



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **FORTUNA GAME a.s.**, se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, zast. JUDr. Jiřím Kindlem, M.Jur., Ph.D., advokátem se sídlem Křižovnické náměstí 193/2, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem tř. Kpt. Jaroše 7, Brno, ve věci žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 3. 10. 2019, č. j. 62 A 77/2019 - 202,

**t a k t o :**

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 3. 10. 2019, č. j. 62 A 77/2019 - 202, **se** ve výrocích I., III. a IV. **z r u š u j e** a věc **se** v tomto rozsahu **v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

### **O d ů v o d n ě n í :**

#### **I. Vymezení věci**

[1] Kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“ či „Úřad“) domáhá zrušení rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) ze dne 3. 10. 2019, č. j. 62 A 77/2019 - 202 (dále jen „napadený rozsudek“), kterým určil, že provedení místního šetření dne 12. 3. 2019 v obchodních prostorách žalobce Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže na základě pověření předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 11. 3. 2019, č. j. ÚOHS-P0400/2017/KD-01699/2019/852/DSv, bylo nezákonným zásahem (I. výrok), uložil žalovanému nahradit náklady řízení žalobkyni (III. výrok) a nepřiznal žalovanému náhradu nákladů řízení (IV. výrok).

[2] Krajský soud dospěl k závěru, že podnět společnosti SAZKA a. s. (dále jen „SAZKA“) ze dne 29. 6. 2017 (dále jen „Podnět“) byl stěžovateli doručen ve zjevné časové návaznosti na aktivity Asociace provozovatelů kurzových sázek z. s. (dále jen „Asociace“) a jejích členů (tedy i žalobkyně) a lze předpokládat, že k tomuto kroku přistoupila z důvodu konfliktního vývoje v souvislosti s výkladem č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, (dále jen „AML zákon“) a SAZKOU prováděné

zjednodušené identifikace sázejících. Přestože krajský soud nepřisvědčil žalobkyni, že vždy a ve všech případech je třeba detailnějšího prověření skutečností uváděných v podnětech před uskutečněním místního šetření (byť takového prověření bude zásadně třeba), konstatoval, že detailnější prověření musí být vyžadováno v situacích, kdy okolnosti podání podnětu mohou naznačovat, že je podáván v rámci konkurenčního boje jako „odplata“ za jiné kroky jiného konkurenta vůči podavateli podnětu, a kdy nelze vyloučit, že se orgán veřejné moci (zde stěžovatel) má stát nástrojem (či pomocníkem) jednoho ze soutěžitelů při „vyřizování účtů“ v rámci konkurenčního boje; v takové pozici by orgán veřejné moci neměl být.

[3] Krajský soud dále uvedl, že doplňování Podnětu SAZKY je v posuzované věci „*zabaleno tajemstvím*“, které pramení z toho, že doplnění byla podle jejich obsahu zjevně činěna v návaznosti na jednání SAZKY a stěžovatele, o nichž správním spisem neprochází žádná procesní stopa. Není zcela patrné, v jaké pozici se SAZKA v relativně dlouhé době mezi podáním původního podnětu (červen 2017) a uskutečněním místního šetření (březen 2019) nacházela, jak byly v té době reálně rozděleny role mezi SAZKU a stěžovatele v opatrování eventuálních indicií protisoutěžních aktivit konkurentů SAZKY, na základě čeho konkrétně se tak dělo, a není tedy zcela vyloučeno, že se tu stěžovatel stal právě nástrojem konkurenčního boje SAZKY. I to oslabuje důkazní sílu skutečností, na nichž se postupné informování stěžovatele ze strany SAZKY formou doplňování původního podnětu bez jasné aktivity stěžovatele, jež by spočívala v prověřování skutečností plynoucích z podání SAZKY, zakládá. Sama skutečnost, že mezi podáním podnětu (červen 2017) a uskutečněním místního šetření (březen 2019) uplynula relativně dlouhá doba, přitom samozřejmě žádným důkazem o tom, že sám stěžovatel podnět SAZKY prověřoval, nemůže být.

[4] V době, kdy místní šetření proběhlo, dle krajského soudu stěžovatel nedisponoval žádnými reálnými indiciemi o koordinaci (dokonce dlouhodobé) žalobkyně a skupiny TIPSPORT v oblasti kurzového sázení a místní šetření uskutečněné v obchodních prostorách žalobkyně, relativně široce vymezené, vykazuje znaky snahy „něco najít“. Krajský soud vycházel z imperativu, podle něhož místní šetření musí být založeno na vstupních informacích v podobě konkrétních závažných indicií, které stěžovatel již má, a takovým vstupním informacím v podobě konkrétních závažných indicií musí odpovídat (obdobně Soudní dvůr ve věci C-583/13 P, rozsudek ze dne 18. 6. 2015, především bod 66., a Tribunál ve věci T-325/16, rozsudek ze dne 20. 6. 2018, bod 98.), takže místní šetření musí spočívat na konkrétních a závažných důvodech (obdobně Evropský soud pro lidská práva ve věci č. 29408/08, rozsudek ze dne 21. 12. 2010, bod 54.). V posuzovaném případě však žádné vstupní informace v podobě konkrétních závažných indicií, jež by bylo lze pokládat za přiměřeně objektivizované, které by umožňovaly dovodit, že místní šetření spočívalo ve vskutku konkrétních a závažných důvodech, stěžovatel před uskutečněním místního šetření neměl. Nosným podkladem se stal podnět SAZKY a jeho doplnění, poté také jeden anonymní podnět, tato podání však obsahují obecný popis veřejně dostupných informací o oblasti kurzového sázení v České republice, o sdružení v Asociaci a o marketingu a sponzoringu divácky atraktivních soutěží, což je doplněno subjektivním hodnocením SAZKY v podobě tvrzení o koordinačních aktivitách, nic z toho však nevypovídá o konkrétních prvcích možných koordinačních aktivit, a to ani ve vztahu k údajným dílčím podezřením jednotlivě, především však ne v jejich souhrnu, a to ani ve vztahu k aktivitám od roku 2013, ani dřívějším, na které se místní šetření mělo podle vymezení rovněž vztahovat. To, co prochází správním spisem z doby před uskutečněním místního šetření, se nejví jako soubor relativně ucelených vstupních skutečností a předběžných poznatků reálně nasvědčujících podezření z porušení pravidel hospodářské soutěže horizontální koordinací členy Asociace, a to dlouhodobějšího a komplexnějšího charakteru, a tyto skutečnosti a poznatky ve skutečnosti neumožňovaly ani obecně identifikovat právní důvody vedoucí stěžovatele k uskutečnění místního šetření, a tím i omezit jeho rozsah. Obsah správního spisu podle krajského soudu

pokračování

vzbuzuje podezření, že se uskutečněním místního šetření stěžovatel mohl snažit jednoduše „vyhovět“ SAZCE v její snaze o odhalení a potrestání aktivit, které se jí subjektivně mohou jevit jako protisoutěžní (v tom lepším případě), případně „pomoci“ SAZCE ve snaze o „vyřizování účtů“ v rámci konkurenčního boje (v tom horším případě), aniž by cokoli z toho stěžovatel nutně musel činit ve zlém úmyslu. Takové místní šetření vybočuje z mantinelů zákonnosti. Pokud by místní šetření v nyní posuzované věci obstálo, pak by podle krajského soudu muselo obstát prakticky každé místní šetření.

[5] Nedostatky v prověřování vstupních informací pramenících z podnětu SAZKY a jeho doplnění před uskutečněním místního šetření v nyní posuzované věci kontrastují kupř. s postupem stěžovatele před jiným místním šetřením, jež bylo předmětem přezkumu krajského soudu ve věci sp. zn. 62 A 63/2019 (tamní místní šetření bylo vedeno ve věci sp. zn. ÚOHS-P0425/2018/KD); tam stěžovatel vyhodnotil podnět jako věrohodný popis situace na trhu ohledně uzavírání smluv na dvě veřejné zakázky, v návaznosti na podnět začal stěžovatel zkoumat jak okolnosti týkající se zadávacích řízení na veřejné zakázky zmiňované v podnětu, tak obecněji věcně obdobné veřejné zakázky, a teprve na základě relativně podrobného prověřování vysledoval konkrétní jevy, jež uskutečnění místního šetření odůvodňovaly (a jež také před uskutečněním místního šetření ve spisu korektně sumarizoval). V nyní posuzované věci stěžovatel nic takového neučinil. Uvedené vedlo krajský soud k závěru, že uskutečnění místního šetření dne 12. 3. 2019 v obchodních prostorách žalobkyně bylo nezákonným zásahem.

## II. Stručné shrnutí kasační stížnosti žalovaného a vyjádření žalobkyně

### II.1 Kasační stížnost žalovaného

[6] Stěžovatel podal proti výrokům I., III. a IV. rozsudku krajského soudu v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř.“).

