelském styku; nebylo nutné dokazovat titul zastoupení, protože druhá strana s volajícím jednala jako se zástupcem odběratele a obsah hovoru neměl osobní povahu (**[41]**). Jednalo se o podpůrnou nahrávku; kdy těžiště bylo v e-mailech a jejich kontextu, takže nejde o situaci „slovo proti slovu" postavenou jen na utajené nahrávce (viz body **[47]–[48]**).

Proto uzavřel, že pořízení záznamu a jeho předání žalovanému za účelem ochrany a zachování podmínek spravedlivého soutěžního prostředí **nepřekročilo nepřijatelnou míru zásahu do základního práva na ochranu soukromí**. Proto bylo možné předmětný záznam použít jako důkaz.

K tomu vytvořil tuto právní větu:

> „V řízení o správním deliktu je **přípustné využít jako důkaz nahrávku telefonního hovoru mezi obchodním manažerem dodavatele a pracovníkem odběratele ke zjištění, zda byly uzavřeny a plněny zakázané dohody o přímém určení cen pro další prodej**, které mohly vést k narušení hospodářské soutěže (ve smyslu § 3 odst. 1 a odst. 2 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže). Je však třeba v každém konkrétním případě **zohlednit, že dochází ke střetu ústavně chráněných zájmů**, a sice zájmu na ochraně soukromí a osobnostních práv účastníků telefonního hovoru a zájmu společnosti na objasnění a potrestání deliktního jednání (k čl. 7 odst. 1 a čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Přitom **může být významné, zda je takto získaný důkaz základem pro zjištění skutkového stavu, či zda pouze podporuje** skutková zjištění vyplývající z jiných důkazů. Rovněž je třeba **hodnotit, zda byla nahrávka telefonního hovoru pořízena z iniciativy správního orgánu v rámci trvalejšího monitoringu aktivit soutěžitele a zda nebyla využita k jinému účelu, než ke kterému byla pořízena**."

Dále se NSS zabýval zjištěními vzešlými z elektronické komunikace vně a uvnitř stěžovatele (bod [49]):

> „**Dovodit uzavření a plnění kartelových dohod není zpravidla možné přímo na základě explicitní písemné dohody; taková dohoda totiž často vůbec neexistuje**. Krajský soud ani žalovaný netvrdili, že by stěžovatel spáchal správní delikt samotným odesláním e-mailu a ani že by existence dohod byla prokázána pouze tím, že odběratelé obdrželi e-mail se vzorcem pro výpočet ceny zboží. **Na jednání stěžovatele je třeba nahlížet komplexně, a to se zřetelem k obsahu všech shromážděných důkazů a k jejich vzájemným souvislostem.**"

Skutečnost, že dohody nebyly zachyceny ve formální písemné podobě a že je nedodržovali všichni odběratelé, podle soudu nebránila závěru o porušení soutěžního práva, neboť bylo prokázáno

jejich uzavření a plnění u podstatné části odběratelů (bod **[55], [56]**). Soud není povinen provést všechny navržené důkazy; podstatné je odůvodnění nadbytečnosti/irrelevance a dostatečnost skutkového podkladu pro závěr ÚOHS (bod **[62]**).

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2009, čj. 5 Afs 95/2007-353

PV ne, ÚS ne

Rozsudek se týká kartelového jednání společností BILLA a Omega Retail (dříve Julius Meinl), které **koordinovaly své nákupní ceny** vůči dodavatelům v období 2001–2002. ÚOHS uložil oběma firmám pokuty a zakázal další plnění dohody. Stěžovatel uplatnil velké množství námitek včetně množství možných procesních vad. NSS se zabýval i otázkou toho, že správní orgány se **v průběhu dokazování seznámily s obsahem korespondence advokát-klient**, protože pracovníci prvostupňového orgánu v rámci prováděného šetření skutečně převzali spolu s jinými podklady též korespondenci tohoto druhu. V této části rozhodl, že je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný. Zároveň k tomu (mimo řady citací z judikatury) uvedl:

> „Avšak **samotná skutečnost, že správnímu orgánu je znám obsah korespondence** advokát – klient, respektive, že tuto korespondenci při šetření převzal (a později vrátil, aniž by k jejímu obsahu v rozhodnutí přihlížel, jak tvrdí žalovaný) **nepostačí k závěru, že bylo porušeno respektování práva na obhajobu**. Zde je nutno vždy pečlivě vážit konkrétní skutkové okolnosti daného případu (např. okolnosti seznámení se správního orgánu s obsahem důvěrné korespondence, aktivita šetřeného soutěžitele při označování dokumentů s důvěrným charakterem, důvěrný charakter korespondence, atd.).
>
> Taktéž porušení respektování práva na obhajobu seznámením se s obsahem korespondence advokát - klient může mít různou intenzitu, přičemž někdy se může jednat pouze o nepodstatnou vadu správního řízení bez vlivu na zákonnost správního rozhodnutí a v jiném případě může již být dosažena intenzita potřebná pro konstatování podstatné vady správního řízení, tedy vady řízení s vlivem na zákonnost správního rozhodnutí.
>
> Nejvyšší správní soud v seznámení se Úřadu s obsahem korespondence advokát - soutěžitel **spatřuje porušení práva na obhajobu** (nerespektováním důvěrného charakteru korespondence mezi advokátem a soutěžitelem v řízení pro porušení soutěžního práva), současně však v posuzovaném případě v této skutečnosti **bez dalšího neshledal takovou intenzitu porušení práva na obhajobu**, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného správního rozhodnutí.“

Dále rozhodnutí řešilo stručně i otázky vymezení relevantního trhu.

Na toto rozhodnutí později procesně navazuje:

- **Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2012, čj. 5 Afs 2/2011-701**
  Stěžovatelé v tomto případě uplatnili řadu procesních i hmotněprávních námitek, s nimiž se NSS vypořádával ve vztahu k horizontální cenové dohodě mezi BILLA a právním nástupcem JULIUS MEINL. Žádnou námitku neshledal důvodnou a kasační stížnost

zamítl. Podstatnější část odůvodnění se vztahuje k vymezení relevantního trhu, ale vesměs jen stručně a skutkově reaguje na námitky stěžovatelů a potvrzuje závěry krajského soudu.

4 Přezkum sankcí a hlavní procesní záruky v kartelových řízeních

Tato kapitola shrnuje rozhodovací praxi NSS k otázce správních sankcí v oblasti hospodářské soutěže. NSS se zaměřuje na zákonnost a proporcionalitu správního trestání.

ÚOHS při výpočtu pokut využívá vnitřní metodiky, které sice zvyšují transparentnost a předvídatelnost rozhodování, nejsou však závazné pro správní soudy, jež přezkoumávají především dodržení zákonných mezí a mezí správního uvážení, a to, zda se ÚOHS opřel o relevantní zákonná kritéria. Soudní přezkum výše pokuty je totiž limitován; soud nenahrazuje správní uvážení vlastním, s výjimkou využití moderačního práva. K moderaci lze přistoupit pouze u sankcí „zjevně nepřiměřených".

Otázka likvidačnosti pokuty se posuzuje individuálně podle majetkových poměrů sankcionovaného účastníka v době vydání správního rozhodnutí, přitom lze zohlednit i jeho celkovou hospodářskou sílu (včetně případného zázemí v rámci skupiny), nikoli však mechanicky vycházet jen z majetkových poměrů společníků či mateřských společností.

V případě souběhu deliktů se uplatňuje absorpční zásada, tedy uložení pokuty za nejpřísněji trestný delikt, přičemž spáchání dalších deliktů působí jako přitěžující okolnost.

U dohod typu *bid rigging* judikatura konstantně zdůrazňuje jejich vysokou společenskou škodlivost. Jsou klasifikovány jako *per se* zakázané *hardcore* kartely s přímým negativním dopadem na veřejné rozpočty.

Ve starších rozhodnutích NSS potvrdil přípustnost jednočinného souběhu vnitrostátního a unijního práva; nejde přitom o „dvojí trestání" téhož skutku ve smyslu zásady *ne bis in idem*, nýbrž o paralelní právní kvalifikaci téhož jednání v rámci jednoho řízení při splnění unijního prvku (dopadu na obchod mezi členskými státy).

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2025, čj. 8 As 93/2024-52

PV ne, ÚS ne

Bid-rigging. NSS se zabývá nepřípustností zvýšení pokuty za kartelové jednání **a tzv. procedurou narovnání a určování výše pokuty v případě, kdy se účastník řízení přizná**. NSS uvedl:

> „[31] Možnost snížení pokuty výměnou za přiznání se ke spáchání přestupku, resp. (procedura) narovnání (k rozdílu dále), je obdobou tzv. *settlementu* představeného Evropskou komisí v roce 2008. Podstatou je odměna za spolupráci účastníků při vedení řízení, jež přispěje k úspoře zdrojů žalovaného. Účastníci řízení tím, že se přiznají ke spáchání deliktu (jak byl žalovaným skutkově vymezen a právně kvalifikován), jsou připraveni přijmout za něj odpovědnost, přispějí k urychlení a zkrácení řízení [sněmovní tisk č. 621/0, důvodová zpráva, Zvláštní část, k bodu 28, § 22ba, 6. volební období (2010-2013), digitální repozitář Poslanecké sněmovny Parlamentu, www.psp.cz]. Popsaná možnost snížení pokuty je tak primárně používána za účelem „zjednodušeného", a tudíž méně nákladného průběhu řízení. V tom se podstatně liší od programu shovívavosti (leniency) sloužícího primárně jako vyšetřovací nástroj, který umožňuje odhalit kartely, na které by byl jinak žalovaný třeba nepřišel (KINDL, J., komentář k § 22ba, in KINDL, J.,

MUNKOVÁ, J. *Zákon o ochraně hospodářské soutěže. Komentář.* 3., přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 493 a 498).

[32] Byť možnost snížení pokuty výměnou za přiznání se ke spáchání přestupku (dříve správního deliktu) žalovaný ve své praxi využíval již od roku 2008 (tamtéž, s. 493; rozhodnutí žalovaného z 29. 7. 2008, čj. S 095/2008/KD-14495/2008/810, ve věci *Kofola*), do českého právního řádu byla výslovně včleněna „až" zákonem č. 360/2012 Sb. Tím byl s účinností od 1. 12. 2012 do zákona o ochraně hospodářské soutěže přidán nový § 22ba upravující v odstavci 2 právě také možnost snížení pokuty výměnou za přiznání se ke spáchání správního deliktu (nyní přestupku), přičemž možnost takového snížení je někdy označovaná též jako (procedura) narovnání (*settlement*). V otázce snížení pokuty § 22ba zákona o ochraně hospodářské soutěže přímo navazuje na § 21b větu první téhož zákona, jež byla do tohoto zákona vložena rovněž s účinností od 1. 12. 2012.

[33] Podle § 21b zákona o ochraně hospodářské soutěže, ve znění účinném od 1. 12. 2012 do 28. 7. 2023, platilo, že ***ve sdělení výhrad Úřad*** [pozn. NSS: tj. žalovaný] ***informuje účastníky řízení rovněž o výši pokuty, kterou hodlá účastníkům řízení uložit***. *Po sdělení výhrad Úřad umožní účastníkům řízení seznámit se s podklady rozhodnutí a stanoví přiměřenou lhůtu, ve které mohou účastníci řízení navrhnout doplnění dokazování; tato lhůta nesmí být kratší než 15 dní. K později uvedeným skutečnostem a důkazům se nepřihlíží; to neplatí, jde-li o skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve* [zvýraznění provedl NSS].

[34] Podle § 22ba odst. 2, 4 a 6 zákona o ochraně hospodářské soutěže (ve znění účinném do 28. 7. 2023), platilo, že:

> *(2) Jestliže Úřad uzná soutěžitele vinným z přestupku podle § 22 odst. 1 písm. b), c) nebo d) nebo podle § 22a odst. 1 písm. b), c) nebo d), tak* ***sníží pokutu, o jejíž výši informoval účastníky řízení ve sdělení výhrad, o 20 %****, pokud se soutěžitel ke spáchání přestupku přiznal a pokud má Úřad za to, že s ohledem na povahu a závažnost přestupku je takový postih dostatečný* [zvýraznění provedl NSS].
>
> *(4) Upustit od uložení pokuty podle odstavce 1 písm. a) nebo* ***snížit pokutu podle*** *odstavce 1 písm. b) nebo* ***odstavce 2 lze jen na základě žádosti podané soutěžitelem*** [zvýraznění provedl NSS].
>
> *(6) Žádost o snížení pokuty podle odstavce 2 musí být podána nejpozději do 15 dnů ode dne, kdy bylo soutěžiteli doručeno sdělení výhrad podle § 21b.*

[35] Sdělení výhrad ve smyslu § 7 odst. 3 uvedeného zákona, ve znění účinném od 1. 9. 2009, je formálním krokem v rámci správního řízení, který je spojen s určitými procesními důsledky (rozsudek NSS čj. 8 Afs 25/2012-351, bod 171).

[36] Citovaná právní úprava, stejně jako *settlement* představený Evropskou komisí, vychází z toho, že pokud se účastník řízení v postavení „vyšetřovaného" subjektu nejpozději po sdělení výhrad (za podmínek uvedených v dalších odstavcích výše citovaného ustanovení) ke spáchání přestupku přizná, žalovaný zváží, zda s ohledem na povahu a závažnost přestupku je postih ve formě vypočtené pokuty snížené o 20 % dostatečný. Smyslem tohoto dobrovolného institutu je nabídka snížení sankce v případě, že vyšetřovaný subjekt

uzná, že se přestupku, který je mu kladen za vinu, dopustil a z různých důvodů považuje za vhodnější přiznat se k vytýkanému jednání za cenu nižší sankce než absolvovat klasické správní řízení (shodně rozsudek Krajského soudu v Brně z 30. 6. 2022, čj. 30 Af 78/2020-57, body 63 a 64, na nějž krajský soud poukázal v bodě 18 napadeného rozsudku).

[37] Ve znění účinném do 28. 7. 2023 zákon o ochraně hospodářské soutěže výslovně upravoval „toliko" podání žádosti o snížení pokuty soutěžitelem, jež muselo být učiněno ve lhůtě 15 dnů od doručení sdělení výhrad (s výjimkou případů hodných zvláštního zřetele ve smyslu § 22 ba odst. 7 uvedeného zákona). Vedle toho byl upraven podrobnější procesní postup v podobě jednotlivých fází procesu narovnání na úrovni *soft-law* přijatého žalovaným ke konci roku 2013. Konkrétně šlo o *Oznámení z 8. 11. 2013 o proceduře směřující k urychlení průběhu správního řízení využitím institutu žádosti o snížení pokuty dle § 22ba odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže (procedura narovnání)* (dále „oznámení o proceduře narovnání"), jež bylo účinné do 28. 7. 2023. Podle bodu 5 oznámení o proceduře narovnání platilo, že žalovaný »*vymezuje specifický postup v rámci správního řízení, který umožňuje účastníkům řízení co nejúčinněji využít institutu žádosti podle § 22ba odst. 2 (dále též „procedura narovnání")*«. Na zákonné úrovni je podrobnější postup upraven až od 29. 7. 2023, kdy nabyl účinnosti zákon č. 226/2023 Sb., jímž byl do zákona o ochraně hospodářské soutěže vložen nový § 22bb. I tato nová, aktuálně účinná, zákonná úprava je v podrobnostech doplněna *soft-law* dokumentem vydaným žalovaným.

