



Vyvěšeno dne: 16. 9. 2021  
Svěšeno dne: 30. 9. 2021

Bc. Dana Nevřklová

ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců Mgr. Tomáše Kocourka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobkyně: **GARLAND distributor, s.r.o.**, se sídlem Hradecká 1136, Valdické Předměstí, Jičín, zast. JUDr. Petrem Pečeným, advokátem se sídlem Purkyňova 74/2, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem Kpt. Jaroše 1926/7, Brno, ve věci ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 10. 12. 2019, č. j. 31 A 122/2019 – 172,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

### **I. Vymezení věci**

[1] Žalobkyně se žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu domáhala u Krajského soudu v Brně určení, že místní šetření provedené žalovaným podle § 21f zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů, dne 6. 6. 2019 v jejích obchodních prostorách bylo nezákonné. V návaznosti na to pak současně požadovala, aby krajský soud uložil žalovanému povinnost odstranit ze spisu vedeného žalovaným pod sp. zn. ÚOHS – S0214/2019/KD veškeré dokumenty zajištěné při tomto místním šetření. Žalobu postavila na tom, že žalovaný před provedením místního šetření nedisponoval takovými indiciemi, které by v plném rozsahu podporovaly jeho podezření formulované v pověření k provedení šetření na místě a oznámení o zahájení správního řízení. Místní šetření tedy mělo povahu „rybářské výpravy“.

[2] Krajský soud vyšel z toho, že místní šetření bylo provedeno na základě pověření předsedy žalovaného ze dne 3. 6. 2019. Právní důvod provedení šetření je v pověření vymezen tak, že v rámci správního řízení zahájeného žalovaným má být prověřeno možné porušení § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže, které žalovaný spatřuje v uzavírání a plnění zakázaných dohod o přímém nebo nepřímém určení cen zboží pro další prodej sjednávaných mezi žalobkyní a jejími odběrateli, přičemž zbožím tvořícím předmět uvedených dohod jsou

zahradní technika a vybavení a nářadí (dále též „dotčené zboží“). Předmětné dohody jsou uzavírány nejméně od roku 2012 do současnosti. Cílem nebo výsledkem tohoto jednání může být narušení hospodářské soutěže na trhu/trzích dotčeného zboží. Důvodnou indicií pro provedení šetření je vyjádření odběratele žalobkyně (dále jen „oznamovatel“) a jím poskytnuté podklady a informace, shromážděné žalovaným v rámci předběžného šetření, z nichž plyne podezření na uzavírání a plnění dohod pro další prodej dotčeného zboží sjednávaných žalobkyní s jejími odběrateli, přičemž cílem těchto dohod je dosáhnout dodržování žalobkyní stanovených cen pro další prodej dotčeného zboží odběrateli. Podezření na uzavírání a plnění zakázaných dohod nasvědčuje rovněž cenové srovnání provedené žalovaným u vybraných produktů dotčeného zboží dodávaných žalobkyní (ceny dotčeného zboží vykazují v internetových obchodech vysokou shodnost). Účel místního šetření byl v pověření vymezen tak, že mají být prověřeny obchodní záznamy a zajištěny relevantní dokumenty vztahující se k vymezenému předmětu správního řízení, tedy mají být prověřeny a zajištěny kopie obchodních záznamů a dalších relevantních podkladů vztahujících se k jednání žalobkyně a jejích odběratelů ve věci dodržování žalobkyní stanovených cen pro další prodej dotčeného zboží odběrateli.

[3] Krajský soud žalobu v plném rozsahu zamítl. Předdeslal, že mezi účastníky řízení není sporu, že místní šetření mělo zákonný základ v § 21f zákona o ochraně hospodářské soutěže a obecně bylo v souladu s legitimním cílem, jímž je efektivní výkon ochrany hospodářské soutěže. To samo ovšem nepostačuje pro závěr o zákonnosti místního šetření, neboť je třeba posoudit, zda bylo nezbytné, tedy přiměřené uvedenému legitimnímu cíli. Místní šetření je přiměřené tehdy, pokud ob stojí v testu vhodnosti, délky a rozsahu.

[4] Posouzení vhodnosti místního šetření založil krajský soud na vyhodnocení konkrétních skutkových zjištění, které měl žalovaný k dispozici před zahájením šetření. Ty plynou z podkladů, které žalovanému poskytl oznamovatel, a informací o cenách výrobků zahradní techniky a nářadí shromážděných žalovaným z veřejně dostupných zdrojů. Z obsahu e-mailů odesílaných žalobkyní neplynou pouhá doporučení minimální výše maloobchodních cen, nýbrž i postup, který hodlá žalobkyně uplatnit v případě, nebudou-li tato doporučení respektována. Z formulací užitých v e-mailech lze dovodit, že nebyly zaslány pouze oznamovateli, nýbrž též dalším obchodním partnerům. Ačkoliv z e-mailové komunikace výslovně nevyplývají cenová doporučení ke všem značkám výrobců, jejichž výrobky žalobkyně prodávala, její obsah nasvědčuje určitému typu jednání žalobkyně při prodeji výrobků zahradní techniky a nářadí bez ohledu na konkrétní značku. Zjištění žalovaného mohla jednoznačně vyvolat důvodné podezření, že žalobkyně ovlivňuje maloobchodní ceny nejen značek Woodster, Scheppach a Michelin, nýbrž i ostatních značek tvořících její portfolio. Právo žalovaného vyhledávat relevantní informace nelze omezit pouze na listiny či poznatky, jejichž existence mu je již předem známa či které dokáže plně identifikovat. Pověření k provedení místního šetření proto nelze mít za nezákonné z důvodu příliš širokého či zobecňujícího označení zboží. Zvolená formulace „zahradní technika a vybavení a nářadí“ naopak plně odpovídá důvodnému podezření žalovaného.