[7] Stěžovatel předně nesouhlasí s postupem krajského soudu, který hodnotil jednotlivé indicie pro zahájení místního šetření odděleně. Daný delikt a úvodní podezření je totiž třeba chápat komplexně, neboť se jedná o možná jednání představující tutéž zakázanou horizontální (kartelovou) dohodu mezi soutěžiteli ve smyslu § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně hospodářské soutěže“) a čl. 101 SFEU. Stěžovatel tak v souladu s judikaturou za účelem zvýšení jasnosti a přesnosti právního důvodu místního šetření pouze konkretizoval a precizoval, v čem přesně spatřoval možné porušení soutěžních předpisů, přičemž tato skutečnost by mu neměla být kladena k tíži. Za zmínku stojí rovněž to, že se v rámci praxe místních šetření jednalo o jedno z nejkonkrétněji vymezených pověření pro provedení místního šetření. Krajský soud tak vyhodnotil úvodní podezření nesprávně, když nevzal v potaz jednak povahu horizontálních zakázaných dohod ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže a čl. 101 SFEU, ale taktéž celkový ekonomický a právní kontext.

[8] Vymezení skutkové podstaty deliktu spočívajícího v porušení § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže je záměrně obecné tak, aby na jeho základě bylo možno postihnout celou širokou paletu jednání narušujících hospodářskou soutěž. Není přitom vždy možné, aby bylo jednání soutěžitelů nakonec postihnuto v celé jeho skutečné šíři, neboť jde o jednání, které se jeho aktéři snaží utajit, a nemusí být proto nalezeny dostatečně přesvědčivé důkazy o celém jednání. Mezi materiální podstatou jednání představující možnou zakázanou dohodu podle § 3 odst. 1 ZOHS, jeho racionálně předvídatelnou šíří v období těsně

před uskutečněním místního šetření, tedy v daném případě ve fázi před možným zahájením správního řízení, a charakterem a finálním vymezením skutku v rozhodnutí o správním deliktu, resp. přestupku tak logicky nemusí být rovnítko. Rozsah úvodního podezření je přitom určen jednak informacemi, které má Úřad k dispozici z případných podnětů jiných osob (tak jak tomu bylo zde, kdy Úřad disponoval dvěma podněty), mimo to však také tím, jaký mají zakázané horizontální dohody obecně rozsah a charakter - to je přitom Úřadu známo z vlastní odborné činnosti, tuzemské, unijní a zahraniční judikatury a odborných textů zabývajících se tímto fenoménem.

[9] Shoda mezi úvodním podezřením, pověřením a rozsahem místního šetření, kterou judikatura správních soudů dlouhodobě zdůrazňuje, je obecně platná a Úřad ji při provádění místních šetření respektuje. Lze tedy akcentovat zejména skutečnost, že před provedením místního šetření měl Úřad přesvědčivé indicie o tom, že pravděpodobně dochází k dlouhodobému a velmi rozsáhlému jednání spočívající v jednotlivých formách koordinace soutěžního chování, které Úřad konkrétně popsal v Pověření. Tím, že krajský soud nevzal v úvahu klíčové informace obsažené v obou podnětech, které měl Úřad k dispozici a které jsou součástí spisového materiálu, a neposoudil je v celkovém právním i ekonomickém kontextu, nevyhodnotil tak podle stěžovatele správně rozsah úvodního podezření, které bylo na základě podnětu formulováno.

[10] Nadto je třeba zdůraznit, že role Úřadu je chránit hospodářskou soutěž a postihovat jednání, která hospodářskou soutěž byť jen potenciálně narušují. Úřad tak v tomto ohledu vždy vychází z veškerých informací, které má před provedením místního šetření k dispozici. Všechny tyto materiály však podle stěžovatele nemusejí být nutně žurnalizovány ve správním spisu, neboť by se jednalo o přílišný právní formalismus, který je konstantní judikaturou soudů kritizován (viz dále). Stěžovatel vyhodnotil, že na relevantním trhu může mezi dvěma nejsilnějšími subjekty existovat zakázaná spolupráce představující protisoutěžní dohodu ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže a čl. 101 SFEU, a právě z toho důvodu tedy přistoupil k provedení místního šetření.

[11] Napadený rozsudek je dále podle stěžovatele vnitřně rozporný, neboť krajský soud na jednu stranu argumentuje, že pro provedení místního šetření neexistovalo dostatečné důvodné podezření, na stranu druhou však v případě dvou konkrétních podezření sám připouští, že důvodné podezření zde existovat mohlo (jednalo se o podezření týkající se uplatňování manipulačních poplatků za podání sázky a podezření na vytváření překážek pro vstup na trh a působení dalších soutěžitelů a rozdělování trhu a zákazníků).

### *II.1.A Obecný charakter kartelových dohod, ekonomický a právní kontext případu*

[12] Zákaz uzavírat a plnit dohody, jejichž cílem nebo účelem by bylo narušení hospodářské soutěže, je stanoven vnitrostátním právním předpisem, a sice zákonem (§ 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže), a evropskými předpisy (čl. 101 SFEU). Zakázané dohody obecně představují pro hospodářskou soutěž nebezpečí, neboť narušují zdravé tržní prostředí, jehož podstatou je konkurenční boj o zákazníka. Každá zakázaná dohoda tak tento boj potenciálně omezuje, případně dokonce vylučuje, buďto prostřednictvím svého cíle nebo v důsledku svých účinků. Kartely jsou obecně v soutěžněprávní praxi vnímány jako možná nejzávažnější narušení hospodářské soutěže, neboť se prakticky jedná o dohody uzavírané mezi konkurenty. Za nejnebezpečnější jsou poté považovány zejména dohody o cenách, rozdělení trhu a omezení výroby a odbytu.

pokračování

[13] Odborná literatura dále dovozuje čtyři podmínky, které musejí být naplněny, aby byla zakázaná kartelová dohoda soutěžiteli úspěšně a efektivně uzavřena, a má-li poté splnit svůj účel, a to i účel, který není nijak deklarovaný. První podmínkou je, aby se takové zakázané dohody účastnila podstatná část soutěžitelů, kteří působí na příslušném relevantním trhu. Druhou podmínkou je, aby těm soutěžitelům, kteří se kartelové dohody neúčastní, bylo znemožněno později do takovéto dohody vstoupit. Třetí podmínkou je pak dosažení stavu, kdy účastníci kartelové dohody po jejím uzavření nezačnou usilovat o vytvoření konkurence uvnitř kartelu. Poslední podmínkou je pak dosažení stavu, kdy dohoda bude pro všechny její účastníky dlouhodobě výhodná a žádný z účastníků se nebude snažit dohodu obcházet. Vzhledem k podmínkám pro efektivní vznik a fungování kartelu je možné naznačit některé trhy, které mohou mít sklon ke kartelizaci. Jedná se zejména o trhy, na kterých je buď málo soutěžitelů, nebo sice dostatek, ale pouze několik významných. Je totiž jednodušší dohodu uzavřít a poté zachovat její existenci v případě nižšího počtu subjektů. Ke kartelovým tendencím dále dochází spíše na trzích, na kterých působí soutěžitelé, kteří provozují svoji činnost s podobnými náklady, vyznačují se určitými podobnostmi ve výrobních a obchodních procesech, ve stupni vertikální integrace nebo v množství vyrobeného zboží. Tito soutěžitelé mají tak k sobě logicky blíže, řeší stejné problémy, a proto se mohou snadněji dohodnout.

[14] V šetřeném případě měl Úřad rovněž podezření na možné uzavření dohody o rozdělení trhu a zákazníků neboli tzv. segmentační kartel. Tento typ dohody je přitom v soutěžněprávní praxi považován za tzv. hard-core dohodu, tedy jedno z nejzávažnějších narušení hospodářské soutěže. Podstata dohody o rozdělení trhu/zákazníků spočívá v tom, že si soutěžitelé mezi sebou na straně nákupu či prodeje rozdělí své aktivity podle věcného či personálního klíče, a dosáhnou tak stavu, kdy na určitém segmentu trhu posílí své postavení, v nejhorším případě až k hranici faktického monopolu na příslušném segmentu trhu, kdy už s nikým nemusí soutěžit.

[15] Pokud se jedná o právní a ekonomický kontext, stěžovateli je z vlastní činnosti známo fungování trhu kurzového sázení. Na tomto trhu převládají sázky na výsledky sportovních událostí (zejména fotbal, hokej a tenis). Hlavní způsoby kurzového sázení jsou přitom prostřednictvím kamenných poboček a po internetu (online). Tento trh se dále vyznačuje zvýšenou rigiditou a „věrností“ hráčů (tzn. malou migrací mezi sázkovými společnostmi), jde však spíše o jejich lenost než o nepřekonatelnou bariéru, vyplývající pravděpodobně z nutnosti provádět relativně složitou registraci a vytvořit si hráčský účet u jiné společnosti. Tyto požadavky přitom vyplývají ze zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, a dále z AML zákona.