[38] **Oznámení o proceduře narovnání tak zavedlo specifický (podrobnější) postup označovaný jako procedura narovnání**. Ten se v období od 8. 11. 2013 do 28. 7. 2023 svým průběhem odlišoval od zákonem výslovně předvídaného (jednoduššího) postupu, jenž se omezoval v podstatě jen na podání žádosti o snížení pokuty v reakci na sdělení výhrad podle § 22ba odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Tyto dva postupy na sobě byly funkčně nezávislé, jak výslovně plyne z bodu 6 oznámení o proceduře narovnání: „*Žádost dle § 22ba odst. 2 lze podat, i pokud účastníci řízení procedury narovnání nevyužijí. V takovém případě ale nelze zaručit, že bude možno dosáhnout všech výhod, které procedura narovnání přináší nad rámec snížení pokuty, zejména významného zkrácení doby řízení a vydání stručného sdělení výhrad a rozhodnutí ve věci. Toto oznámení se bude dále zabývat jen procedurou narovnání, nikoliv podáváním Žádosti dle § 22ba odst. 2 mimo tuto proceduru*".

[39] Jak plyne z průběhu správního řízení před žalovaným zachyceného ve spisové dokumentaci, po provedených ústních jednáních mezi žalovaným a jednotlivými účastníky řízení se stěžovatelka i společnost EXPRESS VAN vyjádřily tak, že se neztotožňují se skutkovými a právními závěry žalovaného ani s předpokládanou výší pokuty, jak jim byly sděleny při ústních jednáních. **Žalovaný proto ukončil proceduru narovnání** ve smyslu oznámení o proceduře narovnání (sdělení žalovaného z 20. 10. 2020, čj. ÚOHS-33181/2020/853/NLe). Jak však žalovaný uvedl v tomto sdělení, a plyne to i z oznámení o proceduře narovnání, ukončení procedury narovnání nevylučuje následné podání žádosti o snížení pokuty v reakci na sdělení výhrad ve smyslu § 22ba odst. 2, 4 a 6 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Stěžovatelka takto postupovala. V reakci na obdržené sdělení výhrad z 13. 1. 2021, jímž žalovaný účastníkům řízení jednak sdělil základní skutkové okolnosti případu, jejich právní hodnocení a odkazy na hlavní důkazy o nich, obsažené ve

správním spise (§ 7 odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže ve znění účinném od 1. 9. 2009 do 28. 7. 2023), a jednak je informoval o výši pokuty, kterou jim hodlá uložit (§ 21b uvedeného zákona), totiž podala žádost o snížení pokuty výměnou za přiznání se ke spáchání přestupku ve smyslu výše citovaného § 22ba odst. 2, 4 a 6 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Z uvedeného průběhu tedy plyne, že stěžovatelka svůj původní postoj, jímž se neztotožnila se skutkovými a právními závěry žalovaného ani s předpokládanou výší pokuty, jak jí byly sděleny při ústních jednáních, následně přehodnotila, jelikož se v reakci na sdělení výhrad ke spáchání přestupku přiznala výměnou za možnost snížení pokuty.

[40] V návaznosti na popsaný průběh řízení Nejvyšší správní sodu poznamenává, že pokud ve své žalobní, a především kasační argumentaci stěžovatelka poukazuje na institut narovnání, dohodu o narovnání či účast na narovnání, je třeba to v kontextu okolností nyní projednávané věci chápat jako nepřesné označení pro postup podle posledně uvedených ustanovení zákona o ochraně hospodářské soutěže; nikoli jako úspěšné dokončení procesu narovnání ve smyslu oznámení o proceduře narovnání, k němuž nedošlo.

[41] Pro zjednodušení, jakož i s ohledem na výše popsané okolnosti nyní projednávané věci a návaznost na formulaci užívanou správními rozhodnutími, Nejvyšší správní soud dále užívá pro postup podle § 22ba odst. 2, 4 a 6 zákona o ochraně hospodářské soutěže označení „snížení pokuty na základě podání žádosti“. **Naopak, institutem narovnání ve smyslu oznámení o proceduře narovnání se Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku dále nezabývá, neboť k jeho využití v nyní projednávané věci nedošlo.**

[52] Z výše uvedeného tedy plyne, že **sdělení výhrad v části obsahující informaci o výši poku**ty, kterou žalovaný hodlá účastníkům řízení uložit, nemá při postupu podle § 22ba odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže toliko předběžný, informativní charakter, pokud se účastníci doznají a žalovaný uloží pokutu za podmínek § 22ba odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže. **Určení výše pokuty, kterou žalovaný hodlá účastníkům řízení uložit, musí transparentním způsobem proběhnout ještě před tím, než se účastník řízení rozhodne, zda se ke spáchání přestupku, jenž je mu kladen za vinu, přizná, či nikoli**.

[53] Postup podle § 22ba odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže lze **vzdáleně přirovnat k institutu dohody o vině a trestu** ve smyslu § 175a a násl. zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád). Rozdíl je však například v tom, že o obsahu sdělení výhrad účastník v zásadě nemá možnost vyjednávat (KINDL, J. In KINDL, J. a kol. *Soutěžní právo*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 807), pročež jde svým způsobem o nabídku ze strany žalovaného na uzavření dohody v podobě „ber, nebo nech být“. Liší se ale také v tom, že právní úprava v případě vydání rozsudku, kterým soud schválil dohodu o vině a trestu, připouští odvolání pouze v případě, že takový rozsudek není v souladu s dohodou o vině a trestu, jejíž schválení státní zástupce soudu navrhl (§ 245 věta druhá trestního řádu). Takové výslovné omezení zákon o ochraně hospodářské soutěže pro případ rozkladu ovšem neobsahuje. Rozklad tedy podat lze a odpovídá tomu i praxe žalovaného, která je patrná i z průběhu nyní projednávané věci, v níž předseda žalovaného

rozklad věcně projednal a rozhodl o něm. **Možnost podat rozklad v neomezeném rozsahu však neznamená, že samotné řízení o rozkladu nebude ovlivněno tím, že účastník využil možnost snížení pokuty výměnou za přiznání se ke spáchání přestupku, tedy byl shledán vinným a trestán v režimu § 22ba odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže**.

[54] Vzhledem k tomu, že § 22ba odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže představuje **zvláštní postup pro stanovení výše pokuty (odklon od standardního průběhu řízení)** nelze se bez dalšího pro účely řízení o rozkladu dovolávat skutečnosti, že v řízení podle zákona o ochraně hospodářské soutěže se neuplatní zásada zákazu změny rozhodnutí k horšímu (*prohibitio reformationis in peius*). To však samozřejmě platí jen dokud účastník zůstává v režimu § 22ba odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Pokud by účastník v rozkladu vznesl námitky proti skutkovému stavu či jeho právnímu hodnocení stran výroku o vině, tzn. vyjádřil nesouhlas s dosavadními zjištěními žalovaného v otázce samotné viny, s nimiž původně souhlasil, přestal by splňovat podmínky pro snížení pokuty ve smyslu § 22ba zákona o ochraně hospodářské soutěže. Naopak v případě, že rozkladem napadá pouze výrok o uložené pokutě, probíhá i rozkladové řízení stále v režimu § 22ba zákona o ochraně hospodářské soutěže (obdobně rozhodnutí předsedy žalovaného z 18. 12. 2024, čj. ÚOHS-47676/2024/164, body 47 až 49 ve spojení s body 109 až 114).

[55] Stěžovatelka v nyní projednávané věci brojila rozkladovými námitkami výhradně proti výroku o uložené pokutě (bod 5 rozhodnutí předsedy žalovaného), proto i **rozkladové řízení probíhalo v režimu § 22ba zákona o ochraně hospodářské soutěže** (bod 4 ve spojení s body 47 a 48 rozhodnutí předsedy žalovaného). **V takovém případě byl i předseda žalovaného vázán výší pokuty uvedené ve sdělení výhrad. Pokutu nemohl zvýšit**."

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2025, čj. 4 As 146/2024-81

(rozsudek již výše uvedený v kapitole 2 k soudnímu přezkumu k otázce totožnosti skutku a konkretizace výroku)

PV ne, ÚS ne

Rozsudek se přímo nezabývá přiměřeností výše pokuty ani metodikou výpočtu; nicméně vyvozuje, že **bez jasného vymezení počtu, povahy a časového rámce dílčích útoků nelze spolehlivě posoudit rozsah a závažnost deliktu, a tedy ani uložit (a následně soudně přezkoumat) přiměřenou sankci,** přičemž důraz na určitost výroku a na trestněprávní záruky ve správním trestání je jádrem rozhodnutí (zejména body 30–33 a 36).

„[36] Takové náležitosti však výroky rozhodnutí stěžovatele obou stupňů neobsahují**. Nepostačuje přitom, že v jejich odůvodnění jsou uvedeny některé dílčí útoky**, na nichž je demonstrováno splnění zákonných podmínek pro uznání viny ze spáchání posuzovaného pokračujícího přestupku, neboť **pouze výrok rozhodnutí správního orgánu je závazný, právní moci schopný a vykonatelný, a proto je na něj kladen**

požadavek jasnosti, srozumitelnosti, přesnosti a určitosti, jak se uvádí v již zmíněném rozsudku NSS č. j. 4 As 156/2015-37. Dále není možné souhlasit s argumentací stěžovatele, že jednotlivé dílčí útoky pokračujícího přestupku vyplývají z obsahu správního spisu, v němž jsou zachyceny důkazy tvořící jasný a ucelený obraz o komplexnosti daného protisoutěžního jednání žalobce. Jelikož totiž **předmětem posuzované věci bylo správní trestání**, muselo být tím spíše ve výrokové části rozhodnutí **postaveno na jisto, kolik dílčích útoků pokračujícího deliktu bylo žalobci kladeno za vinu a přibližně v jaké době a jakým způsobem se jich dopustil, aby bylo možné posoudit celkový rozsah a závažnost protiprávního jednání a rozhodnout o uložení přiměřené sankce**."

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 2025, čj. 8 As 38/2024-76

(rozsudek již výše uvedený v kapitole 3 k dokazování)

K výši sankce:

„[53] Podstatou metodiky žalovaného se Nejvyšší správní soud již opakovaně zabýval. **Obecně vzato není ukládání trestů za pomoci metodiky či zásad nijak ojedinělým postupem**. Užití metodické pomůcky ke stanovení výše sankce umožňuje správnímu orgánu objektivizovat úvahy o výši trestu a odůvodnit je. Taková praxe tedy není v rozporu se zákonem; naopak slouží k větší transparentnosti rozhodování v přestupkových věcech (rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2022, čj. **2 As 200/2020-123**, bod 104). Nejvyšší správní soud již dříve uvedl, že metodika představuje jen vnitřní organizační pokyny žalovaného, které slouží pro zajištění transparentnosti a objektivnosti jeho rozhodování. Není závazná navenek, nepředjímá a ani nemůže předurčovat posouzení přiměřenosti výše pokuty správním soudem. Pro účely soudního přezkumu výše pokuty není rozhodné, zda se správní orgán rozhodne pro určitou atypickou skupinu případů vytvořit novou metodiku pro ukládání pokut, zda modifikuje metodiku stávající, nebo zda výši pokuty určí na základě správního uvážení, aniž se opíral o kritéria, která předem vymezil v určité metodice (rozsudek NSS ze dne 2. 11. 2023, čj. 9 As 96/2021-58, bod 41).

[54] K výši pokuty Nejvyšší správní soud také obecně připomíná, že **správní soud nemá pravomoc vstupovat do role správního orgánu a nahrazovat správní uvážení uvážením soudcovským, včetně toho, jaká sankce co do druhu a výše by měla být uložena. Z hlediska soudního přezkumu je důležité, zda výše pokuty byla uložena v zákonném rozmezí a řádně odůvodněna, bylo přihlédnuto ke všem zákonným hlediskům a správní orgán dodržel meze správního uvážení**. Role správního soudu při přezkumu uložené pokuty je tak do značné míry limitována. **Soud není povolán k tomu, aby hledal nejvhodnější způsob či vzorec výpočtu pokuty** (citovaný rozsudek čj. 9 As 96/2021-58, bod 38 s dalšími odkazy).

[55] Krajský soud tedy správně dovodil, že na použití metodiky není samo o sobě nic závadného. Naopak to přispívá k předvídatelnosti a transparentnosti rozhodování žalovaného. V každém případě se však výsledná výše pokuty musí pohybovat v zákonných mezích. (…)

[59] Pokud jde o namítanou změnu metodiky, kdy podle dřívějších verzí metodiky koeficient času hrál menší roli, krajský soud správně uvedl, že vývoj praxe je na úvaze žalovaného. Jak Nejvyšší správní soud uvedl již výše, soud není povolán k tomu, aby hledal nejvhodnější způsob či vzorec výpočtu pokuty. **Změna metodiky nejeví známky libovůle.** Proto je bez významu, pokud stěžovatelka jí uloženou pokutu srovnává s pokutami uloženými v minulosti, kdy žalovaný kladl menší váhu na faktor doby páchání přestupku. Zásada rovného zacházení neznamená, že jednou zavedená praxe se nemůže změnit."

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 5. 2023, čj. 3 As 10/2021-35

PV ne, ÚS ne

Žalobkyně a další účastníci řízení byli shledáni vinnými z porušení zákazu kartelových dohod, jelikož jednali ve vzájemné shodě při koordinaci účasti a nabídek do výběrového řízení a narušili hospodářskou soutěž na trhu inženýrského stavitelství.

NSS uvedl:

„[15] Pokud jde o **použití metody absorpce,** tou se judikatura Nejvyššího správního soudu opakovaně zabývala. Vyplývá z ní, že při trestání správních deliktů týmž správním orgánem se **přiměřeně uplatní i principy ovládající souběh trestných činů**. Trestněprávní doktrína uvádí, že souběh je dán tehdy, jestliže se pachatel dopustil dvou nebo více trestných činů dříve, než byl pro některý z nich vyhlášen soudem prvního stupně odsuzující rozsudek za podmínky, že tento rozsudek později nabyl právní moci a že o něm neplatí fikce neodsouzení. V trestním právu se uplatní zásada uložení shodného trestu za sbíhající se trestné činy bez ohledu na to, zda je o těchto činech vedeno společné řízení či ne. Při ukládání úhrnného i souhrnného trestu soud vychází ze stejných zásad. Z hlediska trestního práva tedy nehraje roli, kdy všechny sbíhající se trestné činy vyjdou najevo, tato skutečnost nesmí být pachateli ani ku prospěchu, ani na újmu. Je zřejmé, že pro trestání souběhu není bezpodmínečně nutné vedení společného řízení, ale naopak je zcela nezbytné použití absorpční zásady, tedy vzájemné posouzení veškerých souvisejících trestních sazeb (viz zejména rozsudky ze dne 16. 8. 2016, č. j. 6 As 245/2015-33; ze dne 12. 4. 2018, č. j. 2 As 426/2017-62; či ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009-62**). Uplatnění zásady absorpce je správnímu orgánu umožněno v rámci správního uvážení, které je možné u některých druhů trestu (typicky u pokuty) uplatnit v rámci zákonem stanoveného rozmezí** (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2016, č. j. 2 As 321/2015-25, bod 19).