[5] Krajský soud nepřisvědčil ani výtce žalobkyně, že na podkladě informací od oznamovatele se mohlo podezření žalovaného vztahovat nanejvýš na prodej zboží v internetových obchodech. To, zda získané indicie svědčí toliko o cenové politice žalobkyně vůči provozovatelům internetových obchodů či o její cenové politice obecně, je totiž nutno posuzovat s ohledem na charakter jednání, z něhož žalovaný žalobkyni podezřívá. Praktika určování cen pro další prodej je zásadně směřována vůči všem odběratelům, aby mohla plnit svůj účel. Z povahy dané praktiky proto mohl mít žalovaný důvodné podezření, že se závadného jednání žalobkyně dopouští vůči všem svým odběratelům. E-mailová

pokračování

korespondence, kterou obdržel žalovaný od oznamovatele, nenasvědčuje tomu, že by žalobkyně činila korekci maloobchodních cen svých odběratelů toliko ve vztahu k internetovým obchodům.

[6] Obsah e-mailové korespondence podle krajského soudu prokazuje skutečné uzavření či plnění dohod o určování ceny zboží. Žalobkyně totiž prováděla kontrolu dodržování minimálních cen a upozorňovala na následky plynoucí z nedodržování minimálních cen. Z e-mailů rovněž plyne, že někteří odběratelé požadavky žalobkyně plnili. Provedené cenové porovnání podporuje podezření žalovaného. Na tom nic nemění skutečnost, že porovnávány byly ceny pouze pěti vybraných výrobků, rozhodující je, že provedený výběr již existující podezření nevyvrátil. Podezření žalovaného o uzavírání a následném plnění cenových dohod navrhovaných žalobkyní tak zcela odpovídá podkladům, jež měl žalovaný k dispozici před provedením místního šetření. K potvrzení či vyvrácení tohoto podezření v jednotlivých závazkových vztazích žalobkyně s jejími odběrateli pak měla sloužit další, bližší zjištění, jež měla vyplynout právě z provedeného místního šetření.

[7] Krajský soud je toho názoru, že místní šetření bylo provedeno v situaci, kdy žalovaný měl 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 (kartelové jednání na vertikální úrovni), tak obsahově (uzavírání a plnění dohod o přímém nebo nepřímém určení cen zboží pro další prodej). Na těchto vstupních indicích mohl žalovaný vystavět věrohodnou a věcně relativně ohraničenou hypotézu ohledně podezření z protisoutěžního jednání žalobkyně, k jejímuž cílenému prověření mohlo místní šetření směřovat a jejíž rámec nemohlo přesáhnout. Krajský soud uzavřel, že místní šetření bylo vzhledem k existujícím poznatkům adekvátním nástrojem, jenž vyhovuje z pohledu jeho vhodnosti testu nezbytnosti.

[8] Krajský soud neshledal místní šetření excesivní ani z hlediska délky trvání. Prověřování spáchání protisoutěžního jednání prostřednictvím prohledávání veškerých obchodních záznamů soutěžitele je obecně odborně a personálně náročnou činností, délka trvání místního šetření v délce jednoho dne (od 8:50 hod. do 17:40 hod.) není nijak excesivní. Krajský soud neshledal žádné specifické okolnosti dané věci, které by nasvědčovaly tomu, že by postačovalo učinit pouze několik málo rutinních kroků, tedy že by délka trvání místního šetření vybočila ze standardů žalovaného.

[9] Krajský soud vyšel z toho, že rozsah místního šetření nemůže překročit rozsah pověření k provedení místního šetření, který nemůže překročit rozsah podezření odůvodněného konkrétními předchozími zjištěními žalovaného. Mezi těmito okruhy musí existovat ekvivalentní vztah, v opačném případě je potřeba zabývat se tím, nakolik se takové vybočení reálně projevilo v průběhu a výsledku místního šetření k újmě soutěžitele. Z pověření k provedení místního šetření plyne, že se mělo týkat toliko zajištění dokumentů vztahujících se k domnělému jednání žalobkyně spočívajícímu v určování maloobchodních cen jejím odběratelům. To nijak nepřesahuje rozsah indicí, které žalovaný získal před zahájením místního šetření. Nic nenasvědčuje ani tomu, že by v průběhu místního šetření byl překročen takto vymezený rozsah stanovený pověřením. Obsah dokumentů nalezených v průběhu místního šetření ani doba jejich vzniku nedokládá, že by žalovaný pojal místní šetření jako zakázanou „rybářskou výpravu“ směřující k nalezení jakýchkoli dokumentů nesouvisejících s jednáním žalobkyně spočívajícím ve stanovování a následné kontrole maloobchodních cen. Opaku nenasvědčuje ani skutečnost, na kterou poukázala žalobkyně, že více než polovina dokumentů pochází z let 2016 – 2019. Žalovaným provedené cenové srovnání totiž vzbuzuje důvodnou pochybnost o přetrvávajícím protisoutěžním jednání

žalobkyně, a odůvodňuje tak vyhledávání dokumentů i z těchto let. Vykročení z rozsahu pověření není dáno ani vyhledáním dokumentů, které svědčí o tom, že zakázaným jednáním bylo zasazeno i území Slovenské republiky, což vede k rozšíření předmětu správního řízení o možné porušení čl. 101 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie.