[16] Pokud se dále jedná o strukturu trhu, jedná se o oligopolní trh (s vysokou pravděpodobností kartelizace, jak bylo uvedeno výše) s malým množstvím subjektů, přičemž na tomto trhu společně dominuje skupina žalobce a skupina TIPSPORT. Mezi další méně významné subjekty, které na trhu působí, patří mimo jiné společnosti SAZKA, SYNOT TIP, a.s., Lucky Money, a.s. a další. I díky uvedené rigiditě trhu mají oproti dalším subjektům skupina žalobce a skupina TIPSPORT výhodu, neboť disponují nejrozsáhlejší sítí kamenných poboček.

[17] Mimo výše uvedené subjekty působí na daném trhu již přes 10 let sdružení APKURS, které bylo založeno za účelem prosazování společných zájmů svých členů. Hlavním cílem sdružení má být přispívání k férovým postupům, transparentnosti a dodržování zákonů. V současné době má Asociace přitom formálně pouze tři členy, a to žalobce, společnost TIPSPORT a společnost CHANCE, která je však součástí skupiny TIPSPORT. Fakticky tedy Asociace sdružuje pouze dva subjekty, shodou okolností se jedná právě o dva subjekty, které dominují na daném relevantním trhu a jejichž společný tržní podíl přesahuje 90 %.

[18] Vzhledem k výše uvedenému se tak podle stěžovatele samotná existence sdružení APKURS a jeho působení mohly jevit jako poměrně problematické (tím spíše, když sídlo Asociace je na stejné adrese jako sídlo žalobce) a vyvolávaly pochybnost, zda je úlohou daného sdružení skutečně plnit proklamované cíle, anebo zda má Asociace fungovat pouze k maskování kartelu, jak tomu bylo v případech, které řešila Komise.

### *II.1.B Místní šetření a možnost provádět namátkové kontroly*

[19] Místní šetření je nezbytným nástrojem v rámci vyšetřovací pravomoci stěžovatele, jehož účelem je zajištění důvěryhodných a jedinečných důkazů pro zjištění a následné potrestání protisoutěžního jednání. Místní šetření je rovněž nenahraditelným zdrojem informací, neboť využívá prvek překvapení. Soutěžitelé, kteří jsou podrobena šetření na místě, nemají díky elementu překvapení možnost manipulovat s důkazy či se jich zbavovat nebo je nějakým způsobem pozměňovat. Tím, že je stěžovatel nadán pravomocí vstupovat do obchodních prostor soutěžitele a obstarat v těchto prostorách nezbytné důkazní prostředky, se naplňuje účel zákona o ochraně hospodářské soutěže a stěžovatele samotného, neboť bez těchto důkazů by často nebylo možné odhalit závažné protisoutěžní jednání soutěžitelů. Úřad tak je oprávněn provést místní šetření v rámci výkonu své dozorové pravomoci i mimo rámec správního řízení či sektorového šetření v průběhu tzv. předběžného šetření, a to i namátkovým způsobem, přičemž zákon o ochraně hospodářské soutěže nevyžaduje výslovně k provedení takového místního šetření prvotní podezření. Dokonce se připouští, aby stěžovatel již při místním šetření získával informace, z nichž podezření teprve vyplýne.

[20] Dle stěžovatele krajský soud tendoval spíše k poměrně restriktivní interpretaci vyšetřovacích institutů svěřených stěžovateli. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 9. 2011, č. j. 5 Aps 4/2011 - 326, tento zužující výklad krajského soudu výslovně koriguje. Nejvyšší správní soud naopak zaujímá vlastní stanovisko, podle kterého konkrétní pochybnosti o porušení předpisů nejsou nezbytnou podmínkou pro výkon kontroly, pokud příslušný zákon takovou podmínku výslovně nestanoví nebo z jeho účelu tato podmínka nevyplývá. To se dle závěru Nejvyššího správního soudu aplikuje i na postup podle § 20 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně hospodářské soutěže a existenci konkrétního podezření, že soutěžitel neplní řádně své povinnosti vyplývající ze zákona o ochraně hospodářské soutěže. Z judikatury Nejvyššího správního soudu je dle stěžovatele zřetelné, že kontrolní oprávnění Úřadu sahají nejen k možnosti provést místní šetření mimo správní řízení, ale rovněž k provádění namátkové kontroly bez konkrétního podezření.

[21] Místní šetření tak může být stěžovatelem prováděno mimo správní řízení rovněž jako součást sektorového šetření či v rámci předběžného šetření za účelem ověření konkrétního podezření z možného spáchání přestupku. Toto podezření se v žádném případě nerovná prokázání spáchání přestupku, neboť „dozvědět se o porušení povinnosti“ neznamená, že již v tom okamžiku musí být najisto postaveno, že k porušení povinnosti nesporně došlo, nýbrž postačí, že vzniklo důvodné podezření, že se tak stalo. Jak vyplývá z rozhodnutí Vrchního soudu v Praze sp. zn. 7 A 167/94, jde o vědomost o skutkových okolnostech v takovém rozsahu, který umožní i jejich předběžné právní posouzení. Zákon nepředpokládá, že by muselo jít o informaci zvláště kvalifikovanou nebo přicházející od určitého zdroje, musí však mít nezbytnou míru věrohodnosti a určitosti, aby na druhé straně nedošlo k zahájení řízení naprosto nedůvodně. Dále Podle rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 2. 1995, č. j. 7 A 147/94 - 17, pak „dozvědět se o porušení povinnosti“ neznamená, že již v tom okamžiku musí být najisto postaveno, že k porušení povinnosti nesporně došlo, nýbrž postačí, že vzniklo důvodné podezření, že se tak stalo. Prokázání porušení povinnosti a kdo je za ně odpovědný je předmětem řízení. Proto zahájení řízení musí předcházet určitá skutečnost, z níž důvodnost podezření plyne. Den, kdy je tato skutečnost správnímu orgánu oznámena nebo zjištěna při plnění jeho pracovních

pokračování

*úkolů nebo v souvislosti s nimi jeho pracovníky, je den, kdy se správní orgán o porušení povinnosti dozvěděl, tj. seznal, že došlo k jednání, jež zákon při splnění dalších podmínek definuje jako správní delikt.“* Jde o vědomost o skutkových okolnostech v takovém rozsahu, který umožní i jejich předběžné právní posouzení. Zákon nepředpokládá, že by muselo jít o informaci zvláště kvalifikovanou nebo přicházející z určitého zdroje, musí však mít nezbytnou míru věrohodnosti a určitosti, aby na druhé straně nedošlo k zahájení řízení naprosto nedůvodného.

### II.2.C Důvodné podezření a ověřování validity podnětů

[22] Stěžovatel trvá na tom, že přiměřenost rozsahu místního šetření úvodnímu podezření, k jehož prošetření mělo místní šetření sloužit, nelze v žádném ohledu ztotožňovat s nutností prokázat spáchání přestupku. Není možné ani požadovat, aby v rámci šetření na místě mohl Úřad dohledávat jen dokumenty, o jejichž existenci již předem ví, neboť tím by byl popřen samotný smysl a účel tohoto vyšetřovacího nástroje.

[23] Spornou otázkou v daném případě je, zda měl stěžovatel k provedení předmětného místního šetření v obchodních prostorách žalobkyně dostatečné důvodné podezření o možném protisoutěžním jednání, tedy zda místní šetření obstálo v testu vhodnosti. K samotnému důvodnému podezření dala v tomto ohledu zejména recentní judikatura jasně najevo, co je soudy akceptováno jako úvodní či důvodné podezření, na základě kterého je Úřad oprávněn provést místní šetření.

[24] Stěžovatel se domnívá, že otázku samotné „důvodnosti“ podezření o možném narušení hospodářské soutěže by v první řadě měl posuzovat sám Úřad, nikoliv soud, neboť právě a jedině Úřad je specializovaným státním orgánem, kterému byla zákonem svěřena role „ochránce“ hospodářské soutěže a pouze Úřad tak dokáže nejlépe komplexně posoudit, zdali zde důvodné podezření o možném protisoutěžním jednání existuje či nikoli. Poukázat lze rovněž na judikaturu správních soudů, které se již několikrát vyslovily v tom smyslu, že přistoupení k jednotlivým úkonům v rámci šetření možného protisoutěžního jednání je třeba pokládat za odbornou otázku, která je svěřena specializovanému správnímu orgánu, a „soud není oprávněn se závěry žalovaného polemizovat, žalovaného nutit do jeho právního názoru a tím fakticky vytvářet politiku státu v oblasti hospodářské soutěže; k jejímu konzistentnímu vytváření je tu žalovaný, jenž si pak nutně musí nést důsledky.“

[25] Stěžovatel nesouhlasí s krajským soudem, že v době, kdy místní šetření proběhlo, Úřad nedisponoval žádnými reálnými indiciemi o protisoutěžním jednání, resp. o zakázané koordinaci žalobkyně a skupiny TIPSPORT v oblasti kurzového sázení.