[16] Žalovaný v souladu s právě uvedenou judikaturou použil toto své správní uvážení u společnosti SWIETELSKY a výši pokuty jí tak odpovídajícím způsobem snížil, neboť zohlednil pokuty uložené v jiných řízeních za přestupky spáchané ve vícečinném souběhu."

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2022, čj. 4 As 17/2022-143

(rozsudek již výše uvedený v kapitole 3 k dokazování)

Rozsudek se vyjadřuje jednak k procesním zárukám (přístup ke spisu a informace v něm obsažené, procesní stopa o pořizování důkazů) – zejména v bodech **[80]–[85]**, **[100]–[120]**, **[107]–[117]**; a jednak k přezkumu sankcí (metodika výpočtu, relevantní obrat, použití *lex mitius* či „nový" postup – změněná metodika k vyměřování pokut, likvidačnost). Dále v bodech **[129]–[133]** je zmíněn základ pokuty, výše obratu, postup – metodika k vyměřování pokut a v bodech **[134]–[138]** likvidační povaha, moderace.

> „[132] Z citovaného čl. 3.34 Postupu je zřejmé, že **nedošlo k zásadní změně praxe žalovaného při vyměřování pokut** v tom směru, že by žalovaný začal obecně nově zohledňovat jako relevantní obrat pachatele přestupku ve výši odpovídající hodnotě zakázek dotčených protisoutěžním jednáním, jak tvrdí stěžovatel b). **Postup pouze umožnil žalovanému zohlednit specifickou situaci, kdy se zakázaná dohoda typu *bid rigging* týkala pouze určité zakázky, jejíž hodnota je vůči celkovému obratu soutěžitele nevýznamná.** V posuzované věci však takováto specifická situace nenastala, neboť jak vyplývá z rozhodnutí žalovaného (bod 151), čistý obrat stěžovatele b) za kalendářní rok 2017 činil 493.137.000 Kč, přičemž vítězná nabídka na plnění předmětné zakázky činila 69.696.917,31 Kč (viz bod 20 kasační stížností napadeného rozsudku). Nebyly proto splněny podmínky pro postup dle čl. 3.34 Postupu a při vyměření pokuty nebylo možné zohledňovat pouze tržby dotčené protisoutěžním jednáním, jak se toho domáhá stěžovatel b). Navíc, jak vyplývá z výše uvedeného, stěžovatelem b) navrhovaný postup, tedy stanovení horní hranice pokuty dle čl. 3.34 Postupu by znamenal, že v projednávané věci by horní hranice pokuty činila 696.969.173 Kč (desetinásobek hodnoty předmětné veřejné zakázky), zatímco žalovaný vycházel v napadeném rozhodnutí z horní hranice pokuty stanovené dle § 22a odst. 2 ZOHS ve výši 49.313.700 Kč [10% čistého obratu stěžovatele b) za účetní období roku 2017], což bylo nepochybně pro stěžovatele b) příznivější. Žalovaný ve věci rozhodl prvostupňovým rozhodnutím dne 27. 2. 2018, posledním ukončeným účetním obdobím tak byl rok 2017, a bylo proto na místě při stanovení výše pokuty vycházet z údaje o čistém obratu stěžovatele b) v tomto roce.
>
> [133] Žalovaný tedy postupoval správně v souladu s § 22a odst. 2 ZOHS v rozhodném znění, podle kterého se za správní delikt spočívající v uzavření dohody v rozporu s § 3 odst. 1 téhož zákona uloží pokuta do 10.000.000 Kč nebo 10 % z čistého obratu dosaženého soutěžitelem za poslední ukončené účetní období, není-li dále stanoveno, že za tento správní delikt se pokuta neuloží. Z výše uvedeného je zřejmé, že **neobstojí argumentace stěžovatele b), že nová metodika (Postup) je pro něj příznivější, žalovaný měl uplatnit zásadu *lex mitius* a krajský soud měl změnu metodiky zohlednit v souladu se zásadou *iura novit curia*.**
>
> (…)
>
> [138] Přiléhavý pak není poukaz stěžovatele b) na nález Ústavního soudu ze dne 9. 9. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13. V posuzované věci se nejednalo o situaci, kdy by pokuta natolik přesáhla možné výnosy z podnikání, aby se podnikatelská činnost stěžovatele b) v podstatě stala bezúčelnou. **Ani skutečnost, že jediným společníkem stěžovatele**

b) je fyzická osoba, nemá vliv na posouzení, zda je pokuta likvidační. Posouzení této otázky vychází z majetkových poměrů pachatele správního deliktu, tj. stěžovatele b), nikoli jeho společníka. Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že uložení pokuty, resp. její placení, nepochybně intenzivně zasáhlo do hospodaření stěžovatele b), vedlo ke snížení jeho ziskovosti, a tím zprostředkovaně zasáhlo také majetkovou sféru společníka stěžovatele b). Jedná se však toliko o logický důsledek uložení pokuty, který nelze zohlednit při posouzení, zda se jedná o pokutu likvidační. Ostatně majetkové poměry společníka stěžovatele b) v kasační stížnosti nebyly nijak předestřeny."

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2021, čj. 5 As 267/2019-106

(rozsudek již výše uvedený v kapitole 3 k dokazování)

K sankcím je rozhodná část **[87]–[105]**: závažnost *bid riggingu* jako per se *hardcore* kartelu **([88]–[89], [95]**):

„[88] Nejvyšší správní soud předesílá, že **princip *bid rigging***, který byl v projednávané věci označen, znamená, že se soutěžitelé dohodnou si nekonkurovat – výsledkem těchto dohod pak bývá, že veřejná zakázka není vítěznému uchazeči zadána z hlediska veřejných rozpočtů tak výhodně, jako by byla zadána v případě neexistence takové dohody. Nebezpečí a škodlivost těchto dohod tedy spočívá ve vyvolání dojmu skutečné soutěže mezi uchazeči o zakázku, přičemž zadavatel má zpravidla omezené možnosti, jak takové jednání odhalit. K narušení hospodářské soutěže, jak bylo uvedeno výše, dochází již samotnou koordinací mezi soutěžiteli při účasti na výběrovém řízení, neboť tak dochází ke zkreslení hospodářské soutěže. Vzhledem k tomu, **že dohody typu *bid-rigging* bývají pravidelně zaměřeny na veřejné zakázky, tj. zakázky zadavatelů hospodařících s veřejnými rozpočty či dotacemi, narůstá jejich společenská škodlivost i tím, že mají přímý negativní dopad na veřejné rozpočty, když ilegálním způsobem odčerpávají zdroje jinak využitelné pro veřejné účely.**

[89] **Výsledkem těchto dohod** tedy bývá, **že veřejná zakázka není vítěznému uchazeči zadána z hlediska veřejných rozpočtů tak výhodně, jako by byla zadána v případě neexistence takové dohody**, tj. pokud by byla zadána v rámci regulérního konkurenčního boje. Takové dohody berou prostředky kupujícím a daňovým poplatníkům, snižují veřejnou důvěru v soutěžní postup a ničí přínos soutěžního trhu. Častým **cílem *bid-riggingu* je zvýšení částky vítězné cenové nabídky a tím částky, kterou vítězní nabízející získají.** Tento typ dohod je považován za dohody s protisoutěžním cílem, které jsou *per se* zakázány; lze je řadit k velmi nebezpečným soutěžním praktikám. **V tomto směru je třeba hodnotit škodlivost a závažnost jednání stěžovatelů a tomu odpovídající sankce.**"

Pro účely vymezení základu pokuty bylo podstatné i vymezení trhu ve stavebnictví (body **[90]–[92]),** obecný rámec soudního přezkumu správního uvážení (**[93]**), volba základu pokuty a obratové pojetí s odkazem na rozsudek *Guardian Industries* (**[94]–[98]),** koeficient času a jeho specifické odůvodnění u *bid riggingu*:

„[99] **Časové kritérium je v případě dohody typu *bid-rigging* ve vztahu k jedné konkrétní zakázce samo o sobě málo vypovídajícím**. Jeho přeceněním by mohlo dojít až k absurdním závěrům, kdy **velmi závažné porušení zákona spočívající v dohodě typu *bid-rigging*,** kdy se delikventi mohou jeden večer dohodnout a druhý den ráno již dohodu realizovat, **by bylo pro relativně zanedbatelnou délku porušení (třeba jen několik hodin) trestáno způsobem (výší) naprosto nepřiléhavým závažnosti porušení zákona a důležitosti zákonem chráněného zájmu**."

Dále se NSS vyjádřil k úmyslu jako přitěžující okolnosti vedle objektivní odpovědnosti (**[100]**) a moderace sankce (**[105]**) včetně posouzení (ne)likvidačních účinků (**[103]**).

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2020, čj. 2 As 69/2018-53

PV ne, ÚS ne

Případ společností T-Mobile a Vodafone a dohody o propojení telekomunikačních zařízení a sítí. Rozsudek se zabývá otázkou, **od kdy běží prekluzivní lhůta k uložení pokuty** za soutěžní delikt, a tím pádem kdy je ještě možné soutěžitele sankcionovat. Podstatou sporu byl počátek běhu tříleté subjektivní prekluzivní lhůty k uložení pokuty podle § 22 odst. 5 ZOHS: krajský soud ji počítal už od doby, kdy měl ÚOHS věc „postavenou najisto" (nejpozději určením rozporu smlouvy se zákonem v roce 2002), zatímco NSS – s důrazem na princip potvrzený nálezem ÚS „*Eurovia*" – vyložil, že u trvajícího deliktu je pro počátek relevantní až ukončení protiprávního stavu (zde uzavřením dodatku č. 2 dne 1. 8. 2003) a teprve od tohoto okamžiku lze vázat běh (resp. vyhodnocení) prekluzivních lhůt.

„[42] Při respektování požadavku na interpretaci jednotlivých ustanovení právního řádu coby součástí logicky souladného významového celku (systému) vyjádřeného ve výše zmiňovaném nálezu Ústavního soudu ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07 je třeba **okamžik dokonání trvajícího správního deliktu žalobců interpretovat jako okamžik, od něhož se odvíjí promlčení jejich odpovědnosti, konkrétně pak jako okolnost, od níž se odvíjí počátky běhu tomu odpovídajících prekluzivních lhůt k uložení pokuty podle § 22 odst. 5 ZOHS** (přímo v případě objektivní, či zprostředkovaně skrze „dovědění se" v případě subjektivní lhůty). Tyto lhůty (subjektivní i objektivní) jsou totiž vyjádřením záměru zákonodárce, že v případě marného uplynutí některé z nich již nemůže nastoupit odpovědnost za spáchání správního deliktu uložením pokuty. Jiné lhůty vedoucí v případě správního deliktu žalobců k promlčení, resp. k zániku jejich deliktní odpovědnosti ZOHS ani jiný právní předpis neupravuje, proto jediným možným výkladem v projednávaném případě je, že **okamžik dokonání správního deliktu žalobců je relevantním právě pro lhůty podle § 22 odst. 5 ZOHS**. Tento **výklad je souladný i s výkladem Ústavního soudu v nálezu *Eurovia***, podle něhož okamžik ukončení trvajícího nezákonného zásahu je právně významný z hlediska „*časových právních následků včetně dopadu na počátek běhu subjektivní i objektivní lhůty*" k podání zásahové žaloby."

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2018, čj. 1 As 178/2017-93

PV ne, ÚS odmítl

Případ Agro Jevišovice. Rozsudek se zaměřuje na otázku, zda ÚOHS mohl po dlouhém (opakovaně před NSS) řízení uložit společnosti AGRO Jevišovice pokutu za cenovou dohodu na trhu živých jatečných kuřat, a to zejména z hlediska prekluze, účelu sankce po letech a správnosti úvah o výši pokuty.

NSS v bodech **[65]–[89]** vymezuje prekluzi práva uložit pokutu a výklad § 41 s. ř. s. (stavení prekluzivní lhůty). Dále řešil otázku, **zda dlouhý časový odstup mezi deliktem (13. - 14. 12. 2006) a konečným rozhodnutím o pokutě (4. 12. 2015) činí sankci „bezúčelnou**“, a zda (případně) musí být délka řízení promítnuta do **snížení** pokuty. Dochází k závěru (viz body **[90] - [97]**), že nikoliv a, že **délku řízení nelze promítnout do snížení pokuty bez opory v zákonném kritériu** (a nelze to obejít analogií trestního práva) (viz bod **[98]**).

NSS se dále vyjádřil, že pozdější právní úprava po novele zákona o ochraně hospodářské soutěže (zákon č. 155/2009 Sb.) nepředstavuje pro stěžovatelku příznivější režim, protože i před novelou ÚOHS hodnotil „závažnost“ deliktu způsobem, který zahrnoval způsob spáchání, následky a okolnosti, a novela tyto složky pouze výslovně rozvedla, aniž by to měnilo výsledek úvah o výši pokuty (body **[99]–[101]**). Současně zdůraznil, že ani podle novější úpravy nevzniká povinnost kvalifikovat krizi odvětví automaticky jako polehčující okolnost, protože jde nadále o otázku správního uvážení (bod **[101]**). NSS rovněž odmítl, že by „zásady“ ÚOHS bylo možné považovat za pozdější příznivější „zákon“ ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny: jde o soft law (nikoli „zákon“) a navíc jsou výslovně časově určeny pro řízení zahájená až po jejich publikaci, takže se na tuto věc nepoužijí a nemohlo na ně ani vzniknout legitimní očekávání (body **[102]–[104]**).

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2017, čj. 3 As 110/2016-90

PV ne, ÚS odmítl

Žalobce dle ÚOHS uzavřel a plnil zakázané dohody o určení cen pro další prodej, jejichž cílem bylo narušení hospodářské soutěže na relevantních trzích suchých krmiv pro psy, suchých krmiv pro kočky a pamlsků pro psy a kočky. Podstatná část kasační stížnosti mířila proti výši uložené pokuty, kterou stěžovatel pokládá za nepřiměřenou, s likvidačním dopadem na jeho hospodaření.