[10] V neposlední řadě krajský soud uvedl, že § 21f odst. 5 zákona o ochraně hospodářské soutěže nevyžaduje, aby v pověření k provedení místního šetření byl teritoriálně vymezen domnělý relevantní trh. Určující je především věcné vymezení domnělého protisoutěžního jednání, přičemž jeho teritoriální dopady lze definovat teprve na základě skutečností zjištěných provedeným místním šetřením. Časové vymezení domnělého jednání rovněž nepatří mezi povinné náležitosti pověření. Žalovaný přesto v pověření vymezil časový rozsah protisoutěžního jednání způsobem, jenž odpovídá zjištěním, která měl k dispozici před zahájením místního šetření (e-mailová korespondence z let 2012 – 2015 a srovnání internetových cen vybraných výrobků provedené v období března – květen 2019) a podle nichž protisoutěžní jednání přetrvávalo do provedení místního šetření.

[11] Krajský soud uzavřel, že místní šetření obstálo, pokud jde o otázku jeho vhodnosti, neboť žalovaný před jeho zahájením disponoval konkrétními podklady, které nasvědčovaly konkrétnímu typu podezření z deliktního jednání žalobkyně. Spis obsahoval věrohodné skutečnosti, na nichž se zakládaly domněnky žalovaného o protisoutěžním jednání a z nichž vyplývá věcné vymezení okruhu dokumentů, na jejichž zajištění se mělo místní šetření zaměřit. Místní šetření obstálo také ve vztahu k jeho rozsahu, neboť nebylo zjištěno, že by žalovaný vyhledával informace nesouvisející s původním podezřením, respektive prováděl neadresný lov informací. Rovněž délka místního šetření - jeden den v délce jednotek hodin - nemůže být považována za excesivní. Místní šetření tedy není nezákonným zásahem. Není proto ani důvodu, aby žalovanému byla zapovězena možnost užít dokumenty získané při místním šetření ve správním řízení, resp. aby mu byla uložena povinnost odstranit nalezené dokumenty ze správního spisu.

## II. Argumenty kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[12] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) blanketní kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), kterou doplnila ve lhůtě stanovené soudem.

[13] Stěžovatelka namítá, že krajský soud neprovedl test vhodnosti, délky a rozsahu místního šetření v souladu se skutečnostmi, jimiž žalovaný disponoval před provedením místního šetření. V e-mailové korespondenci, kterou měl žalovaný k dispozici před místním šetřením, je uvedeno pouze to, že došlo ke změně doporučených minimálních cen pro prodej zboží na internetu, a pokud odběratelé neprovedou úpravu cen minimálně co do ceny doporučené, poskytne jim stěžovatelka nižší rabat. Nastavení rabatu se řídí cenovými a platebními podmínkami stěžovatelky a jeho výše je stanovena jako určité procento z kupní ceny stanovené ceníkem stěžovatelky. Z toho plyne, že upozornění stěžovatelky na následný postup nemá sankční povahu, neboť výpočet rabatu je nastaven smluvně ve stejném rozsahu pro všechny odběratele. Samotné určení minimálních cen není zakázáno a z obsahu spisu, který měl žalovaný k dispozici před zahájením místního šetření, nelze nijak dovodit, že jejich dodržování bylo stěžovatelkou jakkoliv vymáháno. Oznamovatel navíc ve svém podnětu k zahájení řízení uvedl, že žádná sankční jednání nebyla vůči němu uplatněna a ani nemá povědomí o tom, že by konkrétní sankční opatření byla kdy ze strany stěžovatelky uplatněna. Stěžovatelka dále cituje z odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne

pokračování

30. 1. 2019, č. j. 1 As 80/2018 – 201, podle něž z hlediska posouzení vhodnosti místního šetření je třeba zkoumat, zda měl žalovaný 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 obsahově. Musí existovat proporcionální vztah (doslova rovnítko) mezi rozsahem podezření, jež se musí v konkrétní míře promítnout do vymezení předmětu správního řízení, rozsahem pověření k šetření a rozsahem samotného šetření. Viděno optikou tohoto obecného východiska nemůže podle stěžovatelky místní šetření provedené v jejích prostorech obstát jako zákonné. Na to navazuje stěžovatelka opět citací z rozsudku č. j. 1 As 80/2018 – 201, podle něž je žalovaný při místním šetření oprávněn zajistit pouze dokumenty, které souvisí s jeho původním podezřením odůvodněným jeho předchozím zjištěním. Musí se vyvarovat toho, aby jeho šetření bylo tzv. vyšetřovací rybářskou výpravou (*fishing expedition*).

[14] Stěžovatelka dále namítá, že žalovaný měl k dispozici e-mailovou komunikaci z let 2012 až 2015, neměl tedy podklady k určení tak širokého rozsahu místního šetření, při němž byla zadržena dokumentace převážně z období roku 2016.

[15] Stěžovatelka tvrdí, že žalovaný neměl před provedením místního šetření k dispozici dostatek relevantních podkladů, které by nasvědčovaly konkrétnímu podezření z deliktního jednání. Z dostupných podkladů nevyplývala podstatná skutečnost odlišující povolené doporučení minimálních cen od zakázaných cenových dohod, a to existence jakékoli sankce v případě nedodržení minimálních cen.