[26] V daném případě se jednalo o možnou zakázanou dohodu na trhu kurzového sázení, přičemž o tomto trhu měl Úřad již před provedením místního šetření vědomosti a znalosti získané z jeho předchozí praxe. Rovněž byly nezávisle na sobě Úřadu doručeny dva podněty a tři doplnění jednoho z nich, které mu poskytovaly dostatečně věrohodné a přesvědčivé informace. Tato podání totiž vykazovala velkou míru shody v tvrzených skutečnostech a byla evidentně podána subjekty pohybujícími se na trhu, kde mělo docházet k protisoutěžnímu jednání. Navíc byla Úřadu doručována v časovém rámci zhruba jednoho a půl roku. V neposlední řadě měl Úřad k dispozici informace z médií, konkrétně novinové články, žurnalizované ve správním spise, které dále svědčily o možné kooperaci žalobkyně a skupiny TIPSPORT.

[27] Shrne-li tedy stěžovatel informace, kterými disponoval před provedením místního šetření, daly by se rozdělit do 4 kategorií: 1. informace známé Úřadu z jeho úřední činnosti, 2. informace plynoucí z podnětu společnosti SAZKA a jeho doplnění, 3. informace plynoucí z podnětu Mgr. Gejdoše a 4. internetové a novinové články. Všechny tyto informace v souhrnu Úřadu

dávaly poměrně jasný a ucelený obrázek o možné zakázané dohodě ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže a čl. 101 SFEU a již z tohoto výčtu je tedy podle stěžovatele patrné, že Úřad místní šetření neprovedl bez „žádných reálných indicií“, jak uvádí krajský soud v napadeném rozsudku.

[28] Pokud se jedná o informace z úřední činnosti, Úřadu byla již z jeho předchozí rozhodovací praxe známa struktura a fungování trhu kurzového sázení, zejména se tak jednalo o povědomost o oligopolní struktuře trhu, kdy zde vedle sebe působili dva velcí hráči, a to žalobce a skupina TIPSPORT. Nejnověji se přitom Úřad tímto trhem zabýval v rámci posuzování spojení soutěžitelů náležících do podnikatelské skupiny žalobkyně, tj. skupiny PENTA a skupiny TIPSPORT, ačkoliv k samotnému spojení došlo na jiném trhu, tj. trhu okamžitých loterií. K trhu kurzového sázení však Úřad v daném rozhodnutí mimo jiné uvedl, že se jedná o vysoce koncentrovaný trh, kde působí velmi malé množství významných soutěžitelů, přičemž nejvýznamnějšími z nich jsou skupiny žalobkyně a TIPSPORT. Lze rovněž konstatovat, že definice relevantního trhu se do značné míry shoduje s popisem trhu, který je obsažen v podnětu společnosti SAZKA. Proti tomuto rozhodnutí o spojení soutěžitelů podala následně společnost SAZKA rozklad, avšak ten byl zamítnut pro nepřijatelnost, neboť byl podaný subjektem, který nebyl účastníkem řízení. Již tato skutečnost tak podle stěžovatele mimo jiné implikuje, že domněnky soudu, že Úřad je nástrojem společnosti SAZKA v rámci konkurenčního boje, jsou liché. Lze namítat, že tyto informace měly být součástí správního spisu, stěžovatel však tento názor nesdílí. Vzhledem k tomu, že se jednalo o typ informací, které byly Úřadu známy z jeho předchozí praxe, považoval Úřad za nadbytečné je zakládat do spisového materiálu, neboť by se podle jeho názoru jednalo o přílišný právní formalismus.

[29] Pokud se jedná o informace plynoucí z podnětu společnosti SAZKA a jeho doplnění, argumentace krajského soudu, který v napadeném rozsudku záměrně bagatelizuje tento podnět včetně jeho doplnění, neboť společnost SAZKA působí na relevantním trhu jako konkurent žalobkyně, je v tomto ohledu irelevantní. Naopak, hodnotu podnětu tato skutečnost podle stěžovatele nijak nesnižuje a je samozřejmé, že Úřad slepě nepřijímá informace za pravdivé bez toho, aby si je v rámci možností prověřil. K otázce snižování hodnoty a věrohodnosti podnětu společnosti SAZKA a jeho doplnění z důvodu podání konkurenčním subjektem, jak činí krajský soud, stěžovatel dále konstatuje, že téměř každý podnět o možném porušení pravidel hospodářské soutěže je více či méně součástí konkurenčního boje. Je pochopitelné, že soutěžitel, který podává podnět na svého konkurenta, tak činí především kvůli vlastním zájmům. Toho si je však Úřad vědom při šetření každého podnětu a podle toho k němu tak přistupuje. Krajský soud by se tak podle stěžovatele neměl pouštět do zbytečných spekulací o tom, že Úřad nemá přistupovat na tuto hru a stávat se jen nástrojem konkurenčního boje. Kdyby jím Úřad v této věci byl, rozhodně by nečekal tak dlouhou dobu s rozhodnutím k přistoupení k místnímu šetření, respektive zahájení správního řízení, a konal by mnohem dříve.

[30] Dále je třeba podotknout, že úroveň podnětu společnosti SAZKA a jeho doplnění je v porovnání s jinými podněty, které Úřadu přicházejí, nadstandardní, přičemž se nejednalo o pouhé spekulace podavatele podnětu, ale řada informací byla podložena zdrojovými daty a jsou tedy součástí správního spisu. Souhrnně tak podle stěžovatele samotný podnět a jeho doplnění poskytoval informace, které působily dostatečně přesvědčivým a věrohodným dojmem. Ostatně, řada z těchto informací byla posléze potvrzena na předmětném místním šetření.

[31] Základní informace obsažené v podnětu společnosti SAZKA a jeho doplnění by se tak daly shrnout následujícím způsobem. Společnost SAZKA předně tvrdila, že žalobce, skupina TIPSPORT a sdružení APKURS se dopustili protisoutěžního jednání tím, že „na půdě uvedeného spolku tyto společnosti protiprávně (i) uzavřely dohodu o rozdělení trhu s kurzovými



pokračování

sázkami na území České republiky a (ii) vyměňovaly si citlivé informace o jejich budoucím chování na trhu.“ Tím se dle společnosti SAZKA měli dopustit uzavření zakázané horizontální dohody.

[32] Vytýká-li dále krajský soud Úřadu, že doplňování podnětu společnosti SAZKA je zahaleno tajemstvím, které pramení z toho, že doplnění podnětu byla podle jejich obsahu zjevně činěna v návaznosti na jednání společnosti SAZKA s Úřadem, o nichž správním spisem neprochází žádná procesní stopa, Úřad ve svých přípisech soudu ani na soudním jednání nepopíral, že jednání se společností SAZKA proběhla. Pokud se však jedná o možné vady protokoly ve fázi předběžného šetření podnětu, kdy ve spise nejsou obsaženy žádné záznamy o komunikaci s podavatelem podnětu, společností SAZKA, ve fázi prošetřování podnětu, tato výtka je podle stěžovatele v řízení o možném nezákonném zásahu irelevantní, neboť žalobkyně tímto postupem Úřadu nebyla žádným způsobem zkrácena na svých právech ve vztahu k možnému nezákonnému zásahu týkajícím se provedení místního šetření. Ve správním spisu se rovněž nachází veškeré relevantní dokumenty, na základě kterých Úřad pojal důvodné podezření o možném protisoutěžním jednání žalobkyně. Námitku procesní vady rovněž může žalobkyně uplatnit v rámci procesních námitek týkajících se probíhajícího správního řízení - tj. žaloby proti správnímu rozhodnutí ve věci samé.

[33] Dalším zdrojem informací byl dále podnět Mgr. Gejdoše, který zejména upozornil na možné protisoutěžní jednání žalobkyně a skupiny TIPSPORT formou skupinového bojkotu konkurentů a celkové rozdělení trhu. Co se týče samotné relevance tohoto podnětu, jednalo se o podnět „kvazi“ anonymní, neboť byl podán prostřednictvím právního zástupce (Mgr. Gejdoše) nejmenovaného subjektu, resp. nejmenované zahraniční online sázkové kanceláře; obdobně jako v případě podnětu společnosti SAZKA se tak jednalo o podnět „zevnitř“, ze kterého bylo zjevné, že se podavatel podnětu na daném trhu orientuje. Správní soudy již v tomto ohledu judikovaly, jakým způsobem tento typ podnětů vyhodnocovat.

[34] Místní šetření tedy má sloužit k tomu, že informace v (jakémkoli) podnětu potvrdí nebo vyvrátí. Samotná anonymita podnětu by tak podle stěžovatele neměla *a priori* snižovat jeho hodnotu. Jak bylo navíc řečeno výše, informace obsažené v anonymním podnětu do velké míry korelovaly s informacemi, které byly obsaženy v podnětu společnosti SAZKA a jeho doplnění.