NSS k sankci uvedl:

> „O obratu společností náležejících do stejné skupiny jako stěžovatel (GOLF TIME, s. r. o. a NUTRAM Intl., s. r. o.) nicméně žalovaný uvažoval v souvislosti s úvahou, zda uložená pokuta nemůže mít likvidační dopad na hospodaření stěžovatele (viz odstavce 190 a 191 rozhodnutí žalovaného). Způsob, jakým na žalobní námitku, namítající likvidační povahu uložené sankce, zareagoval krajský soud na straně desáté v posledním odstavci [„(…) ani žalovaný, ani správní orgán prvního stupně při posouzení možného likvidačního charakteru pokuty vycházeli z obratu skupiny, do které žalobce patří (…)“], je nesrozumitelný, je nicméně zřejmé, že se ztotožňuje s hodnocením tohoto aspektu věci žalovaným v odstavcích 159 a 189 až 191 prvostupňového rozhodnutí, na které krajský soud výslovně odkazuje. Se shodně formulovanou rozkladovou námitkou se vypořádal předseda

žalovaného v odstavci 63 svého rozhodnutí, kdy zcela aproboval popsaný postup prvostupňového orgánu, a to s poukazem na shodný právní názor zdejšího soudu, vyslovený v rozsudku ze dne 29. 3. 2012, č. j. 5 Afs 7/2011-619**, podle které jsou správní orgány povinny posoudit přiměřenost pokuty ve vztahu k celkovým majetkovým poměrům účastníka řízení a pro účely posouzení možného likvidačního charakteru pokuty mají zohlednit i celkovou ekonomickou situaci skupiny, aniž by se tím jakkoli předpokládala odpovědnost skupiny jako celku nebo jejích konkrétních členů za protiprávní jednání některého jejich člena. I přes popsaný deficit argumentace krajského soudu tak lze jeho závěr o nedůvodnosti této dílčí námitky stěžovatele považovat za udržitelný, neboť žalovaný, respektive jeho předseda postupovali v souladu s judikaturou tohoto soudu, od níž není důvod se jakkoli odchylovat.**

K samotné otázce likvidačního dopadu uložené pokuty pak Nejvyšší správní soud uvádí, že **pokuta vždy představuje negativní zásah do majetkové sféry účastníka**; v opačném případě by postrádala jeden ze svých pojmových znaků, tj. represivní charakter. V souzené věci bylo bez pochybností zjištěno, že stěžovatel disponuje dostatečnými vlastními zdroji k úhradě pokuty; uložená pokuta (802 000 Kč) představovala cca 4,5 % z nerozděleného zisku, tj. 17 693 000 Kč v účetním období roku 2011. **Je přitom na účastníkovi, jakým způsob financování uložené pokuty zvolí (tj. zda bude preferovat financování z vlastních či cizích zdrojů, se všemi výhodami i nevýhodami s tím spojenými). Jakkoli tedy Nejvyšší správní soud vnímá, že stěžovatel primárně zamýšlel použít nerozdělený zisk k provádění investic a jako zdroj hotovosti, ničeho to nemění na tom, že měl dostatečné prostředky k úhradě pokuty** a že v řízení o rozkladu u něj nebyl zjištěn natolik zásadní ekonomický propad, aby bylo nutné výši uložené pokuty přehodnotit.“

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012, čj. 1 Afs 77/2012-46, Asociace užití grafiky a grafického designu II

PV ano, ÚS ne

Rozhodnutí navazuje na **rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, čj. 1 Afs 1/2012-36, č. 2671/2012 Sb. NSS, *Asociace užití grafiky a grafického designu I.*** V něm bylo posuzováno, že Asociaci užití grafiky a grafického designu byla uložena pokuta za protisoutěžní jednání spočívající v tom, že vydala dokument nazvaný *Autorské honoráře v užité grafice a grafickém designu* obsahující mj. návody kalkulace stanovení honoráře. NSS zrušil rozhodnutí krajského soudu, protože nepřezkoumatelným způsobem posoudil výši uložené sankce.

Ve druhém rozhodnutí čj. 1 Afs 77/2012-46 se NSS vyjádřil **k moderaci sankce**, která je **možná při kumulativním splnění podmínek** (rozhodnutí o vině obstojí; skutkový stav je dostatečně zjištěn; je návrh na moderaci; trest je zjevně nepřiměřený). Při moderaci soud „*vstoupí do pozice správního orgánu a nahradí jeho úvahu o výši sankce úvahou vlastní*“. Soud vychází ze skutkového stavu správního orgánu a může jej doplnit jen v „*nikoli zásadních směrech*“. Přitom vycházel ze starší

judikatury NSS, která se vztahovala obecně k přestupkům, nikoli ke správnímu trestání v oblasti ochrany hospodářské soutěže.

Z rozhodnutí vytvořil tuto právní větu:

> „Podle § 22 odst. 2 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění účinném do 31. 8. 2009, bylo **v rámci závažnosti protiprávního jednání nutné zohlednit pouze typové porušení pravidel hospodářské soutěže; konkrétní okolnosti protisoutěžního jednání pak bylo možno zohlednit jako některé další z kritérií, v zákoně výslovně neuvedených.**“

V odůvodnění k moderaci trestu uvedl:

> „[20] **K moderaci trestu** podle § 78 odst. 2 s. ř. s. může soud přistoupit tehdy, jsou-li **naplněny zákonné podmínky** vymezené v citovaném ustanovení, tedy **1) není dán důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí pro nezákonnost, 2) ve správním řízení byl dostatečně zjištěn skutkový stav věci, 3) žalobce včas uplatnil návrh na moderaci sankce a 4) uložený trest je zjevně nepřiměřený**. Pokud jsou všechny podmínky vyjmenované v ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s. **kumulativně splněny**, vstoupí soud při ukládání sankce do pozice správního orgánu a nahradí jeho úvahu o výši sankce úvahou vlastní. Jak krajský soud v napadeném rozsudku správně poznamenal, smyslem a účelem moderace trestu „není hledání "ideální" výše sankce soudem místo správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012-23, publikovaný pod č. 2672/2012 Sb. NSS; všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dostupná na www.nssoud.cz).
>
> [21] Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že **soud** při moderaci trestu postupuje obdobně jako správní orgán: **je nadán vlastním uvážením, a může tak zasáhnout do výše trestu, jako by jej sám uděloval**. Tím, že trest sníží nebo od něj upustí, nezpochybňuje soud závěr správního orgánu o tom, že žalobce porušil zákon a dopustil se správního deliktu, nýbrž vykonává svou zvláštní zákonnou pravomoc snížit sankci uloženou ve správním řízení nebo od ní plně upustit. Pokud soud k moderaci trestu za správní delikt přistoupí, je **povinen též odůvodnit, v čem spatřuje zjevnou nepřiměřenost trestu a na základě jakých kritérií dospěl k jím stanovené výši trestu**; pouhé konstatování zjevné nepřiměřenosti trestu bez náležitého odůvodnění zakládá nepřezkoumatelnost takového rozhodnutí pro nedostatek důvodů (srov. rozsudek ze dne 30. 11. 2005, č. j. 1 As 30/2004-82).
>
> [22] V rozsudku ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000-62, publikovaném pod č. 225/2004 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud konstatoval, že ‚za **"zjevně nepřiměřenou"** nejspíše nebude možno považovat pokutu uloženou ve 4 % zákonného rozpětí.‘ Pokuta uložená při spodní hranici zákonného rozmezí tedy zpravidla nebude vykazovat znaky zjevné

nespravedlnosti a nepřiměřenosti. Za určitých výjimečných situací **však i pokuta uložená při spodní hranici zjevně nepřiměřená být může.**“

(…)

[30] Z § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže plyne, že **zakázané jsou i dohody, které sice dosud k narušení hospodářské soutěže nevedly, ovšem potenciálně byly způsobilé hospodářskou soutěž ovlivnit**. Není pak již podmínkou, aby hospodářskou soutěž ovlivnily významnou měrou. I nepatrné porušení pravidel hospodářské soutěže či jeho potencialita podřazuje cenové dohody soutěžitelů pod § 3 odst. 1 zákona. Krajský soud v napadeném rozsudku velmi podrobně a přesvědčivě popsal, že v posuzovaném případě k porušení § 3 odst. 1 došlo a že jednání žalobkyně bylo způsobilé narušit hospodářskou soutěž (srov. zejména strany 12 až 14 napadeného rozsudku). Není tedy pochyb o tom, že jednání žalobkyně představovalo porušení pravidel hospodářské soutěže. **Horizontální dohoda o cenách**, kterou představoval dokument vydaný žalobkyní o způsobu stanovení honorářů za služby v grafickém designu, se řadí mezi **typově nejzávažnější porušení pravidel hospodářské soutěže**. Právě kartelové dohody jsou obecně schopny značným způsobem ohrozit hospodářskou soutěž a jako takové musí být **při hodnocení závažnosti porušení pravidel** hospodářské soutěže **nazírány bez dalšího, tedy bez ohledu na dopad citované dohody na relevantní trh a její schopnost narušit hospodářskou soutěž**.

[31] Krajský soud při svých úvahách o závažnosti porušení hospodářské soutěže hodnotil nikoliv pouze charakter protisoutěžního jednání, ale v rámci téhož kritéria zohlednil i dopady předmětné dohody na relevantní trh, počet členů sdružení a jeho charakter. Tato kritéria, byť jsou pro odpovědné a individualizované určení výše pokuty v daném případě nepostradatelná, nemohou být podřazena pod závažnost porušení hospodářské soutěže a v rámci tohoto kritéria zohledněna; jejich význam spočívá při další individualizaci uložené pokuty, kdy budou zohledněna jako další okolnosti případu rozhodné pro určení výsledné pokuty, v ustanovení § 22 odst. 2 zákona výslovně neuvedené. **Závažnost porušení hospodářské soutěže tedy představuje výhradně typové porušení pravidel soutěže, které je dáno charakterem protisoutěžního jednání**. Méně závažná protiprávní jednání představují zpravidla obchodní omezení vertikální povahy s omezeným dopadem na trh, závažná protiprávní jednání lze spatřovat zejména v horizontálních nebo vertikálních omezeních, která mají širší dopad na relevantní trh, a konečně jako velmi závažná protiprávní jednání lze označit především horizontální omezení, jako např. cenové kartely a kvóty podílů na trhu nebo jiné praktiky, které ohrožují řádné fungování relevantního trhu. **V rámci posuzování závažnosti jednání žalobkyně bylo tedy na místě vycházet z toho, že žalobkyně se dopustila protiprávního jednání, jehož cílem bylo stanovit návody kalkulace ceny za konkrétní služby poskytované v oblasti grafického designu; takové jednání bylo s ohledem na jeho povahu nutno charakterizovat jako velmi závažné.**

[32] Nejvyšší správní soud dodává, že **rozhodné znění § 22 odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže je nutné odlišit od kritérií pro ukládání pokut za porušení hospodářské soutěže účinných od 1. 9. 2009 do současnosti.** Novelou provedenou zákonem č. 155/2009 Sb. bylo do zákona o ochraně hospodářské soutěže vtěleno ustanovení § 22b zakotvující nová pravidla pro ukládání sankcí za protisoutěžní delikty. S účinností od 1. 9. 2009 Úřad při ukládání pokut podle § 22b odst. 2 zákona přihlíží k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán. Po 1. 1. 2012 pak správní orgán přihlédne i k jednání delikventa v průběhu řízení před Úřadem a jeho snaze odstranit škodlivé následky správního deliktu (věta druhá byla do zákona o ochraně hospodářské soutěže zavedena novelou č. 360/2012 Sb.). **V současnosti tak zákon taxativně zakotvuje dvě kritéria, k nimž se při ukládání sankcí přihlíží; jsou jimi závažnost jednání a spolupráce s Úřadem**. Novelizovaná právní úprava tak počítá s tím, že v rámci kritéria závažnosti správní orgán zohlední i konkrétní závažnost jednání a jeho dopady na relevantní trh. Nová právní úprava kritérií pro ukládání sankce účinná od 1. 9. 2009 se přiblížila formulaci užité v nařízení Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 16. 12. 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v článcích 81 a 82 Smlouvy, podle jehož čl. 23 odst. 3 přihlíží Komise při stanovování výše pokuty k dvěma taxativně vymezeným kritériím, jimiž jsou závažnost a délka trvání protiprávního jednání. Jiné okolnosti Komise nezohledňuje. Tomu odpovídá i judikatura unijních soudů, podle níž je při posuzování závažnosti nutno zohlednit všechny zvláštní okolnosti věci, její kontext a odrazující účinek pokut, aniž je sestaven závazný nebo taxativní výčet kritérií, k nimž musí být povinně přihlédnuto (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 17. 7. 1997 ve věci C-219/95 Ferriere Nord proti Komisi, Recueil s. I-4411, bod 33). Tento způsob interpretace pojmu závažnosti se použije pro rozhodování o ukládání pokut od 1. 9. 2009, kdy zákon o ochraně hospodářské soutěže taxativně stanoví, že Úřad přihlíží k závažnosti sankce (v jejímž rámci přihlédne i ke všem specifickým okolnostem řešené věci) a k míře spolupráce delikventa se správním orgánem v průběhu řízení o uložení pokuty.

[33] Je vhodné doplnit, že citované nařízení je na území České republiky bezprostředně závazné a aplikovatelné pro vztahy, které mohou ovlivnit obchod mezi členskými státy a soutěž na trhu Společenství. Právní vztahy, které jsou svými účinky a dopady omezeny pouze na národní trh, pod komunitární právní úpravu nespadají a jsou regulovány výlučně národními právními předpisy. Citované nařízení nebrání členským státům přijmout nebo používat na svém území přísnější vnitrostátní právní předpisy pro hospodářskou soutěž, které zakazují nebo postihují jednostranné kroky podniků, nicméně stanoví, že základem pro řádné a účinné fungování a koexistenci komunitárních i národních pravidel hospodářské soutěže je zajištění eurokonformního výkladu stěžejních pojmů užitých v nařízení č. 1/2003 i při vnitrostátní aplikaci pravidel hospodářské soutěže (srov. bod 8 preambule nařízení č. 1/2003). Na druhou stranu ovšem eurokonformní výklad zákona o ochraně hospodářské soutěže nemůže jít nad rámec pozitivní právní úpravy soutěžního práva v České republice. Právní argumentace včetně procesních postupů tak musí být v souladu s tuzemskými právními normami (srov. rozsudek Vrchního soudu v Olomouci ze

dne 14. 11. 1996, sp. zn. 2 A 6/96). **Podle Nejvyššího správního soudu tedy národní právní úprava obsažená v § 22 odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže účinná do 31. 8. 2009 jednoznačně stanovila, že v rámci kritéria závažnosti hodnotí správní orgány výlučně typový charakter porušení pravidel hospodářské soutěže. Po 1. 9. 2009, kdy zákonodárce vtělil do zákona o ochraně hospodářské soutěže shodná kritéria pro ukládání pokut jako kritéria obsažená v čl. 23 odst. 3 nařízení č. 1/2003, je nutné při interpretaci závažnosti vycházet z eurokonformního výkladu a zohlednit v rámci tohoto kritéria i dopady jednání na relevantní trh, způsob protiprávního jednání a další konkrétní okolnosti případu.**

[34] Vzhledem k tomu, že do 31. 8. 2009 zákon o ochraně hospodářské soutěže pouze demonstrativně uváděl, že při ukládání sankcí je nutno zohlednit zejména závažnost protisoutěžního jednání, délku porušení a případné opakování, spadalo pod kritérium závažnosti toliko typové porušení pravidel hospodářské soutěže; konkrétní okolnosti protisoutěžního jednání pak bylo lze zohlednit jako některé další z kritérií, v zákoně výslovně neuvedených."