[16] Stěžovatelka namítá, že při zkoumání domnělého porušení je také třeba vymezit relevantní trh, k čemuž v pověření k provedení místního šetření nedošlo. Formulace, že může dojít k narušení hospodářské soutěže na trhu/trzích dotčeného zboží (zahradní technika a vybavení a nářadí), je neurčitá. V pověření není relevantní trh definován ani teritoriálně, ani co do dotčených výrobků, což zcela popírá nutnou podmínku přesnosti vymezení předmětu řízení. Cílem definice trhu, jak pokud jde o výrobový trh, tak o zeměpisný trh, je zjistit skutečné soutěžitele dotčených podniků, kteří mohou omezovat chování uvedených podniků a bránit jim, aby se chovaly svobodně, aniž by byly podrobeny účinnému konkurenčnímu tlaku. Z tohoto hlediska definice trhu umožňuje mimo jiné vypočítávat podíly na trhu, které poskytují významné informace o tržní síle. Bez tohoto vymezení nelze relevantně posoudit ani vliv případných dohod o ceně, a při místním šetření zajištěné materiály tak postrádají kontext. Žalovaný dále chybně vycházel z výsledků porovnání cen jednoho konkrétního výrobku bez porovnání cen některého z jeho substitutů a z toho logicky chybně dovodil možnou existenci dohody o ceně. Tímto postupem sám žalovaný nesplnil jím stanovený předmět řízení, neboť neporovnal všechny dotčené výrobky na trhu, ale pouze konkrétní dílčí dotčené zboží bez ohledu na jeho zastupitelnost jiným zbožím obchodovaným na tomtéž trhu. Takovéto jednání prodejců je zcela v souladu se základními prvky fungování trhu, kdy se prodejci snaží nabídnout srovnatelnou cenu výrobku a v případě, že jeden z prodejců cenu sníží, dochází ke snížení cen i u dalších prodejců. Proto při prodeji zboží na internetu jsou ceny mnoha výrobků podobné, ne-li shodné. Individuální poptávka po produkci stěžovatelky je plochá, jelikož v daném odvětví působí velké množství společností, které nabízejí téměř homogenní produkci, a proto při snížení ceny dojde k velkému nárůstu poptávky, kterou by však stěžovatelka (ani jiný soutěžitel) nebyla schopna uspokojit, a při zvýšení ceny by zase došlo k odlivu zákazníků.

[17] Stěžovatelka uzavřela, že žalovaný byl povinen alespoň rámcově vymezit v pověření k provedení místního šetření indicie či poznatky, na jejichž základě soutěžitele podezřívá z protisoutěžního jednání, a k tomuto vymezení disponovat dostatečnými podklady. Nic

neříkající e-mailová komunikace ve spojení se zájmem oznamovatele, proti němuž podala stěžovatelka žalobu na zaplacení jistiny ve výši 4 305 Kč, na poškození stěžovatelky nespĺňuje znaky důvodného podezření z protisoutěžního jednání stěžovatelky.

[18] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že z e-mailové komunikace, z níž vycházel, nevyplývá, že by se nátlak stěžovatelky na jejího odběratele ohledně dodržování cen týkal toliko prodeje na internetu. Podle zkušeností žalovaného jakožto soutěžního orgánu se soutěžitelé zásadně dopouštějí nezákonného určování cen zboží pro další prodej vůči všem odběratelům, jinak by taková praktika logicky neměla žádný efekt. Proto žalovaný nutně pojal podezření, že toto jednání směřovalo vůči více odběratelům stěžovatelky bez rozlišení, zda prodávají na internetu nebo v kamenném obchodě. Argumentací obsaženou v kasační stížnosti se stěžovatelka sama usvědčuje z protisoutěžního jednání. Nižší rabat pro odběratele, kteří nebudou „doporučené“ ceny respektovat, nelze chápat jinak než jako příznání existence sankčního mechanismu. Tvrzení stěžovatelky, že e-maily byly určeny jejím odběratelům působícím na trhu internetového prodeje, působí nevěrohodně, neboť v řízení před krajským soudem stěžovatelka tvrdila, že byly určeny pouze oznamovateli, jednalo se o interní komunikaci. Další argumenty stěžovatelky, že samotné určování minimálních cen není zakázáno a že nelze dovodit, že by dodržování stanovených maloobchodních cen bylo vymáháno, se pohybují za pomyslnou hranou toho, co lze ještě namítat v rámci přezkumu zákonnosti zásahu správního orgánu, a toho, co již míří do merita věci a je třeba namítat v rámci správního řízení a v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Nemůže obstát tvrzení stěžovatelky o údajné rybářské výpravě, jedná se naopak o ukázkový případ důvodného podezření opřeného o velmi silné a jasně hovořící důkazy.

[19] Žalovaný připustil, že podklady, které mu poskytl oznamovatel, svědčily o tom, že k zakázané praxi docházelo v letech 2012 – 2015. To ovšem neznamená, že by stěžovatelka v roce 2015 s touto praktikou přestala, pouze ji přestala využívat vůči oznamovateli, jenž v roce 2015 ukončil svoji činnost a se stěžovatelkou dále nespĺpracoval. Po provedení letného cenového srovnání na internetovém srovnávací Heureka se jevílo, že k tomuto jednání pravděpodobně stále dochází. Žalovaný proto pojal podezření, že k jednání dochází minimálně od roku 2012 do současnosti. Časové vymezení podezření uvedené v pověření tedy odpovídalo vstupním indiciím. Pořízení dokumentů vztahujících se k období od roku 2016 do současnosti bylo zákonné, jelikož bylo v souladu s pověřením i úvodním podezřením plynoucím z indicií nacházejících se ve správním spisu. Podle judikatury navíc není nutné vymezovat v pověření k provedení místního šetření dobu, po kterou mělo docházet k domnělému protiprávnímu jednání.