[35] Pokud se jedná o otázku prověřování podnětů a výtku krajského soudu, že Úřad dostatečně neproověřil informace uvedené v podnětech a že obě podání obsahují pouze obecný popis veřejně dostupných informací o oblasti kursového sázení v České republice, o sdružení v APKURS, o marketingu a sponzoringu divácky atraktivních soutěží, což má být doplněno subjektivním hodnocení společnosti SAZKA, nic z toho však nevypovídá o konkrétních prvcích možných koordinačních aktivit, s tímto závěrem soudu stěžovatel zásadně nesouhlasí. Není rovněž pravda, že by informace uvedené zejména v podnětu společnosti SAZKA a jeho doplnění Úřad zcela slepě převzal a nijak neproověřoval. Vzhledem k povaze šetřené věci připadalo v dané fázi v úvahu pouze ověřování informací z veřejně dostupných zdrojů.

[36] Dále stěžovatel zdůraznil, že místní šetření proběhlo ještě ve fázi předběžného šetření, přičemž správní řízení bylo zahájeno až po uskutečnění místního šetření. V daném momentě se tak žádný jiný vyšetřovací nástroj nejevil jako vhodnější. Vzhledem k celkovému ekonomickému a právnímu kontextu (tedy vysoce koncentrovaný oligopolní trh, kde jsou dva nejsilnější hráči sdružení v Asociaci) a povaze předmětného trhu kurzového sázení bližší prošetřování podnětu prostřednictvím obesílání jednotlivých subjektů trhu s žádostmi o poskytnutí informací a podkladů nebylo možné, a to kvůli vysokému riziku z vyzrazení šetření

a zmaření jeho účelu. Podle stěžovatele tak v posuzovaném případě vztah mezi obsahem podezření a účelem místního šetření a jeho průběhem existoval.

### II.3 Vyjádření žalobkyně

[37] Dle žalobkyně jediné, co ze správního spisu, byť nepřímo, vyplývá, je existence několika zákulisních schůzek mezi neidentifikovanými osobami zastupujícími společnost SAZKA a Úřad, na nichž zřejmě docházelo ke konkurenčním bojům motivované koordinací postupů vůči žalobkyni, která je přímým konkurentem společnosti SAZKA. O těchto schůzkách není učiněn žádný záznam ve správním spisu, lze se tak pouze domnívat, co bylo jejich obsahem.

[38] Žalobkyně trvá na tom, že místní šetření bylo nezákonné, neboť stěžovatel nedisponoval dostatečně věrohodnými indiciemi, které by zakládaly důvodné podezření pro zahájení místního šetření. Kasační stížnost stěžovatele je tak třeba interpretovat jako *ex post* snahu dodatečně „doplnit“ chybějící legitimní důvody pro provedení místního šetření.

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[39] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[40] Kasační stížnost je důvodná.

#### III.1 Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku

[41] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozsudku krajského soudu. Platí totiž, že nepřezkoumatelný rozsudek zpravidla nenabízí prostor k úvahám o námitkách věcného charakteru a je nezbytné jej bez dalšího zrušit. Konstantní judikatura tohoto soudu označuje za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů zejména takové rozhodnutí, v němž soud zcela opomene vypořádat některou z uplatněných žalobních námitek (viz například rozsudky ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 - 58, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74), respektive pokud z jeho odůvodnění není zřejmé, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby (viz například rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44).

[42] Současně vycházel Nejvyšší správní soud ze své ustálené judikatury, podle níž je s kasačním důvodem podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. třeba zacházet obezřetně, neboť zrušením rozhodnutí soudu pro nepřezkoumatelnost se oddaluje okamžik, kdy základ sporu bude správními soudy s konečnou platností vyřešen, což není v zájmu ani účastníků řízení a ani ve veřejném zájmu na hospodárnosti řízení před správními soudy (srov. například rozsudek ze dne 24. 3. 2016, č. j. 4 Azs 21/2016 - 66).

[43] Rozsudek krajského soudu nedostatky, které by měly za následek jeho nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, netrpí. Krajský soud se zabýval především otázkou, zda měl stěžovatel před provedením místního šetření k dispozici dostatečné poznatky, které byly způsobily vzbudit důvodné podezření o protisoutěžním jednání. Krajský soud přitom srozumitelně a relativně podrobně vysvětlil, k jakému závěru dospěl a z jakých důvodů. Z odůvodnění je zřejmé, které skutečnosti považoval krajský soud za rozhodné a v základu to, jak nahlížel na jednotlivé poznatky stěžovatele; jinou otázkou pak je, zda jsou závěry krajského

pokračování

soudu věcně správné. Povinnost soudu odůvodnit přezkoumatelným způsobem závěry, ke kterým dospěje, nelze vykládat jako povinnost reagovat na každou dílčí výtku a argument at' již žalobce, anebo žalovaného. V nynější věci o tom, že stěžovatel navzdory namítané nepřezkoumatelnosti odůvodnění napadeného rozsudku porozuměl, věcně s ním však nesouhlasí, svědčí již to, že s ním v rozsáhlé kasační stížnosti polemizuje.

[44] S ohledem na uvedené skutečnosti lze tedy uzavřít, že kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. není dán.

### III.2 Obecná východiska posouzení věci

[45] Věcným předmětem sporu je, zda místní šetření v obchodních prostorách žalobkyně proběhlo v situaci, kdy měl stěžovatel zřetelné, konkrétní a dostatečné vstupní indicie vyvolávající důvodné podezření o narušení hospodářské soutěže protisoutěžním jednáním, které popsal v pověření k provedení místního šetření. Krajský soud dospěl k závěru, že tomu tak nebylo, neboť v době, kdy místní šetření proběhlo, stěžovatel nedisponoval žádnými reálnými indiciemi o koordinaci (dokonce dlouhodobé) žalobkyně a skupiny TIPSPORT v oblasti kurzového sázení, a že místní šetření uskutečněné v obchodních prostorách žalobkyně, relativně široce vymezené, vykazuje znaky snahy „něco najít“.

[46] Cílem činnosti stěžovatele je podpora hospodářské soutěže a její ochrana proti nedovolenému omezování. K naplnění tohoto cíle zákon o ochraně hospodářské soutěže stěžovateli svěřuje široké pravomoci, které může využívat v rámci obecnějších šetření soutěžních podmínek a dodržování soutěžních předpisů i v rámci správních řízení vedených ve věcech konkrétních protisoutěžních deliktů. V souladu s § 20 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně hospodářské soutěže je stěžovatel oprávněn vykonávat „*dozor nad tím, zda a jakým způsobem soutěžitelé plní povinnosti vyplývající pro ně z tohoto zákona nebo z rozhodnutí Úřadu vydaných na základě tohoto zákona*“. Provádí tedy nejen všeobecný dozor nad dodržováním pravidel hospodářské soutěže, ale i následnou kontrolu, jak soutěžitelé plní jím vydaná rozhodnutí. Dále zákon stěžovateli umožňuje vykonávat i tzv. sektorová šetření, tedy průběžná šetření soutěžních podmínek v případech, kdy situace na jednotlivých trzích naznačuje, že hospodářská soutěž je narušena. Stěžovatel pak může navrhnout opatření ke zlepšení, zejména vydávat zprávy, jejichž obsahem jsou doporučení ke zlepšení soutěžních podmínek (§ 20 odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže).

[47] Postup stěžovatele v rámci tzv. předběžného šetření a sektorového šetření upravuje § 20 odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže tak, že Úřad postupuje přiměřeně podle § 21e, 21f a 21g téhož zákona. I mimo zahájené správní řízení tedy stěžovateli náleží relativně rozsáhlé vyšetřovací pravomoci, které mu umožňují provádění efektivního dozoru. Konkrétně může od soutěžitelů požadovat patřičné informace a podklady (§ 21e) a provádět šetření na místě v obchodních i jiných prostorách soutěžitelů (§ 21f a § 21g). Uvedená oprávnění je však nutno aplikovat přiměřeně s ohledem na to, že šetření soutěžitelé nejsou účastníky řízení a nedisponují tak příslušnými procesními právy.