Rozsudek navazuje na usnesení rozšířeného senátu ze dne 24. 6. 2014, čj. 7 Afs 57/2011-1234 (které je popsané níže) a na výklad pojmu „poslední ukončené účetní období".

Usnesení rozšířeného senátu ze dne 24. 6. 2014, 7 Afs 57/2011-1234, č. 3125/2014 Sb. NSS

PV ano, ÚS ne

Rozšířený senát zde vyložil pojem „***poslední ukončené účetní období***" obsažený v § 22 odst. 2 ZOHS ve znění účinném do 31. 8. 2009 (dnes např. § 22a odst. 3 ZOHS, podle něhož se pokuta vypočítává z obratu dosaženého za poslední ukončené účetní období). Podle rozšířeného senátu se:

„Pojem ‚poslední ukončené účetní období' stanovený v § 22 odst. 2 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění účinném do 31. 8. 2009, se při rozhodování o pokutě i v řízení o rozkladu **vztahuje k období, které bezprostředně předcházelo době vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně**."

Rozšířený senát chápe pojem „uložit pokutu" v § 22 odst. 2 ZOHS jako legislativně-technické vyjádření sankčního rozpětí: **„jde o pojem hmotně právní, který není vůbec navázán na okamžik nabytí materiální právní moci rozhodnutí o pokutě"** (viz bod **[61]**). Účelem pokuty je mimo jiné odčerpat neoprávněný prospěch a zároveň zajistit individuální i generální prevenci, což podle rozšířeného senátu podporuje volbu období co nejbližšího deliktu a má mít vazbu na dobu a „kondici" soutěžitele v období, kdy se projevily účinky protisoutěžního jednání (viz body **[64]–[65]**).

Rozšířený senát současně zdůraznil procesní konsekvence. Pokud by se v rozkladu mělo vycházet z jiného (pozdějšího) účetního období než v prvním stupni, rozkladový orgán by v situaci „přesahu roku" musel sazební rámec a následně pokutu v podstatě stanovovat „nově", nikoli přezkoumávat;

tím by se účastník fakticky připravil o jednu instanci správního řízení a vznikaly by i další nežádoucí důsledky (opakované „přepočty“ při vracení věci, obtíže se závazným právním názorem soudu, nutnost „aktualizovat sazbu“ v soudním přezkumu) – k tomu viz bod **[71] a [76]**.

K odlišení „zastropování“ a posouzení likvidačnosti rozšířený senát výslovně uvedl, že určení horní hranice pokuty (10 % z obratu) není prostorem správního uvážení – je dáno zákonem; správní orgán do něj pouze dosazuje konkrétní údaj a v rámci takto určeného rozpětí pak individualizuje sankci správním uvážením (viz bod **[74]**). **Likvidačnost je samostatná otázka, kterou musí ÚOHS zkoumat vždy podle aktuálního finančního „zdraví“ soutěžitele; zjištění čistého obratu za dané období je jen „zastropováním“, nikoli samo o sobě testem likvidačnosti** (viz bod **[75]).**

Rozšířený senát zároveň uvedl, že tento výklad je použitelný i po novele ZOHS provedené zákonem č. 155/2009 Sb., protože zákon pojem „poslední ukončené účetní období“ používá dále (viz bod **[79])**.

Procesně – po rozhodnutí RS následoval:

> **Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2014, čj. 7 Afs 57/2011-1255**
>
> Kartelové dohody (věc *České dráhy*), rozsudek KS zrušen pro nepřezkoumatelnost, následoval po výše popsaném rozhodnutí RS.

> **Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2013, čj. 8 Afs 40/2012-68, č. 2999/2014 Sb. NSS** (rozsudek již výše uvedený)

NSS v otázce sankce uzavřel, že první porušení soutěžních pravidel samo o sobě nepředstavuje automaticky polehčující okolnost; postačuje, že ÚOHS tuto skutečnost zohlednil tím, že základní částku pokuty nezvýšil. Zároveň zdůraznil, že i rozhodnutí o výši pokuty jako výsledek správního uvážení je plně soudně přezkoumatelné (**[64]**). Ve vztahu k pravidlu *de minimis* pak potvrdil, že u dohod o určení cen není spor o přesný tržní podíl pro posouzení odpovědnosti rozhodující, protože ani pozdější právní úprava nemohla na právním hodnocení věci nic změnit (**[63]**).

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2013, čj. 1 Afs 23/2013-46

PV ne, ÚS ne

Rozhodnutí se týkalo Asociace užité grafiky a grafického designu, která uplatňovala zakázané a neplatné rozhodnutí sdružení soutěžitelů, které mohlo vést k narušení hospodářské soutěže na trhu výkonů v oblasti grafického designu a typografie. NSS se vyslovil k otázkám **individualizace pokuty**:

> [39] Předně je **nutno odmítnout kategorický názor stěžovatele, že jde-li o závažné a dlouhodobé protisoutěžní jednání, nelze za žádných okolností uložit symbolickou pokutu**. Jak již bylo shora zmíněno, **každá pokuta musí být dostatečně individualizovaná**, aby vyhovovala požadavku přiměřeného a spravedlivého trestu. Jakkoli lze v obecné rovině připustit, že závažné a navíc dlouhodobé jednání proti pravidlům hospodářské soutěže bude zpravidla trestáno přísnější sankcí, která bude mít

citelný dopad do majetkové sféry porušitele a bude působit represivně, **nelze paušálně tvrdit, že ani za takový typ porušení hospodářské soutěže nelze za žádných okolností uložit pokutu ve spíše symbolické výši, jak konstatoval krajský soud**.

[40] Vzhledem k tomu, že legislativní úprava jednotlivých protisoutěžních jednání je **plně kompetenci zákonodárce** (*nulla poena sine lege*), je na něm, aby posoudil vhodnost (účelnost) jednotlivých druhů sankcí, resp. zákonem stanovené sazby sankcí (jejich výši). Není-li v zákoně o ochraně hospodářské soutěže explicitně vyjádřeno, že za závažné a dlouhodobé porušení zákona nelze uložit symbolickou výši pokuty, např. stanovením vyšší minimální hranice sankce za takovýto typ jednání, nelze názor stěžovatele o nutnosti přísnějších sankcí za každá závažná a dlouhodobá porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže akceptovat. Ačkoliv je kritérium závažnosti a délky trvání jedním ze zákonných kritérií, které musí při stanovení výše sankce správní orgány podle § 22 odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže vždy zvažovat, z předmětného ustanovení neplyne, že by sankce za závažné a dlouhodobé porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže nemohla být ve výjimečných případech symbolická. Pokud striktní požadavek stěžovatele na vyšší úrovni pokut za každé závažné a dlouhodobé porušení pravidel hospodářské soutěže nenachází odraz v právním předpisu, nelze přisvědčit jeho názoru, že za tento typ porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže nemůže být v žádném myslitelném případě uložena pokuta v symbolické výši.

[41] Tomuto závěru nebrání ani judikatura zmiňovaná stěžovatelem v kasační stížnosti. Z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/09 ze dne 25. 10. 2011 (N 183/63 SbNU 117; 22/2012 Sb.), dostupného na http://nalus.usoud.cz, stěžovatel dovozoval, že za závažné jednání proti pravidlům hospodářské soutěže nelze s ohledem na princip proporcionality uložit nulovou hodnotu výměry sankce. Tvrzený názor z citovaného nálezu ovšem nevyplývá; právě naopak. Ústavní soud v předmětném nálezu zdůraznil, že je to **výhradně zákonodárce, kdo v rámci legislativní činnosti určuje závadná jednání a stanoví za ně přiměřené sankce** při zohlednění kriminálně politických kritérií, jako jsou např. hledisko generální prevence, četnost výskytu deliktů v dané historické době, intenzita rizika deliktního jednání a z toho plynoucí stupeň ohrožení spořádaného lidského soužití ("právního míru"), proměny v axiologickém nazírání veřejnosti na význam individuálních a společenských hodnot a právní statky poškozované deliktním chováním pachatelů (srov. bod 35 nálezu). Dále konstatoval: „Ústavní předpisy nevyžadují, aby zákonodárce při zákonném stanovení sankční sazby vždy upustil od spodního ohraničení výměry sankce. Typová závažnost (škodlivost) deliktního jednání daného druhu může být obecně tak vysoká, že nepřipouští ani v individuálním případě stanovit "nulovou" hodnotu výměry sankce. **Posouzení spodní hranice sankční sazby je zásadně věcí zákonodárce**.“ Nejvyšší správní soud nezpochybňuje základní tezi vyplývající z předmětného nálezu Ústavního soudu, že při stanovení sankce za deliktní jednání musí být dodržen princip proporcionality mezi typovou závažností jednání a výší sankční sazby. **Tento požadavek zákonodárce naplnil dikcí § 22 odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže tím, že za vyjmenovaná jednání proti pravidlům hospodářské soutěže umožnil stanovit sankci v rozpětí od 0 do 10.000.000 Kč (resp. do 10 % čistého obratu).** Tím, že

zákonodárce **nestanovil žádnou minimální hranici sankce za závažná a dlouhodobá protisoutěžní jednání, dal správním orgánům široký prostor pro zvažování adekvátní a přiměřené výše ukládané pokuty.** Zákonodárce tak vycházel z toho, že ve výjimečných a specifických případech by správní orgány mohly uložit spíše symbolickou pokutu i za zvlášť závažná porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže. Argumentace stěžovatele zmiňovaným nálezem Ústavního soudu je proto nepřiléhavá.

(…)

[43] Podle stěžovatele bylo uložení symbolické pokuty v rozporu se závěry vyplývajícími z rozsudku Tribunálu ze dne 16. 6. 2011 ve věci T-211/08 Putters International NV proti Komisi, Sb. rozh. s. II-03729, podle něhož ukončení protiprávního jednání po zahájení řízení o správním deliktu u závažných deliktů není okolností odůvodňující snížení pokuty. Stěžovatelem zmiňovaný bod 82 citovaného rozsudku skutečně uvádí, že „[p]rvní odrážka odstavce 29 [Pokynů pro ukládání pokut] sice stanoví, že základní částku pokuty lze snížit, jestliže dotyčný podnik poskytne důkaz o tom, že ukončil protiprávní jednání okamžitě po prvním zásahu Komise. Následující věta ovšem stanoví, že tato okolnost „se nepoužije v případě tajných dohod nebo jednání (zejména kartelů)“. Komise tak správně uzavřela, že nejde o okolnost, která by mohla odůvodnit snížení pokuty.“ Tribunál se v citovaném rozsudku zabýval mj. správností postupu Komise při ukládání pokut podle Pokynů. Jak již však Nejvyšší správní soud uvedl v předchozím rozsudku č. j. 1 Afs 77/2012 - 46, správní soudy jsou při ukládání sankce za správní delikty vázány toliko ústavním pořádkem a zákonem. Nejedná-li se o případ, že by při realizaci moderačního práva docházelo k diskriminaci mezi podniky, které se účastnily dohody, nejsou správní soudy povinny řídit se Pokyny či Zásadami vztahujícími se k činnosti správních orgánů (srov. bod 36). Krajský soud tak nepochybil, pokud spolupráci žalobkyně se stěžovatelem po zahájení řízení o správním deliktu vyhodnotil jako jedno z kritérií odůvodňujících moderaci uložené pokuty. Ostatně i sám stěžovatel upuštění od protisoutěžního jednání po prvním úkonu Úřadu označuje v bodě 34 písm. c) Zásad za polehčující okolnost, nehledě na to, zda se jednalo o zvlášť závažné protisoutěžní jednání (cenový kartel) či nikoliv. Stejný přístup stěžovatel zaujal i v žalobou napadeném rozhodnutí, v němž spolupráci žalobkyně s Úřadem vyhodnotil jako polehčující okolnost (viz bod 59 rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže). V situaci, kdy Zásady pro ukládání pokut, kterými se stěžovatel ve své rozhodovací praxi řídí, obsahují úpravu odlišnou od Pokynů závazných pro řízení před Komisí, není odkaz stěžovatele na rozsudek Tribunálu ve věci T-211/08 Putters International NV zabývající se rozhodovací praxí Komise případný. Krajskému soudu tak nelze vyčítat, že spolupráci žalobkyně s Úřadem vyhodnotil jako jednu z okolností odůvodňujících moderaci pokuty, pokud i sám stěžovatel o této skutečnosti uvažoval jako o polehčující okolnosti.

[44] Stěžovatel v kasační stížnosti dále **namítal, že ztrátové hospodaření žalobkyně podle judikatury Soudního dvora Evropské unie nemohlo být důvodem pro moderaci uložené sankce**. Takovou úvahou ovšem krajský soud při snížení pokuty nebyl veden. Hospodářskou situaci žalobkyně zohlednil **pouze jako jedno z kritérií** při posuzování specifických okolností případu. Zmínil zejména roční obrat žalobkyně, její

roční příjmy, výdaje a strukturu jejích příjmů, které pocházejí výlučně z členských příspěvků. Hospodářská situace žalobkyně ve spojení s jejím postavením na relevantním trhu (její hospodářskou silou), společně s dalšími specifiky případu, vedla krajský soud k závěru o zjevné nepřiměřenosti uložené sankce. Není tedy pravdou, že by krajský soud ke snížení pokuty přistoupil pouze s ohledem na hospodářskou situaci žalobkyně. Struktura příjmů a výdajů žalobkyně a ztrátovost jejího hospodaření bylo jen jedním z mnoha kritérií, které ve svém souhrnu vedly krajský soud k závěru o zjevné nepřiměřenosti sankce. Takový postup rozhodovací praxi Tribunálu ani Evropské komise neodporuje. Z judikatury Soudního dvora Evropské unie lze naopak připomenout rozsudek Soudního dvora ze dne 7. 6. 1983 ve věci Musique Diffusion française a další proti Komisi, Recueil s. 1825, body 120 až 121, podle něhož je nutno **při výpočtu výše pokuty zohlednit velké množství faktorů, mezi něž patří zejména velikost a hospodářská síla dotyčného podniku a potenciální možnost ovlivnění relevantního trhu** (obdobně rovněž stěžovatelem citovaný rozsudek Tribunálu ze dne 11. 3. 1999 ve věci T-148/94 Preussag Stahl AG proti Komisi, Recueil s. II-613, bod 671). Aktuální hospodářská situace byla rovněž jedním z hledisek při úvahách o možném snížení pokuty ve stěžovatelem citovaném rozhodnutí Komise COMP/E-1/36.490 ze dne 18. 7. 2001, Úř. věst. L 100 ze dne 16. 4. 2002, s. 1-42, bod 185. Přestože v daném případě Komise aktuální ztrátové hospodaření soutěžitele neshledala důvodem pro snížení pokuty, je zřejmé, že hospodářská situace společně s hospodářskou silou daného podniku představovala i podle Komise jedno z významných kritérií pro určení výše sankce. Nelze proto vytýkat krajskému soudu, že ve svém závěru o zjevné nepřiměřenosti uložené sankce zohlednil i hospodářskou situaci žalobkyně. Takový postup byl zcela v souladu rozhodovací praxí Soudního dvora Evropské unie i Komise."