[20] Žalovaný doplňuje tvrzení stěžovatelky tak, že oznamovatel ve svém podnětu uvedl, že vůči němu žádné sankce uplatněny nebyly, neboť nechtěl přijít o rabaty, a proto se cenovému „doporučení“ podrobil. Z e-mailové korespondence vyplývá, že stěžovatelka prováděla kontroly cen a vyzývala odběratele k respektování minimálních cen, přičemž je upozorňovala na finanční následky nerespektování jejího přání (snížení rabatu, vypovězení smlouvy). „Doporučené“ ceny ve skutečnosti nebyly doporučenými cenami a v kombinaci se sankčním mechanismem účinně působily na chování odběratelů stěžovatelky. Žalovaný tak oprávněně pojal podezření na možné protisoutěžní jednání.

[21] Žalovaný vysvětluje, že po opatření úvodních poznatků neměl jinou možnost, jak prověřovat nabyté podezření, než provést neohlášené místní šetření v obchodních prostorách stěžovatelky. Možnost obrátit se na jiné odběratele stěžovatelky s žádostí o poskytnutí podkladů a informací vyhodnotil jako příliš riskantní, neboť by mohlo dojít k vyzrazení probíhajícího šetření a zmaření možnosti získat další informace. Tyto obavy se ukázaly *ex post*

pokračování

jako opodstatněné, neboť odběratelé informovali stěžovatelku o žádostech, které obdržely od žalovaného.

[22] Žalovaný nepopírá, že pro účely místního šetření žádný relevantní trh nevymezil. Zjišťování relevantního trhu je však možné až na základě provedeného dokazování, jehož těžiště leží ve správním řízení. Žalovaný nemůže přijít na místní šetření s tím, že již má dopředu vymezený relevantní trh, na kterém hodlá zkoumat jednání, které je v této fázi pouze kvalifikovaně domnělé na základě omezeného množství indicií. Stěžovatelka zaměňuje povinnost vymezit trh s povinností co nejpřesněji uvést, co je předmětem místního šetření. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2018, č. j. 10 As 203/2017 – 35, z něhož stěžovatelka citovala, naopak lze dovodit, že je třeba vymezit předmět šetření, nikoliv však relevantní trh. Smyslem místního šetření je shromáždit důkazy o domnělém protiprávním jednání za účelem ověření opodstatněnosti podezření. Žalovaný tak nebyl povinen uvádět přesnou právní kvalifikaci domnělého protiprávního jednání, postačovalo uvést domněnky, které zamýšlí ověřit. Předmět místního šetření uvedený v pověření vychází z podnětu oznamovatele a jeho doplnění, je tedy dostatečně určitý a koresponduje s podezřením, které žalovaný pojal z indicií.

### III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[23] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti, a proto přezkoumal jí napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu a v rámci kasační stížnosti uplatněných důvodů, zkoumaje, zda napadené rozhodnutí či jemu předcházející řízení netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud rozhodl o kasační stížnosti za podmínek § 109 odst. 2 s. ř. s. bez jednání, neboť neshledal důvody pro jeho nařízení.

[24] Kasační stížnost není důvodná.

[25] Nejvyšší správní soud považuje vzhledem k uplatněným kasačním námitkám za účelné zdůraznit, co je účelem místního šetření v rámci prověřování podezření na porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže a smyslem přezkumu jeho zákonnosti v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. Místní šetření je nástrojem k opatření důkazních prostředků, k němuž žalovaný zpravidla přikročuje v úvodní fázi řízení, jehož předmětem je porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže. V okamžiku, kdy žalovaný zahajuje správní řízení a v jeho rámci přistoupí k místnímu šetření, má k dispozici toliko důvodné podezření na porušení zákona. V oznámení o zahájení řízení musí být skutek definován natolik konkrétně, aby účastníkovi řízení bylo bez jakýchkoliv pochybností zřejmé, jaké jeho jednání je předmětem řízení, tedy aby se mohl v řízení hájit. Vymezení předmětu řízení je významné rovněž z hlediska zásady *ne bis in idem*. Nároky kladené na žalovaného v souvislosti s vymežováním předmětu řízení musí být v této fázi řízení reálné, hlavní část správního řízení (dokazování) totiž teprve nastane (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2019, č. j. 1 As 80/2018 – 201, a ze dne 8. 11. 2019, č. j. 5 As 339/2018 – 40). Současně musí být zřejmé, že skutek může představovat porušení zákona. Teprve v průběhu správního řízení dochází v návaznosti na provedené dokazování (místní šetření je přitom mnohdy nezastupitelným nástrojem k opatření důkazních prostředků) ke skutkovému upřesňování jednání, pro nějž je řízení vedeno, a také k upřesňování právní kvalifikace, přičemž nelze vyloučit, že skutek, pro nějž bylo řízení zahájeno, bude nakonec právně kvalifikován jako jednání, které zákon neporušuje. Předběžná právní kvalifikace skutku provedená před zahájením správního řízení může vycházet z toho, jak se určitá typová jednání (praktiky) ve správní praxi právně kvalifikují. Smyslem soudního přezkumu místního šetření

v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem je zabránit svévoli a nepřiměřenosti při obstarávání důkazních prostředků tímto specifickým procesním postupem, jenž závažným způsobem zasahuje do základních práv, nikoliv však podrobit soudnímu přezkumu skutkové či právní otázky, které je třeba posuzovat před vydáním správního rozhodnutí ve věci samé.