[48] Pro uvedenou dozorovou činnost (předběžná a sektorová šetření) je typické a z její povahy zjevné, že Úřad před jejím prováděním nemusí disponovat žádným konkrétnějším podezřením na možné protiprávní jednání určitých soutěžitelů. To však neznamená, že by postup Úřadu v těchto případech mohl zcela záviset na jeho libovůli, jak upozornil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 9. 2011, č. j. 5 Aps 4/2011 - 326, č. 2458/2012 Sb. NSS (věc *Telefónica*), kde konstatoval, že je nezbytné, aby i v rámci předběžného šetření byla respektována zásada proporcionality, tedy aby byl sledován právem aprobovaný legitimní cíl a aby bylo šetření pro dosažení tohoto cíle nezbytné a tomuto cíli přiměřené. Zákonem předvídaný legitimní účel

daného institutu přitom spočívá v kontrole dodržování vnitrostátního a unijního soutěžního práva konkrétním soutěžitelem či soutěžiteli a v případě zjištění skutečností, jež by mohly nasvědčovat protiprávnímu omezení hospodářské soutěže, ve shromáždění prvotních podkladů pro to, aby se mohl stěžovatel rozhodnout, zda zahájí správní řízení o příslušném soutěžním deliktu či deliktech, nebo nikoliv. Účelem předběžného šetření je zároveň i ochrana soutěžitelů před tím, aby proti nim nebyla zcela zbytečně zahajována řízení o porušení soutěžního práva, která by byla založena na zjevně nepodložených či nepravdivých informacích. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku také zdůraznil, že „*předběžné šetření však rozhodně není určeno k tomu, aby v něm byly shromažďovány veškeré podklady již pro konečné rozhodnutí ve správním řízení, a tedy odstraňovány jakékoliv pochybnosti o tom, zda byl spáchán soutěžní delikt. Předběžné šetření tedy rozhodně nemá a nemůže nabízet samotné správní řízení a nemělo by se v něm (nejde-li o skutkově triviální věc) nacházet též i doložení či shromažďování dalších podkladů pro konečné rozhodnutí o vině a sankci za správní delikt. Podmínkou pro zahájení správního řízení o takovém deliktu rozhodně není jistota správního orgánu o tom, že byl tento delikt spáchán, ale pouze důvodné podezření. Předběžné šetření, v němž, jak již bylo řečeno, soutěžitel nemůže vykonávat práva účastníka řízení, tedy nesmí suplovat funkci správního řízení a činit z něho pouze formální procesní stádium, kde už je o tom, zda a kým byl delikt spáchán, vlastně předem rozhodnuto. Takový postup by byl popřením základního práva soutěžitele na spravedlivý proces.*“ Uvedené závěry lze podle názoru Nejvyššího správního soudu přiměřeně vztáhnout i na provádění sektorových šetření.

[49] Vyjde-li při uvedené dozorové činnosti najevo skutečnosti zakládající důvodné podezření, že se konkrétní soutěžitel(é) dopustil(i) protisoutěžního deliktu, může Úřad zahájit správní řízení ve věci možného porušení soutěžních předpisů (§ 20 odst. 3 ve spojení s § 21 zákona o ochraně hospodářské soutěže). Správní řízení Úřad zahajuje vždy *ex officio* [vyjma řízení o povolení spojení a o povolení výjimky ze zákazu uskutečňování spojení (viz § 21 odst. 1 téhož zákona)]. Kromě poznatků získaných při vlastní činnosti může Úřad pojmout podezření na porušení soutěžních pravidel i z podnětu získaného od soutěžitele či jiného subjektu.

[50] Před zahájením správního řízení tedy musí mít Úřad k dispozici relativně konkrétní podezření na spáchání protisoutěžního deliktu, aby mohl dostatečně vymezit předmět řízení. Zde je nutno respektovat obecnou úpravu správního řízení obsaženou v § 46 odst. 1 správního řádu, podle které musí oznámení o zahájení správního řízení *obsahovat označení správního orgánu, předmět řízení, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby*. Nejvyšší správní soud přitom opakovaně zdůraznil, že „*vymezení skutku, pro který je řízení zahájeno, musí být konkrétní, stejně tak jako musí být z oznámení o zahájení řízení zřejmé, co bude jeho předmětem a o čem bude v řízení rozhodováno*“ (viz např. rozsudek ze dne 20. 11. 2003, č. j. 5 A 73/2002 - 34, č. 296/2004 Sb. NSS). Přímou ve vztahu k vymezení předmětu řízení vedeného ve věci možného porušení § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže (zakázané dohody) pak Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*na samém počátku řízení není možné jeho předmět zcela přesně vymezit. V této fázi má správní orgán pouze informace plynoucí z jeho postupu před samotným zahájením správního řízení a z případných vnějších podnětů. Nicméně předmět jakéhokoliv zahajovaného řízení (a pro oznámení o zahájení správně-trestního řízení to platí zvláště) musí být 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.*“ (viz rozsudek ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009 - 541, č. 2119/2010 Sb. NSS). Skutek, pro který je zahajováno správní řízení, tedy musí být dostatečně konkretizován tak, aby nebyl zaměnitelný s jiným protiprávním jednáním (což má význam z hlediska dodržení zásady *ne bis in idem*, překážky litispendence a překážky *res iudicata*), a to proto, aby si byl obviněný soutěžitel vědom, jaké jednání je mu kladeno za vinu, a tím bylo respektováno jeho právo na obhajobu, které je součástí širšího práva na spravedlivý proces.

[51] Pokud stěžovatel v rámci správního řízení přistoupí k provedení šetření na místě, které je zpravidla nejúčinnějším nástrojem k získání stěžejních důkazů k prokázání protisoutěžního

pokračování

deliktu, musí vyšetřovanému soutěžiteli sdělit také účel tohoto šetření, jenž bude zpravidla shodný s vymezením předmětu správního řízení, resp. může být i úžeji zaměřený. Požadavek na sdělení právního důvodu a účelu šetření před jeho zahájením je podstatný pro stanovení hranic, v jejichž rámci má stěžovatel oprávnění zajišťovat dohled nad plněním soutěžních pravidel, aby toto oprávnění nesklouzlo k náhodnému vyhledávání informací nesouvisejících s původním podezřením Úřadu na určitý protisoutěžní delikt (tj. k neoprávněnému lovu informací).

[52] Pro posouzení věci je nutno vycházet i z rozsudku ESLP ze dne 2. 10. 2014 ve věci stížnosti č. 97/11, *Delta Pekárny a. s. proti ČR*, který přinesl zásadní závěry týkající se oprávněnosti šetření na místě prováděných dle zákona o ochraně hospodářské soutěže. Z tohoto rozsudku a následné judikatury vnitrostátních soudů přitom plyne, 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 krajský soud v dané věci posuzoval, zda měl stěžovatel před zahájením místního šetření k dispozici konkrétní skutková zjištění, která provedení šetření na místě odůvodňovala.

[53] Nejvyšší správní soud souhlasí s rozhodovací praxí krajského soudu, který konstantně judikuje, že musí existovat proporcionální vztah 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 jeho provedením) a rozsahem samotného šetření (viz např. rozsudek ze dne 29. 5. 2017, č. j. 62 Af 92/2016 - 398, či rozsudky ze dne 31. 3. 2017, č. j. 29 A 165/2016 - 150, a ze dne 27. 3. 2018, č. j. 29 Af 2/2016 - 212, uvedená praxe byla potvrzena i rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2017, č. j. 6 As 113/2017 - 83, č. 3586/2017 Sb. NSS, ve věci *ČD Cargo* a ze dne 29. 3. 2018, č. j. 5 As 119/2017 - 60, ve věci *SUEZ využití zdrojů*). Úřad je tak při místním šetření oprávněn zajistit pouze ty dokumenty, které souvisí s jeho původním podezřením odůvodněným jeho 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 nebo v neodůvodněně širokém vymezení předmětu řízení/šetření.

[54] Za přiměřeně použitelnou lze při posuzování oprávněnosti rozsahu místních šetření považovat i judikaturu unijních soudů vztahující se k postupu Komise při provádění kontrol dle nařízení Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 16. 12. 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v člancích 81 a 82 Smlouvy (dále jen „nařízení č. 1/2003“). Přes odlišnosti procesní úpravy v tomto nařízení a v zákoně o ochraně hospodářské soutěže [Komise nařizuje kontrolu rozhodnutím podle čl. 20 odst. 4 nařízení č. 1/2003, jehož legalitu může následně přezkoumat Tribunál, zatímco Úřad provádí šetření na místě pouze na základě písemného pověření vystaveného jeho předsedou, české soudy pak přezkoumávají místní šetření *en bloc*, buď v rámci žaloby podle § 65 s. ř. s. proti konečnému rozhodnutí Úřadu ve věci samé, nebo od účinnosti novely zákona o ochraně hospodářské soutěže dne 19. 10. 2016 na základě zásahové žaloby], lze základ závěrů unijních soudů považovat za relevantní a přiměřeně aplikovatelné i pro českou vnitrostátní procesní úpravu.

[55] V rozsudcích ve věcech *ČD Cargo* a *SUEZ využití zdrojů*, týkajících se nezákonného zásahu spočívajícího v provedení šetření na místě Úřadem, Nejvyšší správní soud zdůraznil, že vymezení předmětu a účelu místního šetření v pověření musí zejména vymezit rozsah povinností spolupráce účastníka řízení s Úřadem a zaručit mu právo na obhajobu (k tomu odkázal na rozsudek SDEU ze dne 17. 10. 1989 ve spojených věcech 97/87 a 99/87 *Dow Chemical Ibérica SA a další proti Komisi Evropských společenství*, bod 26). Unijní judikatura požaduje, aby rozhodnutí podle čl. 20 nařízení č. 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. 9. 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 „*ke 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. 3. 2007 ve věci T-339/04 *France Télécom SA proti Komisi Evropských společenství*, bod 58). Odůvodnění pověření přitom ohraničuje pravomoci svěřené pracovníkům Komise, a proto mohou požívat pouze kopie dokumentů, které se týkají předmětu šetření (rozsudek SDEU ze dne 18. 6. 2015 ve věci C-583/13 *P Deutsche Bahn AG a další proti Komisi*, bod 60).