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2013, čj. 2 Afs 50/2012-241
(rozsudek již výše uvedený, rozsáhlá kartelová dohoda, Toshiba aj.)

Rozsudek se **zabývá diskriminační výší pokut**, kdy tyto byly ÚOHS uděleny podle konkrétní míry účasti na kartelu:

„Ze **zásady personality trestů a sankcí vyplývá**, že fyzická nebo právnická osoba může být **sankcionována pouze za skutečnosti, které jí jsou individuálně vytýkány** (srov. rozsudek Tribunálu ze dne 3. 3. 2011, Siemens Österreich a další v. Komise, T-122/07 aţ T-124/07, bod 122). V podmínkách hospodářské soutěže to znamená, že **za kartelový delikt odpovídá fyzická nebo právnická osoba provozující podnik, jenž se podílí na kartelové dohodě, nadaná právní subjektivitou** [rozsudek Tribunálu ze dne 27. 10. 2010, Alliance One International a další v. Komise (T-24/05, b. 125)]. **Při ukládání pokut je přitom třeba dále dbát na zásadu rovnosti a proporcionality, vyžadující, aby se srovnatelnými situacemi nebylo zacházeno odlišně a s odlišnými situacemi stejně, není-li takové zacházení objektivně odůvodněné** (rozsudky Soudního dvora ze dne 18. 12. 1984, Sermide, 106/83, Recueil, s. 4209, bod 28, a ze dne 28. 6. 1990, Hoche, C-174/89, Recueil, s. I-2681, bod 25; rozsudek Tribunálu ze dne 14. 5. 1998, BPB de Eendracht v. Komise, T-311/94, Recueil, s. II-1129, bod 309). **Zásada proporcionality** pak vyžaduje, aby **akty orgánů nepřekračovaly meze toho, co je**

přiměřené a nezbytné k dosažení legitimních cílů sledovaných dotčenou právní úpravou, čímž se rozumí, že pokud se nabízí volba mezi několika přiměřenými opatřeními, je **třeba zvolit opatření nejméně omezující**, a že způsobené **nepříznivé následky nesmějí být nepřiměřené vzhledem ke sledovaným cílům** (rozsudky Soudního dvora ze dne 13. 11. 1990, Fedesa a další, C-331/88, Recueil, s. I-4023, bod 13, a ze dne 5. 5. 1998, Spojené království v. Komise, C-180/96, Recueil, s. I- 2265, bod 96). **Přičitatelností odpovědnosti v rámci skupin podniků** se zabýval **rozsudek Soudního dvora Alliance One International Inc.** (C-628/10 P a C-14/11 P) se závěrem, že je **nepřípustně rozdílným zacházením, pokud je na jedné straně uložena pokuta jednotlivým společnostem společně s mateřskými společnostmi, zatímco jiné mateřské společnosti sankcionovány nejsou, aniž je zkoumán ve všech případech skutečný vliv mateřské společnosti a aniž je užito vůči všem stejných kritérií.** Přičitatelnost protiprávního jednání konkrétním subjektům musí být podle judikatury Soudního dvora EU dostatečně odůvodněna [např. rozsudek Tribunálu ze dne 16. 6. 2011, FMC Corp. v. Komise (T-197/06) či rozsudek Tribunálu ze dne 14. 5. 1998, SCA Holding v. Komise, T-327/94, Recueil, s. II-1373, body 78, 80].

Lze tak shrnout, že **přičítat odpovědnost jednomu podniku za protisoutěžní jednání jiného podniku lze jen, pokud ten neurčoval své jednání na trhu samostatně, ale v zásadě uplatňoval pokyny vydané jiným podnikem, zejména s ohledem na hospodářské a právní vazby, které je spojují**. Chování dceřiné společnosti může být přičteno mateřské společnosti, zejména pokud tato dceřiná společnost, byť má vlastní právní subjektivitu, samostatně neurčuje své chování na trhu, ale v zásadě uplatňuje pokyny, které jsou jí uděleny mateřskou společností, která nad ní vykonává rozhodující vliv. **Za situace, kdy mateřská společnost vlastní 100% kapitálu své dceřiné společnosti, příp. téměř 100% tohoto kapitálu, existuje vyvratitelná domněnka, že mateřská společnost vykonává rozhodující vliv na chování své dceřiné společnosti.**

I tato judikatura je potvrzením výše uvedených závěrů, že **je třeba rozlišovat míru vlastní účasti na kartelu a odpovědnosti za protiprávní jednání a ve vztahu k účastníkům s vícečlennou vnitřní strukturou je třeba vážit odpovědnost mateřských a dceřiných společností podle výše uvedených hledisek.** Přitom výsledek posouzení musí být podložen skutkovými zjištěními a v odůvodnění rozhodnutí musí být řádně zdůvodněn. Tato povinnost plyne i z ust. § 50, § 51 a § 60 správního řádu, použitelného v mezích § 25a ZOHS.

(…)

K tomu, aby tento **postup byl považován za diskriminační**, by tento **jev musel být výrazně intenzivní**, což však v daném případě není, neboť se jedná o dílčí a nepříliš významnou spoluúčast dalších subjektů. Tento názor má rovněž oporu v **unijní judikatuře**. Např. v **rozsudku Tribunálu ze** dne 20. 4. 1999, **Limburgse Vinyl Maatschappij a další v. Komise, zvaný „PVC II**", T-305/94 aţ T-307/94, T-313/94 aţ T-316/94, T-318/94, T-325/94, T-328/94, T-329/94 a T-335/94, Recueil, s. II-931, bod1237) je uvedeno, že *„porušil-li podnik čl. 81 odst. 1 ES, nemůže se vyhnout jakékoli sankci z*

toho důvodu, že jinému hospodářskému subjektu nebyla uložena pokuta, i když Tribunálu nebyla situace posledně uvedeného subjektu předložena k rozhodnutí". **Tedy je-li určitému subjektu uložena pokuta v souladu se zákonem, není mu ku prospěchu opomenutí postihu jiného**. Komise v takové souvislosti hovoří o zásadě „**zákazu rovnosti v protiprávnosti**" a odůvodňuje ji heslem: *„Two wrongs do not make right"*. **Dosah této doktríny a vztah mezi zásadou rovného zacházení a zásadou legality je blíže osvětlen v rozsudku ze dne 19. 7. 2012, Alliance One International Inc. a další.** (C-628/10 P a C-14/11 P). V tomto směru tedy Nejvyšší správní soud dílčím způsobem závěry krajského soudu koriguje, aniž by ovšem tento jeho názor mohl mít za následek zrušení jeho rozsudku."

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, čj. 5 Afs 9/2008-328

PV ano, ÚS

Rozsudek NSS se týká zneužití dominantního postavení. Je ale významné pro otázku souběžné aplikace českého a unijního soutěžního práva a pro ukládání sankcí. NSS dovodil, že jedno jednání může současně představovat delikt podle § 11 odst. 1 ZOHS i podle čl. 82 Smlouvy ES, aniž by tím byla v jediném řízení porušena zásada *ne bis in idem*.
Vytvořil tyto právní věty:

„I. Článek 3 odst. 1 nařízení Rady (ES) č. 1/2003, i ustálená judikatura Soudního dvora ES připouštějí za vymezených podmínek uplatnit na jednání soutěžitelů spočívající v uzavírání zakázaných dohod omezujících hospodářskou soutěž nebo ve zneužití dominantního postavení na trhu, která naplňují znaky skutkových podstat dle čl. 81 Smlouvy o ES nebo dle čl. 82 Smlouvy o ES, rovněž jim odpovídající skutkové podstaty dle § 3 odst. 1 a § 11 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže.;

II. **Souběžnému vyslovení viny za spáchání uvedených komunitárních a vnitrostátních deliktů v jediném rozhodnutí správního orgánu nebrání zásada ne bis in idem**, jak vyplývá z obecných právních zásad Společenství, z čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.) a z čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, neboť nejde o situaci, kdy je opakovaně vedeno řízení o téže věci, o níž již bylo pravomocně rozhodnuto.;

III. Jednočinný souběh uvedených komunitárních a vnitrostátních správních deliktů je možný, neboť zájmy chráněné skutkovými podstatami správních deliktů dle Smlouvy o ES a skutkovými podstatami dle zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, jsou rozdílné.;

IV. Při ukládání sankce dle § 22 odst. 2 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, za uvedené sbíhající se **delikty postupuje správní orgán v souladu s absorpční zásadou**, tedy vyměří pokutu za jeden ze sbíhajících se deliktů a zároveň je oprávněn v rámci hodnocení závažnosti jednání přihlédnout jakožto k přitěžující okolnosti i k tomu, že bylo spácháno více deliktů. Celkovou výši pokuty musí správní orgán ve svém rozhodnutí i z uvedeného hlediska náležitě odůvodnit.

V odůvodnění uvedl:

> „Lze tedy shrnout, že **judikatura komunitárních soudů nejenže nevylučuje možnost souběžné aplikace komunitárního a vnitrostátního soutěžního práva na shodné protisoutěžní jednání, která vyplývá již z nařízení č. 1/2003, ale navíc připouští dokonce i možnost vést řízení podle vnitrostátního práva a řízení podle komunitárního práva postupně, pouze s tou podmínkou, že orgán, který uděluje pozdější sankci, musí přihlédnout k sankci za takové jednání již udělené**."

K možnosti souběhu deliktů a zásadě *ne bis in idem* vyplývá z rozsudku následující:

> „**Od** primárně procesněprávní **zásady *ne bis in idem* je třeba odlišovat hmotněprávní institut jednočinného souběhu deliktů**, včetně **posouzení** otázky, zda **bylo skutečně jedním jednáním spácháno více deliktů, či zda se ve skutečnosti jedná o souběh pouze zdánlivý**. Odpověď na tuto otázku je z hlediska problému, který ve svém rozsudku nastolil, ovšem nepřesně vymezil, krajský soud, zcela klíčová.
>
> (…) Jak ovšem uvádí prof. K. ve svém stanovisku (a tentýž autor obdobně: KRATOCHVÍL V. a kol.: *Trestní právo hmotné: obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 1996, str. 23) **tato zásada má svůj aspekt procesněprávní a hmotněprávní, přičemž vyjadřuje zákaz někoho stíhat (procesněprávní aspekt) nebo potrestat (hmotněprávní aspekt) dvakrát za stejnou věc, aniž by bylo předcházející rozhodnutí v předepsaném řízení zrušeno.** Nejvyšší správní soud se **plně ztotožňuje s názorem, že uplatnění této zásady tedy předpokládá dvě po sobě jdoucí řízení, nikoliv jediné řízení, v němž má být udělena sankce za skutek, který naplňuje formální znaky dvou různých deliktů.** Tento rozdíl je ovšem zcela klíčový nejen z pohledu judikatury Evropského soudního dvora, ale i z pohledu judikatury Evropského soudu pro lidská práva vztahující s k čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě.
>
> (…)
>
> Za druhé, **souběžnému vyslovení viny za spáchání uvedených komunitárních a vnitrostátních deliktů v jediném rozhodnutí správního orgánu nebrání zásada *ne bis in idem***, jak vyplývá z obecných právních zásad Společenství, z čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě a z čl. 40 odst. 5 Listiny, neboť nejde o situaci, kdy je opakovaně vedeno řízení o téže věci, o níž již bylo pravomocně rozhodnuto. Za třetí, **jednočinný souběh uvedených komunitárních a vnitrostátních správních deliktů je možný, neboť zájmy chráněné skutkovými podstatami správních deliktů dle Smlouvy ES a skutkovými podstatami dle zákona o ochraně hospodářské soutěže jsou rozdílné. (…)**"

K ukládání sankcí při souběhu deliktů uvádí NSS následující:

> „(…) Pokud se však rozhodne pokutu uložit, **musí v každém případě postupovat v souladu s již existující judikaturou správních soudů vztahující se k ukládání sankcí v případě souběhu více deliktů (**…)

(…) **Absorpční zásada** se tedy **uplatní i v případě souběhu deliktů dle zákona o ochraně hospodářské soutěže**, neboť zákon o ochraně hospodářské soutěže jinou metodu ukládání sankcí nestanoví (…)"

Za čtvrté, při **ukládání sankce** dle § 22 odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže za uvedené sbíhající se delikty **postupuje správní orgán v souladu s absorpční zásadou, tedy vyměří pokutu za jeden ze sbíhajících se deliktů a zároveň je oprávněn v rámci hodnocení závažnosti jednání přihlédnout jakožto k přitěžující okolnosti i k tomu, že bylo spácháno více deliktů. Celkovou výši pokuty musí správní orgán ve svém rozhodnutí i z uvedeného hlediska náležitě odůvodnit.**"

Na toto rozhodnutí následně navázalo i **rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2008, čj. 7 Afs 7/2008-200** (Tupperware kartelová dohoda – vertikální dohoda), přičemž v podstatných právních otázkách z něj přebírá argumentaci. Pasáže o souběžné aplikaci českého a komunitárního soutěžního práva, o zásadě *ne bis in idem*, o jednočinném souběhu deliktů a o absorpční zásadě při ukládání sankcí jsou obsahově prakticky stejné.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2008, čj. 8 Afs 17/2007-100

Společnost ČEZ, ujednání zákazu zpětného dovozu elektrické energie do ČR. Řeší otázku, zda existovalo konkurenční prostředí na trhu s elektrickou energií v letech 1999 až 2001. K uložení pokuty NSS uvedl:

„**Zkoumání subjektivní stránky jednání účastníka řízení** je nezbytnou součástí úvah o samotné možnosti uložit pokutu; **forma zavinění** je pak i podle judikatury správních soudů jedním z kritérií pro určení výše pokuty. Pro samotnou možnost uložení pokuty není rozhodné, zda účastníci řízení úmyslně porušili konkrétní zákon, zda si byli vědomi možnosti porušení zákona, nebo zda narušení soutěže (i pouze v rovině potencionální) nastalo nechtěně a nevědomky. Krajský soud správně dovodil, že v jednání stěžovatele je třeba spatřovat přinejmenším nedbalost. Proces uzavírání jakékoliv smlouvy předpokládá aktivitu a následný smluvní konsensus obou stran. Stěžovatel musel být alespoň srozuměn s tím, že jeho jednání je způsobilé ovlivnit konkurenční prostředí na trhu s elektrickou energií. Je třeba přihlédnout i k faktické síle, která plyne z jeho dominantního postavení při formulování obsahu smluv. Stěžovatelova pozice na trhu, s ohledem na dobu jeho postupného uvolňování, na stěžovatele přirozeně klade i morální požadavky, aby jeho veškerá jednání byla v souladu se zákonem a aby nevznikaly pochybnosti o tom, že svého dominantního postavení na trhu nezneužívá. Také vzhledem k délce působení stěžovatele na relevantním trhu, jeho nepochybným znalostem a dobré orientaci v právním prostředí je třeba přisvědčit správnímu orgánu a následně krajskému soudu, označily-li jednání stěžovatele za přinejmenším nedbalostní, což není ani v rozporu se zjištěným skutkovým stavem.