[26] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou, jíž stěžovatelka poukazuje na to, že indicie, které měl žalovaný k dispozici před zahájením správního řízení a provedením místního šetření, nenasvědčují existenci nezákonné protisoutěžní praktiky, za kterou nelze považovat pouhé doporučení minimálních prodejních cen výrobků. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem krajského soudu podrobně odůvodněným zejména v odst. 19 a 22 jeho rozsudku, že z podkladů, které měl žalovaný k dispozici před zahájením řízení a provedením místního šetření, vyplývá, že stěžovatelka působila na své odběratele, aby dodržovali jí stanovené „doporučené“ minimální ceny, a snažila se je k tomu donutit nástroji, jimiž disponovala (snížení rabatu, vypovězení smlouvy).

[27] Stěžovatelka v kasační stížnosti zdůrazňuje, že obsahem e-mailové komunikace je pouze upozornění na změnu ceníků s tím, že pokud odběratelé neuzpůsobí své ceny doporučeným minimálním cenám, budou mít v souladu se smluvními podmínkami nižší rabat. Jelikož tyto podmínky platí pro všechny bez rozdílu, nejedná se dle stěžovatelky o sankci. Nejvyšší správní soud souhlasí se žalovaným, že stěžovatelka sebe sama usvědčuje z používání praktiky určování cen pro další prodej. Stěžovatelka se snaží Nejvyšší správní soud přesvědčit, že ceny výrobků obsažené v jejích cenících byly pro její odběratele toliko doporučené, aniž by je chtěla jakkoliv ovlivnit při jejich vlastní cenotvorbě. Nevysvětlila však (ani se o to nepokusila), z jakého důvodu svým odběratelům stanovovala přesné datum, od něž mají tyto „doporučené“ ceny nastavit ve svých obchodech, proč vůbec prováděla kontroly cen, za něž nabízejí výrobky její odběratelé, a proč v návaznosti na výsledky kontrol žádala své odběratele, aby své prodejní ceny uvedli do souladu s „doporučenými“ cenami, a naopak vyjadřovala spokojenost s těmi odběrateli, kteří nabízeli zboží za „doporučené“ ceny.

[28] Tyto všechny okolnosti nesvědčí o tom, že by odběratelé stěžovatelky měli volnost, pokud jde o stanovení prodejních cen výrobků. Naopak obsah e-mailové komunikace vede k jednoznačnému závěru, že stěžovatelka činila kroky svědčící o snaze sjednotit prodejní ceny svých odběratelů (formou minimální prodejní ceny). K dosažení tohoto cíle využívala kromě psychického nátlaku (viz agresivní tón komunikace obsažený v e-mailech) též hrozbu snížení výše poskytovaného rabatu a vypovězení smlouvy. O skutečnosti, že tyto „měkké“ nástroje postačovaly k dosažení sledovaného cíle, svědčí vyjádření oznamovatele, že se sám podrobil „přání“ stěžovatelky, neboť měl zájem na zachování dobrých vztahů. Poukazuje-li tedy stěžovatelka v kasační stížnosti na to, že vůči oznamovateli nebyla dle jeho vyjádření použita žádná sankce, je třeba doplnit, jak to učinil již žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti, že oznamovatel jednal podle pokynů stěžovatelky, tudíž logicky nebyl sankcionován. To ovšem nelze vykládat tak, že počínání stěžovatelky je soutěžním právem dovolené, neboť jeden z objektů zákona o ochraně hospodářské soutěže, volnost obchodního rozhodování soutěžitelů, byl i v případě oznamovatele narušen. Stěžovatelka se ostatně ani nepokusila obhájit legitimitu toho, proč by jejímu odběrateli, jenž se neřídí doporučenou minimální cenou, měl být přiznán nižší rabat než odběratelům, kteří zboží prodávají za minimální ceny. Nejvyššímu správnímu soudu není zřejmé, proč by takový systém nastavení rabatů měl být interpretován jinak než jako finanční motivace k tomu, aby se odběratelé řídili požadavkem stěžovatelky a prodávali zboží minimálně za doporučenou cenu. Nezbytným znakem zakázané obchodní praktiky určování cen pro další prodej není výslovné smluvní ujednání o povinnosti uhradit peněžitou sankci za porušení povinnosti dodržovat dodavatelem předepsané prodejní ceny, nýbrž působení na odběratele,



pokračování

aby se chovali, jak požaduje dodavatel. Toto ovlivňování může mít různé podoby, přičemž zpravidla se nebude jednat o výslovné smluvní ujednání o povinnosti zaplatit sankci za odchýlení se od dodavatelem stanovených cen, neboť takové jednání by bylo snadno zdokumentovatelné a odhalitelné, přičemž protisoutěžnímu jednání je vlastní snaha o jeho skrývání.