[56] Uvedená judikatura tedy specifikuje, jak má soutěžní orgán vymezit předmět a účel místního šetření tak, aby bylo možno toto šetření považovat za oprávněné a aby bylo chráněno právo vyšetřovaných soutěžitelů na účinnou obhajobu. Tato obecná východiska jsou bezpochyby uplatnitelná i na tuzemskou procesní úpravu, jejíž základní cíl - tj. přiměřenost prováděných místních šetření a respektování práva účastníka řízení na obhajobu a na ochranu soukromí, jsou totožná jako v evropském kontextu. Mírnější požadavky na vymezení předmětu a účelu místních šetření v českém prostředí nelze vyvodit ani z toho, že podle zákona o ochraně hospodářské soutěže se šetření soutěžitelé stávají již před provedením místního šetření účastníky řízení (na rozdíl od řízení podle nařízení č. 1/2003, podle kterého získávají soutěžitelé status účastníka řízení až po sdělení výhrad). Pokud jim totiž z předmětu správního řízení, respektive z vymezení předmětu a účelu místního šetření, nebude zřejmé, z jakého jednání jsou podezřelí, nebudou moci svá práva účastníků řízení plně využít.

[57] Nejvyšší správní soud vzal také v úvahu, že výkon vyšetřovacích pravomocí Úřadu (v tomto případě provádění šetření na místě v rámci správního řízení) je nevyhnutelně spojen s konfliktem proti sobě stojících zájmů, a to na jednu stranu veřejného zájmu na ochraně funkční hospodářské soutěže a spravedlivého tržního prostředí, a na druhou stranu práva vyšetřovaných soutěžitelů, typicky práva na obhajobu a na ochranu soukromí. Je nepochybné, že naplňování veřejného zájmu na odhalování protisoutěžních deliktů je do určité míry znesnadněno procesními standardy, které na řízení u Úřadu a provádění místních šetření klade zákon a soudní judikatura. Nejvyšší správní soud si je zároveň vědom složité pozice stěžovatele při rozkrývání protisoutěžního jednání a získávání relevantních důkazů k jeho prokázání. Obecně je tak ve shodě s krajským soudem, že procesní postup Úřadu a jeho relativně široká procesní oprávnění, zejména možnost provedení neohlášených místních šetření, musí respektovat základní výše uvedené požadavky, a to zejména požadavek na dostatečnou konkretizaci podezření, které Úřad k provedení místního šetření vede.

### III.3 Aplikace na nyní posuzovanou věc

[58] V nyní posuzované věci žalobkyně v podané žalobě zpochybnila mimo jiné to, zda měl stěžovatel k provedení místního šetření dostatek zřetelných a konkrétních vstupních indicií, které by vyvolávaly důvodné podezření, že došlo k protisoutěžnímu jednání vymezenému v pověření. Učinila tak sporným, zda posuzované místní šetření obстоjí v tzv. testu (kritériu) *vhodnosti*. Krajský soud v tomto ohledu v napadeném rozsudku obecně správně vymezil, že úvaha o vhodnosti

pokračování

místního šetření spočívá v posouzení, zda byl tento nástroj adekvátní (přiměřený) vzhledem ke konkrétním skutkovým zjištěním, které měl stěžovatel k dispozici před provedením místního šetření, a které jsou obsaženy ve spisu.

[59] Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku ze dne 30. 1. 2018, čj. 1 As 80/2018 - 201, uvedl, že výkon vyšetřovacích pravomocí stěžovatele, včetně provedení místního šetření na místě, jakožto patrně nejinvasivnějšího nástroje, který má stěžovatel v rámci svých oprávnění k dispozici k odhalování protisoutěžních jednání, je nevyhnutelně vždy spojen s konfliktem proti sobě stojících zájmů. Na straně jedné veřejného zájmu na ochraně funkční hospodářské soutěže a spravedlivého tržního prostředí, na straně druhé práva šetřených soutěžitelů na ochranu soukromí.

[60] Při úvaze, zda bylo provedené místní šetření přiměřené (a úžeji vhodné), je třeba mít rovněž na paměti, co je jeho účelem v rámci prověřování podezření na porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže. Stěžovatel je v případě podezření na protisoutěžní jednání, a zejména zakázaného jednání ve shodě a/nebo dohodě, o jaké se mělo jednat také v posuzované věci, ve značně složité pozici, pokud jde o získávání relevantních důkazů k jeho prokázání. Místní šetření je právě nástrojem k opatření důkazních prostředků o možném porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže, k němuž stěžovatel sahá zásadně v úvodní fázi celého procesu, a to případně i před samotným zahájením řízení (tzv. „předběžné šetření“), za podmínek vyplývajících z ustanovení § 20 odst. 1 písm. a) a b), odst. 2 a 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Místní šetření je přitom mnohdy nezastupitelným (*de facto* jediným možným) nástrojem k opatření důkazů (viz například rozsudek tohoto soudu ze dne 16. 9. 2021, č. j. 9 As 365/2019 - 48).

[61] Na stěžovatele proto nelze, pokud jde o získávání podkladů a poznatků k provedení místního šetření, klást nepřiměřeně vysoké nároky. Činnost stěžovatele před zahájením samotného správního řízení neslouží k tomu, aby bylo postaveno na jisto, že k protisoutěžnímu jednání skutečně došlo, včetně jeho přesné právní kvalifikace. Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku ze dne 20. 3. 2019, č. j. 2 As 257/2018 - 87, uvedl, že „[k] zahájení řízení i provedení šetření je třeba mít podklady či poznatky, z nichž plyne důvodné podezření; není ovšem třeba mít jistotu. (...) Míra pravděpodobnosti musí být natolik intenzivní, aby bylo pravděpodobné, že došlo k protisoutěžnímu jednání.“ (důraz doplněn). Požadavek na provádění extenzivního prověřování a *de facto* dokazování před provedením samotného místního šetření by jednak vedl k tomu, že by institut místního šetření byl již v zásadě nadbytečný, a současně by takovou činností stěžovatel mohl případné účastníky protisoutěžního jednání varovat, důsledkem čehož by mohlo být ukrytí či zničení případných důkazů.

[62] V nyní posuzované věci vycházel krajský soud z náhledu, že nosným podkladem k provedení místního šetření byl podnět SAZKY a jeho doplnění a jeden anonymní podnět, přičemž tato podání obsahují pouze obecný popis veřejně dostupných informací o oblasti kurzového sázení v České republice, o sdružení v Asociaci, o marketingu a sponzoringu divácky atraktivních soutěží, což je doplněno subjektivním hodnocením SAZKY v podobě tvrzení o koordinačních aktivitách. Dle krajského soudu nic z toho však nevypovídá o konkrétních prvcích možných koordinačních aktivit, a sice ani ve vztahu k údajným dílčím podezřením jednotlivě, především však ani ne v jejich souhrnu, a ani ve vztahu k aktivitám od roku 2013, ani k aktivitám dřívějším, na které se místní šetření mělo podle vymezení rovněž vztahovat. 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 skupina TIPSPORT nedopustily jednání rozporného s § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Další závěr krajského soudu, a sice že stěžovatel kromě podnětu společnosti SAZKA a jeho doplnění veskrze nedisponoval žádnými jinými podklady,

však neodpovídá obsahu správního spisu. Krajský soud totiž pominul, že v době, kdy místní šetření proběhlo (12. 3. 2019), měl stěžovatel k dispozici ještě jeden podnět zaslaný Mgr. Gejdošem (udání neidentifikované údajně zahraničí online sázkové společnosti obsahově se týkající zejména možnosti online registrace nových zákazníků pro online sázky) a dále novinové články *Sázkovky bojují o „ulici“*, uveřejněný v Hospodářských novinách dne 11. 2. 2019, a *Tichá revoluce: Tipsport a Fortuna daly sázkařům stamiliony. A srovnaly handicap*, uveřejněný na zpravodajském webu E15 ([www.e15.cz](http://www.e15.cz)).