Nelze souhlasit se stěžovatelem ani v tom, že není možné **přihlížet k okolnosti, že byl již trestán, avšak za zcela jiný delikt**. Z ustanovení § 22 odst. 2 věty druhé zákona o ochraně hospodářské soutěže jednoznačně vyplývá, že Úřad při stanovení výše pokuty

přihlíží k opakování porušování zákona jako takového a přitom v této fázi **nerozlišuje, zda daná jednání mají či nemají identickou nebo obdobnou skutkovou podstatu**. Je pak věcí rozhodujícího správního orgánu, zda k opakovanému porušení předmětného zákona přihlédne či nikoliv. Fakt, že se stěžovatel nedopustil porušení zákona poprvé, je při výměře sankce považován za přitěžující okolnost i v jiných relevantních právních předpisech České republiky (srov. § 34 zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon). K rozlišení může eventuálně dojít až následně, jak vyplývá např. ze Zásad postupu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže při stanovování výše pokut (dostupné na www.compet.cz), kde je řečeno, že Úřad považuje za zvlášť přitěžující, pokud se účastník řízení v minulosti dopustil typově shodného jednání.

Po přezkoumání objektivní i subjektivní stránky jednání stěžovatele je třeba konstatovat, že byly naplněny znaky pokračujícího správního deliktu a zároveň není pravdou, že došlo k pochybení ohledně právního posouzení, jak tvrdí stěžovatel, že pokračující správní delikt nemůže být důvodem pro subsumpci určitého chování pod ustanovení neúčinné právní normy. Pokračující správní delikt je charakteristický tím, že podle souhrnu právních norem účinného v době, kdy byl spáchán poslední dílčí skutek, se pak posuzují i všechny předcházející dílčí skutky, pokud však byly zakázány i podle dřívějšího souhrnu právních norem. Protiprávnost určitého jednání se posuzuje podle doby jeho spáchání, za kterou se považuje okamžik dokonání deliktu (teprve tehdy je uskutečněno to, co je předmětem právního posouzení). Jinak řečeno, dle zákona o ochraně hospodářské soutěže je nutno posuzovat i jednání předcházející, jelikož bylo zakázané i podle zákona č. 63/1991 Sb. (daný delikt je v obou právních předpisech konstruován shodně, na rozdíl např. od vymezení dominantního postavení) a na toto jednání je tudíž třeba nahlížet jako na jeden skutek.“

Příloha č. 1: Rozhodnutí vyhledaná pomocí kritérií popsaných v kapitole 1

1. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2026, čj. 4 As 73/2025-112
2. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2026, čj. 6 As 43/2025-70
3. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2026, čj. 4 As 252/2025-71
4. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2026, čj. 8 As 275/2024-65
5. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2025, čj. 8 As 93/2024-52
6. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2025, čj. 6 As 308/2023-81
7. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2025, čj. 7 As 229/2024-72
8. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2025, čj. 7 As 438/2019-164
9. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 9. 2025, čj. 8 As 195/2023-112
10. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2025, čj. 6 As 311/2023-39
11. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2025, čj. 6 As 87/2024-87
12. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 7. 2025, čj. 7 As 278/2024-29
13. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2025, čj. 6 As 252/2024-120, č. 4695/2025 Sb. NSS
14. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2025, čj. 4 As 288/2024-88
15. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2025, čj. 10 As 270/2024-60
16. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2025, čj. 3 As 87/2023-51
17. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2025, čj. 4 As 146/2024-81
18. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 2025, čj. 8 As 38/2024-76
19. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2024, čj. 3 Afs 95/2022-43
20. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2024, čj. 6 As 342/2023-60
21. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2024, čj. 4 As 403/2023-60
22. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 2. 2024, čj. 7 As 104/2022-50
23. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2023, čj. 7 As 199/2022-61
24. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2023, čj. Na 185/2023-9
25. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2023, čj. 4 As 236/2022-161
26. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2023, čj. 2 As 4/2022-87
27. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2023, čj. 2 As 109/2021-57
28. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 5. 2023, čj. 3 As 10/2021-35
29. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2023, čj. 9 As 123/2022-55
30. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2023, čj. 2 As 203/2020-129
31. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2022, čj. 4 As 17/2022-143
32. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2022, čj. 6 As 4/2021-75
33. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2022, čj. 10 As 322/2019-67
34. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2022, čj. 2 As 49/2022-103
35. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2022, čj. 5 As 111/2020-55
36. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 4. 2022, čj. 7 As 60/2020-34, č. 4345/2022 Sb. NSS
37. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2022, čj. 6 As 53/2021-40
38. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2022, čj. 7 As 438/2019-56
39. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2022, čj. 2 As 250/2020-81, č. 4307/2022 Sb. NSS

40. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2021, čj. 2 As 295/2019-99
41. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2021, čj. 3 As 92/2020-59
42. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 9. 2021, čj. 9 As 365/2019-48
43. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2021, čj. 4 As 109/2020-107
44. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2021, čj. 4 As 266/2019-61
45. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2021, čj. 8 As 133/2020-50
46. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2021, čj. 4 As 214/2020-230
47. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2021, čj. 5 As 267/2019-106
48. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2021, čj. 5 As 255/2018-42
49. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2021, čj. 5 As 140/2019-93
50. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2020, čj. 1 As 52/2020-36, č. 4128/2021 Sb. NSS
51. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2020, čj. 9 As 31/2019-33
52. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2020, čj. 5 As 314/2019-34
53. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2020, čj. 2 As 69/2018-53
54. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2019, čj. 2 As 159/2018-64
55. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2019, čj. 5 As 339/2018-40
56. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2019, čj. 2 As 257/2018-87, č. 3881/2019 Sb. NSS
57. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS, EUROVIA CS
58. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2019, čj. 3 As 157/2017-222
59. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2019, čj. 1 As 80/2018-201
60. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2019, čj. 6 As 111/2018-44
61. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2018, čj. 10 As 203/2017-35
62. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2018, čj. 10 As 220/2016-204
63. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2018, čj. 2 As 257/2018-44
64. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2018, čj. 1 As 178/2017-93
65. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2018, čj. 5 As 119/2017-60
66. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2018, čj. 1 As 39/2017-68
67. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2018, čj. 10 As 220/2016-130
68. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2017, čj. 5 As 256/2016-231
69. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2017, čj. 7 As 69/2016-64
70. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2017, čj. 3 As 252/2016-50
71. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS, EUROVIA CS
72. usnesení senátu ve věcech volebních Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2017, čj. Vol 45/2017-22
73. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2017, čj. 3 As 110/2016-90
74. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2017, čj. 6 As 68/2017-53
75. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2017, čj. 6 As 113/2017-83, č. 3586/2017 Sb. NSS
76. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2016, čj. 2 As 125/2016-34

77. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2016, čj. 5 Afs 7/2011-799
78. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2015, čj. 7 As 155/2015-142
79. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2015, čj. 4 As 150/2015-78
80. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2015, čj. 2 As 204/2014-71
81. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2015, čj. 6 As 47/2014-82
82. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2015, čj. 9 Afs 72/2013-127, č. 3213/2015 Sb. NSS
83. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2015, čj. 8 Afs 25/2012-351
84. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2014, čj. 2 Afs 80/2012-189
85. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2014, čj. 8 Afs 34/2013-68
86. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2014, čj. 7 Afs 57/2011-1255
87. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2014, čj. 8 Afs 81/2013-44, č. 3095/2014 Sb. NSS
88. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2014, čj. 7 Afs 57/2011-1234, č. 3125/2014 Sb. NSS
89. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2014, čj. 5 Afs 33/2012-41
90. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2014, čj. 5 Afs 15/2012-102, č. 3053/2014 Sb. NSS
91. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, čj. 7 Aps 2/2013-35
92. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2014, čj. 9 Ans 11/2013-66
93. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2013, čj. 5 Afs 3/2012-131
94. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2013, čj. 7 Afs 57/2011-1174
95. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2013, čj. 5 Afs 69/2012-240
96. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2013, čj. 7 Afs 59/2013-35
97. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2013, čj. 8 Afs 40/2012-68, č. 2999/2014 Sb. NSS
98. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2013, čj. 4 Ads 69/2013-50
99. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2013, čj. 5 Afs 46/2012-69
100. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2013, čj. 1 Afs 23/2013-46
101. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2013, čj. 2 Afs 50/2012-241
102. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012, čj. 1 Afs 77/2012-46, Asociace užití grafiky a grafického designu II
103. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, čj. 7 Afs 122/2009-397
104. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, čj. 7 Afs 122/2009-360
105. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, čj. 1 Afs 1/2012-36, č. 2671/2012 Sb. NSS, Asociace užití grafiky a grafického designu I
106. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2012, čj. 5 Afs 2/2011-701
107. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2012, čj. 5 Afs 7/2011-619
108. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2012, čj. 9 Afs 59/2011-644
109. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2012, čj. 8 Afs 2/2011-217, č. 2631/2012 Sb. NSS

110. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2011, čj. 6 As 21/2011-230, č. 2463/2012 Sb. NSS
111. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2011, čj. 1 Afs 81/2010-268, č. 2508/2012 Sb. NSS
112. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2011, čj. 5 Aps 4/2011-326, č. 2458/2012 Sb. NSS
113. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2011, čj. 5 Afs 52/2010-548, č. 2459/2012 Sb. NSS
114. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2011, čj. 7 Afs 122/2009-294
115. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2011, čj. 8 Afs 11/2011-424
116. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2011, čj. 5 Afs 53/2010-420
117. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2011, čj. 5 Afs 20/2010-353, č. 2447/2011 Sb. NSS
118. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2011, čj. 5 Afs 4/2010-254
119. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2011, čj. 1 Afs 37/2010-279
120. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2010, čj. 9 Afs 69/2010-175
121. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2010, čj. 1 Afs 81/2010-214
122. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2010, čj. 9 Afs 109/2009-180
123. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, čj. 1 Afs 58/2009-541, č. 2119/2010 Sb. NSS, PHARMOS a další
124. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2010, čj. 8 Afs 12/2010-268
125. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 12. 2009, čj. 8 Afs 56/2007-479, č. 2295/2011 Sb. NSS
126. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2009, čj. 8 Afs 61/2009-136
127. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2009, čj. 8 Afs 62/2009-151
128. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2009, čj. 8 Ans 6/2009-83
129. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2009, čj. 5 Afs 17/2008-298
130. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2009, čj. 5 Afs 95/2007-353
131. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2009, čj. 8 Afs 47/2008-180, č. 2334/2011 Sb. NSS
132. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2009, čj. 2 Afs 93/2008-920, č. 1857/2009 Sb. NSS
133. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2009, čj. 8 Afs 18/2007-81, č. 1858/2009 Sb. NSS
134. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2009, čj. 1 Afs 78/2008-721, č. 1878/2009 Sb. NSS
135. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2008, čj. 7 Afs 7/2008-200
136. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, čj. 5 Afs 9/2008-328, č. 1767/2009 Sb. NSS
137. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2008, čj. 8 Afs 17/2007-100
138. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2008, čj. 5 Afs 40/2007-204
139. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2008, čj. 2 Afs 93/2008-716
140. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2008, čj. 7 As 58/2006-93

141. usnesení kompetenčního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2007, čj. Komp 3/2006-511, č. 1517/2008 Sb. NSS
142. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2007, čj. 5 Afs 26/2007-416
143. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2007, čj. 5 As 61/2005-183, č. 1776/2009 Sb. NSS
144. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2007, čj. 5 As 51/2006-287
145. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2007, čj. 4 As 29/2006-286
146. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2007, čj. 5 As 22/2006-337
147. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, čj. 7 As 50/2006-262
148. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2007, čj. 1 As 19/2006-55
149. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2005, čj. 2 A 19/2002-141
150. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2005, čj. 2 A 18/2002-58, č. 580/2005 Sb. NSS
151. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2005, čj. 2 A 13/2002-424, č. 563/2005 Sb. NSS
152. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2004, čj. 2 A 12/2002-503, č. 562/2005 Sb. NSS
153. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2004, čj. 2 A 11/2002-227, č. 463/2005 Sb. NSS

Příloha č. 2: Nerelevantní rozhodnutí z vyhledané skupiny

1. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2025, čj. 6 As 308/2023-81: Zveřejňování neanonymizovaných údajů Státním ústavem pro kontrolu léčiv.
2. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2025, čj. 7 As 229/2024-72: Týká se přidělování kapacity podle zákona o dráhách.
3. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 9. 2025, čj. 8 As 195/2023-112: Přestupek orgánu veřejné správy.
4. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2025, čj. 6 As 87/2024-87: K zadávání veřejných zakázek.
5. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 7. 2025, čj. 7 As 278/2024-29: Týká se stanovení závazků podle § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže; velmi stručně odůvodněno.
6. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2024, čj. 3 Afs 95/2022-43: Porušení rozpočtových pravidel; zadání podlimitní zakázky na stavební práce.
7. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 2. 2024, čj. 7 As 104/2022-50: Zneužití dominantního postavení; poskytování služeb za nepřiměřeně nízkou cenu.
8. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2023, čj. 2 As 203/2020-129: Zneužití dominantního postavení; běh subjektivní prekluzivní lhůty.
9. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2023, čj. 7 As 199/2022-61: Rozsudek zrušený nálezem Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2025, sp. zn. IV. ÚS 386/24.
10. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2023, čj. Na 185/2023-9: Odmítnuto pro absenci pravomoci.
11. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2022, čj. 6 As 4/2021-75: Zneužití dominantního postavení; běh subjektivní prekluzivní lhůty, přetržení trvajícího deliktu na dva skutky.
12. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2022, čj. 5 As 111/2020-55: Určení nezákonnosti zásahu ministerstva životního prostředí, který měl spočívat v poskytnutí části projektu zajišťování sdruženého plnění, který žalobce vypracoval a předal ministerstvu jakožto přílohu k žádosti o vydání rozhodnutí o autorizaci k zajišťování sdruženého plnění povinnosti zpětného odběru a využití odpadu z obalů dle § 17 zákona č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech), v relevantním znění, společnosti Interseroh Czech a.s. na základě její žádosti dle zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, v relevantním znění.
13. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 4. 2022, čj. 7 As 60/2020-34, č. 4345/2022 Sb. NSS: Provozování sázkových her v rozporu se zákonem o loteriích. K pravomoci udělit stěžovateli pokutu za správní delikt spočívající v narušení hospodářské soutěže, k němuž došlo v důsledku vydání obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti stěžovatele.

14. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2021, čj. 8 As 133/2020-50: Šlo o poskytnutí informací dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Slovo „kartel“ je použito pouze v přeneseném významu.
15. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2020, čj. 9 As 31/2019-33: Obdobně jako v případě rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2020, čj. 5 As 314/2019-34, nahlížení do spisu u VZP, kartel zmíněn v souvislosti s citací judikatury SDEU.
16. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2020, čj. 5 As 314/2019-34: Nahlížení do spisu u VZP, kartel zmíněn v souvislosti s citací judikatury SDEU.
17. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2020, čj. 1 As 52/2020-36, č. 4128/2021 Sb. NSS: Zneužití dominantního postavení, předběžné šetření.
18. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2019, čj. 6 As 111/2018-44. Možnost zrušení bezpečnostní prověrky na stupeň „Důvěrné“ na základě utajovaných informací zpravodajské služby.
19. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2018, čj. 2 As 257/2018-44: Zamítnutí návrhu na vydání předběžného opatření. Meritorní rozhodnutí je v analýze popsáno.
20. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2018, čj. 10 As 220/2016-130: Rozsudek zrušený nálezem Ústavního soudu ze dne 17. 7. 2018, sp. zn. III. ÚS 1257/18.
21. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2017, čj. 7 As 69/2016-64: Zneužití dominantního postavení.
22. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2017, čj. 3 As 252/2016-50: Sektorové šetření v rámci zjišťování zneužití dominantního postavení.
23. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160: Rozsudek zrušený nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18.
24. Usnesení senátu ve věcech volebních Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2017, čj. Vol 45/2017-22: Návrh na vyslovení neplatnosti voleb do Poslanecké sněmovny 2017, slovo kartelové dohody použité okrajově.
25. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2017, čj. 6 As 68/2017-53: RWE, zneužití dominantního postavení.
26. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2016, čj. 2 As 125/2016-34: Šlo o poskytnutí informací dle zákona o svobodném přístupu k informacím od ÚOHS, namítána obecná nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu.
27. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2015, čj. 7 As 155/2015-142: Usnesení o postoupení rozšířenému senátu.
28. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2015, čj. 2 As 204/2014-71: Zneužití dominantního postavení.
29. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2015, čj. 6 As 47/2014-82: řízení o povolení spojení soutěžitelů.

30. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2015, čj. 9 Afs 72/2013-127, č. 3213/2015 Sb. NSS: Řízení o povolení spojení soutěžitelů.
31. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2014, čj. 8 Afs 81/2013-44, č. 3095/2014 Sb. NSS: Správní delikt podle zákona o cenách, slovo kartel použito okrajově.
32. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2014, čj. 5 Afs 15/2012-102, č. 3053/2014 Sb. NSS: Zneužití dominantního postavení, zvláštní odpovědnost (*special responsibility*) soutěžitele se zvlášť významným stupněm tržní síly.
33. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2014, čj. 9 Ans 11/2013-66: Ochrana spotřebitele, regulace reklamy.
34. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2013, čj. 7 Afs 57/2011-1174. Postoupení věci rozšířenému senátu. Rozhodnutí RS i meritorní rozhodnutí je v analýze blíže popsáno.
35. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2013, čj. 7 Afs 59/2013-35: Veřejné zakázky, netransparentní postup při posuzování nabídek, kartelové dohody jen v citaci.
36. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2013, čj. 4 Ads 69/2013-50: Úhrada zdravotnických prostředků, slovo kartelová dohoda použito okrajově.
37. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2013, čj. 5 Afs 46/2012-69: NSS potvrdil rozsudek krajského soudu o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného, který se dostatečně nezabýval postavením žalobce jako soutěžitele v dominantním postavení.
38. Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2011, čj. 1 Afs 81/2010-268, č. 2508/2012 Sb. NSS: Správní delikt podle zákona o cenách, slovo kartelová dohoda použito okrajově.
39. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2011, čj. 6 As 21/2011-230, č. 2463/2012 Sb. NSS: Rozhlasové a televizní vysílání, sdílené licence, lhůta pro vydání rozhodnutí.
40. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2011, čj. 5 Afs 52/2010-548, č. 2459/2012 Sb. NSS: Zneužití dominantního postavení, vymezení relevantního geografického trhu, trh v síťových odvětvích.
41. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2011, čj. 7 Afs 122/2009-294: Postoupení věci rozšířenému senátu. Rozhodnutí rozšířeného senátu i meritorní rozhodnutí je v analýze popsáno.
42. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2011, čj. 8 Afs 11/2011-424: Veřejná zakázka, požadavek odborné způsobilosti, přezkoumání rozhodnutí o vyloučení uchazeče z další účasti v zadávacím řízení na veřejnou zakázku.
43. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2011, čj. 1 Afs 37/2010-279: Opožděná kasační stížnost, odmítnuto.
44. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2010, čj. 9 Afs 69/2010-175: Vyloučení zadavatele z veřejné zakázky, cena veřejné zakázky.

45. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2010, čj. 1 Afs 81/2010-214: Správní delikt podle zákona o cenách, postoupení věci rozšířenému senátu.

46. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2010, čj. 8 Afs 12/2010-268: Veřejné zakázky v oblasti drážní dopravy, přezkoumávalo se vyloučení uchazeče ze zadávacího řízení.

47. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2009, čj. 8 Afs 62/2009-151: Zneužití dominantního postavení. ÚOHS správní řízení na základě podnětu nezahájil, není to jeho povinnost. Spojené věci sp. zn. 8 Afs 61/2009 a sp. zn. 8 Afs 62/2009.

48. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2009, čj. 8 Afs 61/2009-136: Zneužití dominantního postavení. ÚOHS správní řízení na základě podnětu nezahájil, není to jeho povinnost. Spojené věci sp. zn. 8 Afs 61/2009 a sp. zn. 8 Afs 62/2009.

49. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2009, čj. 8 Ans 6/2009-83: Zneužití dominantního postavení, společnost SAZKA, nečinnostní žaloba. ÚOHS správní řízení na základě podnětu nezahájil, není to jeho povinnost.

50. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2009, čj. 8 Afs 47/2008-180, č. 2334/2011 Sb. NSS: Veřejné zakázky v oblasti drážní dopravy, přezkoumávalo se vyloučení uchazeče ze zadávacího řízení.

51. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2008, čj. 2 Afs 93/2008-716: Nepřiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

52. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2008, čj. 7 As 58/2006-93: zneužití dominantního postavení, poskytovatel kabelové televize, lokální vymezení podle území pokrytého sítí.

53. Usnesení kompetenčního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2007, čj. Komp 3/2006-511, č. 1517/2008 Sb. NSS: Rozhraničení pravomoci mezi Energetickým regulačním úřadem a ÚOHS.

54. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2007, čj. 5 As 61/2005-183: Zneužití dominantního postavení, jen citace rozsudků SD ke kartelovým dohodám v reakci na kasační stížnost.

55. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2005, čj. 2 A 19/2002-141: Již zastaralé, řídilo se ještě zákonem č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže. Soud potvrdil, že žalobci a další účastníci trhu protiprávně koordinovali minimální prodejní ceny, čímž narušili hospodářské prostředí v České republice. Žalobci argumentovali specifickou povahou plemenářství a personálním propojením firem, což však soud shledal jako nedůvodné argumenty. V rozhodnutí zdůraznil, že i v regulovaných odvětvích musí subjekty vystupovat jako nezávislí konkurenti a nesmí eliminovat soutěž vzájemným informováním o budoucích cenách.

56. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2005, čj. 2 A 18/2002-58, č. 580/2005 Sb. NSS: Již zastaralé, řídilo se ještě zákonem č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže.

57. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2005, čj. 2 A 13/2002-424, č. 563/2005 Sb. NSS: Již zastaralé, řídilo se ještě zákonem č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže.

58. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2004, čj. 2 A 12/2002-503, č. 562/2005 Sb. NSS: Již zastaralé, řídilo se ještě zákonem č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, nadto rozsudek zrušen nálezem Ústavního soudu dne 11. 7. 2007, sp. zn. II. ÚS 192/05.

59. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2004, čj. 2 A 11/2002-227, č. 463/2005 Sb. NSS: Již zastaralé, řešilo se účastenství v řízení o povolení spojení soutěžitelů.

Příloha č. 3: Tabulka roztřídění rozhodnutí

	Čj.	Přezkum	Místní š.	Důkazy	Sankce	Nerelevantní	Spec.
1.	4 As 73/2025-112						
2.	6 As 43/2025-70						
3.	4 As 252/2025-71						
4.	8 As 275/2024-65						
5.	8 As 93/2024-52						
6.	6 As 308/2023-81						
7.	7 As 229/2024-72						
8.	7 As 438/2019-164						
9.	8 As 195/2023-112						
10.	6 As 311/2023-39						
11.	6 As 87/2024-87						
12.	7 As 278/2024-29						
13.	6 As 252/2024-120						
14.	4 As 288/2024-88						
15.	10 As 270/2024-60						
16.	3 As 87/2023-51						stručné
17.	4 As 146/2024-81						
18.	8 As 38/2024-76						
19.	3 Afs 95/2022-43						
20.	6 As 342/2023-60						stručné
21.	4 As 403/2023-60						
22.	7 As 104/2022-50						
23.	7 As 199/2022-61						
24.	Na 185/2023-9						
25.	4 As 236/2022-161						
26.	2 As 4/2022-87						
27.	2 As 109/2021-57						

28.	3 As 10/2021-35						
29.	9 As 123/2022-55						
30.	2 As 203/2020-129						
31.	4 As 17/2022-143						
32.	6 As 4/2021-75						
33.	10 As 322/2019-67						
34.	2 As 49/2022-103						
35.	5 As 111/2020-55						
36.	7 As 60/2020-34						
37.	6 As 53/2021-40						
38.	7 As 438/2019-56						Zrušil ÚS
39.	2 As 250/2020-81						
40.	2 As 295/2019-99						
41.	3 As 92/2020-59						
42.	9 As 365/2019-48						
43.	4 As 109/2020-107						
44.	4 As 266/2019-61						
45.	8 As 133/2020-50						
46.	4 As 214/2020-230						
47.	5 As 267/2019-106						
48.	5 As 255/2018-42						
49.	5 As 140/2019-93						
50.	1 As 52/2020-36						
51.	9 As 31/2019-33						
52.	5 As 314/2019-34						
53.	2 As 69/2018-53						
54.	2 As 159/2018-64						
55.	5 As 339/2018-40						
56.	2 As 257/2018-87						
57.	3 As 157/2017-222						

58.	1 As 80/2018-201						
59.	6 As 111/2018-44						
60.	10 As 203/2017-35						
61.	10 As 220/2016-204						Nezák. zásah
62.	2 As 257/2018-44						
63.	7 As 155/2015-160						
64.	1 As 178/2017-93						
65.	5 As 119/2017-60						
66.	1 As 39/2017-68						
67.	10 As 220/2016-130						
68.	5 As 256/2016-231						DELTA
69.	7 As 69/2016-64						
70.	3 As 252/2016-50						
71.	7 As 155/2015-160						
72.	Vol 45/2017-22						
73.	3 As 110/2016-90						
74.	6 As 68/2017-53						
75.	6 As 113/2017-83						
76.	2 As 125/2016-34						
77.	5 Afs 7/2011-799						
78.	7 As 155/2015-142						
79.	4 As 150/2015-78						Nezák. zásah
80.	2 As 204/2014-71						
81.	6 As 47/2014-82						
82.	9 Afs 72/2013-127						
83.	8 Afs 25/2012-351						
84.	2 Afs 80/2012-189						
85.	8 Afs 34/2013-68						
86.	7 Afs 57/2011-1255						Po RS (nepřezk)
87.	8 Afs 81/2013-44						

88.	7 Afs 57/2011-1234						
89.	5 Afs 33/2012-41						
90.	5 Afs 15/2012-102						
91.	7 Aps 2/2013-35						
92.	9 Ans 11/2013-66						
93.	5 Afs 3/2012-131						
94.	7 Afs 57/2011-1174						
95.	5 Afs 69/2012-240						DELTA
96.	7 Afs 59/2013-35						
97.	8 Afs 40/2012-68						
98.	4 Ads 69/2013-50						
99.	5 Afs 46/2012-69						
100.	1 Afs 23/2013-46						
101.	2 Afs 50/2012-241						
102.	1 Afs 77/2012-46						
103.	7 Afs 122/2009-397						Po RS
104.	7 Afs 122/2009-360						
105.	1 Afs 1/2012-36						Asociace gr.
106.	5 Afs 2/2011-701						BILLA
107.	5 Afs 7/2011-619						DELTA
108.	9 Afs 59/2011-644						
109.	8 Afs 2/2011-217						
110.	6 As 21/2011-230						
111.	1 Afs 81/2010-268						
112.	5 Aps 4/2011-326						Předběžné šetření, NZ
113.	5 Afs 52/2010-548						
114.	7 Afs 122/2009-294						
115.	8 Afs 11/2011-424						
116.	1 Afs 37/2010-279						

117.	5 Afs 53/2010-420						Totožnost skutku
118.	5 Afs 20/2010-353						Dobíjecí kupony
119.	5 Afs 4/2010-254						Res iudicata ČTÚ
120.	9 Afs 69/2010-175						
121.	1 Afs 81/2010-214						
122.	9 Afs 109/2009-180						
123.	1 Afs 58/2009-541						Smíšené
124.	8 Afs 12/2010-268						
125.	8 Afs 56/2007-479						
126.	8 Afs 61/2009-136						
127.	8 Afs 62/2009-151						
128.	8 Ans 6/2009-83						
129.	5 Afs 17/2008-298						DELTA
130.	5 Afs 95/2007-353						
131.	8 Afs 47/2008-180						
132.	2 Afs 93/2008-920						
133.	8 Afs 18/2007-81						
134.	1 Afs 78/2008-721						
135.	7 Afs 7/2008-200						
136.	5 Afs 9/2008-328						
137.	8 Afs 17/2007-100						
138.	5 Afs 40/2007-204						DELTA
139.	2 Afs 93/2008-716						
140.	7 As 58/2006-93						
141.	Komp 3/2006-511						
142.	5 Afs 26/2007-416						vady
143.	5 As 61/2005-183						
144.	5 As 51/2006-287						ČTÚ

145.	4 As 29/2006-286						ČTÚ
146.	5 As 22/2006-337						ČTÚ
147.	7 As 50/2006-262						ČTÚ
148.	1 As 19/2006-55						subjekt
149.	2 A 19/2002-141						
150.	2 A 18/2002-58						
151.	2 A 13/2002-424						
152.	2 A 12/2002-503						
153.	2 A 11/2002-227						