[29] Posoudit skutečné dopady praktiky určování cen pro další prodej na trh a jeho účastníky je věcí správního řízení. Není úkolem soudů v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem v podobě místního šetření provádět hodnocení protiprávnosti jednání stěžovatelky. V této fázi zcela postačuje, že užitá praktika je obecně považována za protisoutěžní jednání způsobilé narušit trh. Detailní posouzení této právní otázky je věcí rozhodnutí o přestupku a jeho soudního přezkumu.

[30] Stěžovatelka dále ve stejné části doplnění kasační stížnosti (bod II.) cituje dvě pasáže odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2019, č. j. 1 As 80/2018 – 201, které popisují obecná hlediska přezkumu zákonnosti místního šetření. Bez dalšího vysvětlení pak v návaznosti na to tvrdí, že místní šetření nemůže obstát jako zákonné. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že krajský soud vycházel z judikatorních závěrů, které stěžovatelka cituje v doplnění kasační stížnosti, a posuzoval zákonnost místního šetření právě z těchto hledisek. Dospěl k závěru, jenž podrobně odůvodnil, že místní šetření obstálo v testu zákonnosti vytvořeném judikaturou pro přezkum místního šetření podle zákona o ochraně hospodářské soutěže. Výslovně odkazoval mimo jiné i na rozsudek č. j. 1 As 80/2018 – 201. Reaguje-li stěžovatelka v kasační stížnosti na podrobně a přesvědčivě odůvodněné závěry krajského soudu lakonickým tvrzením, že místní šetření nemůže obstát jako zákonné, nelze toto tvrzení považovat za řádně formulovanou kasační námitku, neboť z něj není zřejmé, jakou úvahu krajského soudu a z jakého hlediska by měl Nejvyšší správní soud přezkoumat.

[31] Stěžovatelka dále namítá, že žalovaný neměl před místním šetřením k dispozici indicie odůvodňující tak široce vymezený časový rozsah protiprávního jednání (od roku 2012 do současnosti). K této otázce se krajský soud podrobně vyjádřil v odst. 34 a 38 až 39 svého rozsudku. Stěžovatelka v kasační stížnosti se závěry krajského soudu nijak nepolemizuje, pouze stručně tvrdí, že dostupné indicie nepokrývaly období let 2016 – 2019. K tomu podle Nejvyššího správního soudu postačí zopakovat, co uvedl již krajský soud ve svém rozsudku a shodně i žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti, že e-mailová korespondence předaná žalovanému oznamovatelem se skutečně vztahuje pouze k období let 2012 – 2015. Oznamovatel přitom uvedl, že v roce 2015 ukončil spolupráci se stěžovatelkou. Žalovaný v rámci ověřování informací, které obdržel od oznamovatele, provedl v roce 2019 pomocí webu Heureka srovnání cen 5 výrobků distribuovaných stěžovatelkou. Zjistil přitom, že výrobek Michelin MPX19EH nabízí 22 internetových obchodů a všechny za cenu 3 999 Kč, výrobek Scheppach HL 1010 nabízí 64 internetových obchodů a 53 z nich za cenu v rozmezí 15 990 - 15 999 Kč, výrobek Scheppach HL 1500 nabízí 44 internetových obchodů a 39 z nich za cenu v rozmezí 21 998 Kč – 21 999 Kč, výrobek Scheppach SG 2000 nabízí 67 internetových obchodů a 66 z nich za cenu v rozmezí 14 798 – 14 800 Kč a výrobek Scheppach SG 3500 nabízí 49 internetových obchodů a 47 z nich za cenu v rozmezí 22 998 – 22 999 Kč. Toto zjištění nejen že umožnilo ověřit věrohodnost informací poskytnutých oznamovatelem vztahujících se k letům 2012 – 2015, nýbrž též podepřelo hypotézu, že stěžovatelka i nadále používá praktiku určování cen svým odběratelům.

[32] Úsudek žalovaného, že pokud stěžovatelka používala praktiku popsanou oznamovatelem v letech 2012 – 2015, lze z výsledku cenového porovnání provedeného v roce 2019 usuzovat na pokračování v této praxi, se jeví jako logický. Žalovanému proto nelze vytknout, že by časový rozsah předpokládaného protisoutěžního jednání stěžovatelky vymežil excesivně, naopak jím zvolený časový rozsah odpovídá indiciím, které měl k dispozici v době zahájení správního řízení a provedení místního šetření. Jestliže tedy podstatná část zadržené dokumentace pochází z let 2016 – 2019, nepřekročil faktický rozsah provedeného místního šetření rámec stanovený v pověření k provedení místního šetření ani rozsah indicií, o něž se podezření žalovaného opíralo.