[63] Současně ani neobstojí názor krajského soudu, že správním spisem neprocházel žádný záznam ohledně aktuálně shromážděných indicií a dílčích hodnocení ze strany stěžovatele. Správní spis obsahuje jednotlivé podněty, úřední záznam o vložení listin – novinových článků a dále z doplňujících podnětů SAZKY je seznatelné, kdy se uskutečnila jednání mezi jejím zástupcem a stěžovatelem a jaká tvrzení podatele podnětu měla být doplněna. V dokumentu o vložení uvedených novinových článků do spisu ze dne 18. 2. 2019 je zároveň provedeno stručné vyhodnocení relevance těchto článků pro úvahy stěžovatele ohledně možného narušení hospodářské soutěže: *„Dne 11. 2. 2019 byly uveřejněny na internetu a novinách články o zrušení manipulačního poplatku, tentokrát při kurzovém sázení na kamenných pobočkách uvedených soutěžitelů. Takovou informaci Úřad považuje za indicii potenciálně protisoutěžní koordinace, neboť je nečtyřlité, aby k takovým krokům, při standardním průběhu volné soutěže, mohlo dojít (opakovaně) v tak krátkém období či dokonce ve stejný den. Úřad proto pořídil tisky dokumentů, uveřejněných na internetu a v novinách, týkající se dané věci (...).“*

[64] Nejvyšší správní soud nesouhlasí ani se závěrem krajského soudu, že podnět SAZKY a jeho doplnění obsahují jen obecná tvrzení, případně tvrzení subjektivní, a že s ohledem na osobu podatele vyžadovala výrazně detailnější prověření, což stěžovatel neučinil a v něm obsažené informace fakticky bez dalšího převzal.

[65] Stěžovatel obdržel dne 29. 6. 2017 podepsaný a datovaný podnět obsahující upozornění na možnou nezákonnou spolupráci žalobkyně a společností TIPSPORT a CHANCE, jakož i spolku APKURS spočívající v tom, že na půdě uvedeného spolku tyto společnosti protiprávně (i) uzavřely dohodu o rozdělení trhu s kurzovými sázkami na území České republiky a (ii) vyměňovaly si citlivé informace o svém budoucím chování na trhu. Toto jednání uvedených společností a spolku by mohlo být uzavřením horizontální protisoutěžní dohody ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže.

[66] Názor krajského soudu, že stěžovatel informace obsažené v daném podnětu prakticky jen bez dalšího převzal a na jejich základě přistoupil k provedení místního šetření, vyvrací již to, že stěžovatel přistoupil k další komunikaci s podatelem. Daná komunikace, zaznamenaná ve správním spisu (viz doplnění podnětu a jeho zdůvodnění), přitom není ničím jiným než prověřováním podnětu, jeho obsahu a věrohodnosti. Ze správního spisu totiž vyplývá, že stěžovatel podatele v reakci na jeho podnět jednak vyzval k tomu, aby obecně popsal podnikání v oblasti kurzových sázek, tvorbu cen, na základě čeho si zákazníci vybírají poskytovatele služeb, zda jsou zákazníci loajální apod., definoval relevantní trh/trhy v oblasti kurzových sázek, popsal účastníky relevantních trhů a jejich tržní podíly a popsal zjednodušenou identifikaci sázejících (na tuto výzvu podatel reagoval podáním ze dne 9. 1. 2017), následně pak došlo mezi stěžovatelem a podatelem k další komunikaci, v reakci na niž podatel stěžovateli zaslal podání označené jako *„Doplnění podnětu dle § 42 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, k zahájení správního řízení pro porušení § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže ze dne 29. 06. 2017“* ze dne 6. 6. 2018.

[67] 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 prověření učiněných poznatků,



pokračování

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 první řadě veřejný zájem na tržním prostředí nenarušeném zakázanými jednáními (§ 1 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže), nýbrž více či méně vlastní ekonomické zájmy (zde v případě neanonymního podatele lze usuzovat na snahu prosadit se na větší části trhu kurzových sázek). 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 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 nyníjší věci učinil krajský soud.

[69] Krajský soud v napadeném rozsudku požadavek na detailnější prověření podnětu vyslovil v situaci, „*je-li z časové souslednosti kroků SAZKY zřejmé, že podnět mohl být učiněn jako „odplata“ za aktivitu žalobce [...]*“, což vzhledem k výše uvedenému nelze považovat dostatečný důvod pro nenaplnění požadavku vhodnosti místního šetření. 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.

[70] Nepřípadnou spekulací je pak závěr krajského soudu, že obsah spisu vzbuzuje podezření, že se stěžovatel provedením místního šetření mohl snažit „vyhovět“ podateli podnětu v jeho snaze o odhalení a potrestání aktivit, které se podatelé mohly jevit jako protisoutěžní, případně mu „pomoci“ ve snaze o „vyřizování účtů“; pro takové závěry neskýtá správní spis oporu.

[71] Lze dále dodat, že jak Krajský soud v Brně, tak Nejvyšší správní soud v minulosti jako relevantní zdroj vstupních indicií vyvolávajících důvodné podezření z protisoutěžního jednání opakovaně připustily anonymní podněty podané k Úřadu. Příkladem je například rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. 9. 2019, čj. 62 A 63/2019 - 140, zejm. body 16 až 22, na který napadený rozsudek sám poukazuje, či již shora citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 80/2018 - 201, případně jeho rozsudek ze dne 5. 2. 2021, č. j. 5 As 140/2019 - 93.

[72] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že nyníjší podnět, včetně jeho následujících doplnění ze dne 9. 1. 2017 a 6. 6. 2018, obsahující popis podnikání v oblasti kurzových sázek včetně údajů o celkových tržbách na relevantním trhu kurzových sázek v České republice a podíly největších hráčů, popis právních podmínek zjednodušené identifikace sázejících při provozování kurzových sázek, popis vzájemného rozdělení marketingových aktivit mezi FORTUNU a TIPSPORT a jejich koordinace, popis nátlaku na podatele ohledně

„podtrhávání“ cen na trhu kurzových sázek, popis koordinace kurzových nabídek a popis koordinace subjektů v rámci spolku APKURS, se svým obsahem a úrovní zpracování jeví jako poměrně věrohodný. Kombinace informací, jež z těchto podkladů vyplývala, byla dostatečně konkrétní (a tedy v dalším šetření Úřadem ověřitelná), dávala rozumný důvod k domněnce, že jde o popis jednání, jež se velmi dobře mohlo odehrát, pro aktéry mohlo mít rozumný ekonomický smysl (v případě udržení v tajnosti jim mohlo poskytnout podstatnou ekonomickou výhodu) a způsob jeho provedení odpovídal obecným poznatkům o obvyklém páčání protisoutěžních jednání tohoto typu v dané konstelaci aktérů (struktura trhu, podíly jednotlivých subjektů na trhu, jejich role na trhu a záměry v daném časovém období) na daném relevantním trhu.

[73] Příslušné články, které jsou jakožto příloha podnětu součástí správního spisu, tak lze vedle podnětů považovat za další podklad poznatků stěžovatele. Poznatky, které vedou k provedení místního šetření, nemusí být jednoznačné ani prokázané. Ostatně, pokud by stěžovatel již disponoval důkazy, že mezi dotčenými subjekty došlo k protiprávnímu jednání, jehož důsledkem bylo porušení hospodářské soutěže, nemusel by možná místní šetření ani provádět. 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 indicíí (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 stěžovatele, 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).

[74] Obecně lze přitakat i názoru stěžovatele, že mu „*z něčeho neplyne povinnost před provedením místního šetření založit do spisové dokumentace jakousi analýzu indicíí 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. Jistě by nebylo na škodu, pokud by stěžovatel v úředním záznamu pregnantněji vysvětlil, proč považoval to které zjištění (indicii) za „podezřelé“, tedy proč jej to které zjištění (případně více zjištění ve vzájemné souvislosti) vedlo k podezření, že se dotčené subjekty mohly dopustit jednání narušujícího hospodářskou soutěž. V daném případě však stěžovatel shora citovaný úřední záznam o vložení novinových článků ze dne 18. 2. 2019 formuloval přehledně a stručně, leč výstižně v něm popsal důvody pro své podezření, které korespondují s výčtem obsaženým v pověření předsedy Úřadu ze dne 11. 3. 2019 k provedení místního šetření.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[75] S ohledem na shora uvedené tedy Nejvyšší soud přisvědčil stěžovateli, že měl k provedení místního šetření z pohledu testu vhodnosti dostatek konkrétních vstupních indicíí. Tímto závěrem však Nejvyšší správní soud ještě nikterak nepředjímá, zda provedené místní šetření

pokračování

obstojí jako zákonné (přiměřené) také ve světle zbývajících žalobních námitek, obsažených v částech V.B a V.C žaloby, jimiž se krajský soud v předchozím řízení nezabýval.

[76] Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek krajského soudu ze shora uvedených důvodů zrušil v rozsahu jeho napadení žalobou (tj. včetně akcesorických nákladových výroků) a věc vrátil krajskému soudu v tomto rozsahu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s., věta první před středníkem). V něm bude krajský soud v souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán výše vysloveným právním názorem, pokud jde o existenci dostatečných vstupních indicií pro provedení místního šetření. Na krajském soudu současně bude, aby posoudil ty žalobní námítka, jimiž se s ohledem na učiněný závěr o nedostatku daných indicií dosud nezabýval.

[77] Krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne též o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 21. prosince 2021

JUDr. Karel Šimka  
předseda senátu