[33] Stěžovatelka dále namítá, že žalovaný při zkoumání domnělého porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže nevymezil relevantní trh, a to jak z hlediska věcného, tak teritoriálního. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že vymezení relevantního trhu (z hlediska věcného i teritoriálního) je jistě významné pro rozhodnutí o přestupku. Z hlediska zahájení správního řízení a provedení místního šetření jde nicméně o otázku podružnou. Základem vymezení předmětu řízení o přestupku je vymezení skutku, což je významné pro posouzení totožnosti věci v případě, že by bylo vedeno další řízení, a dále pro uplatňování práva na obhajobu. Předmět řízení byl definován dostatečně konkrétně. Je zřejmé, jaké konkrétní jednání je stěžovatelce kladeno za vinu, jakého období se toto jednání týká a jakých výrobků. Nejvyšší správní soud, na rozdíl od stěžovatelky, nespatřuje ve vymezení právního důvodu místního šetření žádné pochybnosti, pokud jde o určení článků obchodního řetězce, mezi nimiž mělo k protisoutěžnímu jednání dojít („uzavírání a plnění zakázaných dohod o přímém nebo nepřímém určení cen zboží pro další prodej sjednávaných mezi účastníkem řízení a jejími odběrateli“, tedy dohody byly uzavírány mezi stěžovatelkou a jejími odběrateli, kteří je měli plnit, a týkaly se určení cen pro další prodej zboží uskutečňovaný odběrateli). Pro označení výrobků byla použita souhrnná označení, která užívala sama stěžovatelka ve svých formulářových smlouvách („zabráda“, „nářadí“). Předmět řízení je v oznámení o zahájení řízení i pověření k provedení místního šetření vymezen dostatečně konkrétně na to, aby stěžovatelka věděla, jakého jejího jednání se týká a jaké skutečnosti mají být ověřeny, a tedy aby mohla seznat rozsah své povinnosti poskytnout při místním šetření součinnost žalovanému a rozpoznat, pokud by způsob provádění místního šetření překročil jeho předem vymezený rozsah (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2018, č. j. 10 As 203/2017 – 35). V pověření k provedení místního šetření je třeba popsat charakteristické rysy předpokládaného protiprávního jednání, není však třeba přesně vymežit relevantní trh (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2018, č. j. 5 As 119/2017 – 60, a ze dne 30. 1. 2019, č. j. 1 As 80/2018 – 201).

[34] Žalovaný měl dostatek relevantních poznatků nasvědčujících podezření z koordinace chování na trhu, které mu umožňovaly, byť obecně, identifikovat důvody vedoucí k místnímu šetření a vymežit jeho rozsah. Počáteční indicie tak poskytovaly jasný a legitimní rámec zaměření místního šetření (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2017, č. j. 5 As 256/2016 – 231, a ze dne 5. 3. 2021, č. j. 5 As 267/2019 – 106). Vymezení relevantního trhu, a to jak z hlediska věcného, tak z hlediska teritoriálního, je věcí řízení o přestupku, nikoliv předpokladem pro zahájení tohoto řízení či provedení místního šetření (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2021, č. j. 5 As 255/2018 – 42). To platí i pro posouzení dopadů, které jednání stěžovatelky mělo na relevantní trh, tedy zohlednění existence dalších soutěžitelů na daném trhu a substitučních výrobků.

[35] Argumentuje-li stěžovatelka tím, že při prodeji zboží na internetu dochází zcela přirozeně k nivelizaci prodejních cen, jedná se o obranu, která má místo v řízení o přestupku. Navíc pomíjí, že s ohledem na e-mailovou korespondenci, kterou měl žalovaný k dispozici

pokračování

před zahájením místního šetření, existovalo důvodné podezření, že nivelizace cen není výsledkem působení tržních mechanismů, nýbrž tlaku stěžovatelky vyvíjeného na její odběratele.

[36] V části V. doplnění kasační stížnosti stěžovatelka konstatuje, že žalovaný neměl pro provedení místního šetření dostatek relevantních podkladů a vymezení rozsahu místního šetření není v souladu s testem vhodnosti, délky a rozsahu, jak na něj odkazuje krajský soud. Toto konstatování vnímá Nejvyšší správní soud jako shrnutí argumentace uplatněné stěžovatelkou v doplnění kasační stížnosti, nikoliv jako další kasační námitku. Z takového tvrzení ostatně ani není zřejmé, z jakého skutkového či právního důvodu považuje stěžovatelka rozsudek krajského soudu za nezákonný, a tedy jakou jeho úvahu a z jakého hlediska by měl Nejvyšší správní soud přezkoumat.

[37] V neposlední řadě stěžovatelka uvádí, že e-mailová komunikace, kterou žalovanému poskytl oznamovatel, nic neprokazuje. Zmiňuje, že oznamovatel měl zájem poškodit stěžovatelku z důvodu probíhajícího civilního soudního řízení. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že oznamovatel ve svém podnětu uvedl, že vede soudní spor se stěžovatelkou, což je i důvodem pro podání podnětu. Oznamovatel předložil žalovanému k jeho výzvě listiny týkající se daného soudního sporu. Žalovaný prostudoval podklady předložené oznamovatelem, k ověření jejich věrohodnosti provedl aktuální cenové srovnání prodejních cen výrobků stěžovatelky, které potvrdilo pravdivost tvrzení oznamovatele. Žalovaný tedy přistupoval k podnětu oznamovatele obezřetně, vyžádal si jeho doplnění a provedl jeho nezávislé ověření. Tyto poznatky lze mít za dostatečné pro provedení místního šetření, neboť z nich plyne důvodné podezření, není potřeba mít jistotu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2021, č. j. 5 As 140/2019 – 93). Tvrdí-li stěžovatelka zcela obecně, že e-mailová komunikace nespĺňuje znaky důvodného podezření z protisoutěžního jednání, odkazuje Nejvyšší správní soud na odůvodnění rozsudku krajského soudu, v němž se krajský soud detailně vypořádal s obsahem této korespondence a odůvodnil, proč lze mít na základě této e-mailové korespondence ve spojení s dalšími poznatky, které měl žalovaný k dispozici před provedením místního šetření, za důvodné podezření z protisoutěžního jednání stěžovatelky.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[38] Nejvyšší správní soud kasačními námitkami nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlídnout z úřední povinnosti, kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s.

[39] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 16. září 2021

L. S.

JUDr. Radan Malík v. r.  
předseda senátu