



ČESKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna (soudce zpravodaje) a soudců Josefa Fialy a Milana Hulmáka o ústavní stížnosti stěžovatelek obchodních společností **TIPSPORT a. s.**, **Tipsport.net a. s.** a **CHANCE a. s.**, všech sídlem Politických vězňů 156/21, Beroun, zastoupených Mgr. Danielem Čekalem, advokátem, sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1 – Nové Město, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. listopadu 2023 č. j. 7 As 199/2022-61, rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. května 2022 č. j. 31 A 70/2019-290 a rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. ledna 2022 č. j. 7 As 438/2019-56, za účasti **Nejvyššího správního soudu a Krajského soudu v Brně**, jako účastníků řízení, a **Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže**, sídlem tř. Kpt. Jaroše 1926/7, Brno, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

I. Rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. listopadu 2023 č. j. 7 As 199/2022-61, Krajského soudu v Brně ze dne 31. května 2022 č. j. 31 A 70/2019-290 a Nejvyššího správního soudu ze dne 26. ledna 2022 č. j. 7 As 438/2019-56, byla porušena ústavně zaručená práva stěžovatelek podle čl. 10 odst. 3 a čl. 12 odst. 1 a odst. 3 Listiny základních práv a svobod a čl. 8 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

II. Rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. listopadu 2023 č. j. 7 As 199/2022-61, Krajského soudu v Brně ze dne 31. května 2022 č. j. 31 A 70/2019-290 a Nejvyššího správního soudu ze dne 26. ledna 2022 č. j. 7 As 438/2019-56 se ruší.

Odůvodnění:

I. Podstata věci

1. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže provedl v březnu roku 2019 v sídle stěžovatelek místní šetření ve věci možného porušení práva hospodářské soutěže. Úřad měl podezření, že stěžovatelky a obchodní společnost FORTUNA GAME a.s. vytvořily kartel sázkových kanceláří a dopustily se celkem šesti protisoutěžních deliktů. Místní šetření Úřad provedl především na základě podnětu, který mu zaslala a poté doplnila obchodní společnost SAZKA, a.s., tedy konkurent stěžovatelek.

2. Nyní před Ústavním soudem leží otázka ústavnosti místního šetření. Stěžovatelky popírají, že měl Úřad pro provedení místního šetření dostatečně závažné indicie o možném protisoutěžním jednání. Konkrétněji se tato věc dotýká povinnosti Úřadu prověřovat podněty zaslané konkurenty šetřených soutěžitelů či anonymní podněty. Stěžovatelky namítají, že Úřad měl povinnost prověřit podnět, který obdržel od společnosti SAZKA, stejně jako měl prověřit další, anonymní podnět, resp. že toto prověření mělo být patrné ze spisu Úřadu.

3. Ústavní soud nyní zjistil, že Úřad neměl pro provedení místního šetření v sídle stěžovatelek dostatečně závažné indicie o možném protisoutěžním jednání. Úřad se spoléhal převážně na dva výše zmíněné podněty, jejichž obsah ale v kontextu nynější věci přezkoumatelným způsobem neproověřil. Tyto podněty (ani ve spojení s několika dalšími podněty) tak nemohly sloužit jako dostatečný podklad k provedení poměrně širokého místního šetření v sídle stěžovatelek. Místní šetření v nynější věci, a to v celém rozsahu, proto nebylo přiměřeným zásahem do ústavně zaručených práv stěžovatelek.

II. Skutkové okolnosti věci a obsah napadených rozhodnutí

4. Stěžovatelky se ústavní stížností domáhají zrušení dvou rozsudků Nejvyššího správního soudu a jednoho rozsudku Krajského soudu v Brně ve věci místního šetření Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, které podle nich porušily čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2, čl. 12 odst. 1, čl. 13 a čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 a čl. 8 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

5. Dne 12. 3. 2019 Úřad pro ochranu hospodářské soutěže provedl v obchodních prostorách stěžovatelek místní šetření podle § 21f zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, na základě pověření předsedy Úřadu ze dne 11. 3. 2019. Šetření proběhlo, neboť tu bylo podezření o možném porušení § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže a čl. 101 Smlouvy o fungování Evropské unie.

6. Podezření spočívalo v možném spáchání šesti následujících protisoutěžních deliktů, ke kterým mohlo docházet minimálně od roku 2013:

- 1) ve výměně obchodně citlivých informací;
- 2) v koordinaci soutěžního chování v oblasti marketingu a sponzoringu sportovních soutěží a klubů;

- 3) v koordinaci při vytváření a nastavení sázkových kurzů;
- 4) v koordinaci týkající se uplatňování manipulačních poplatků za podání sázky (na pobočkách i na internetu/on-line) a dalších obchodních podmínek;
- 5) ve vytváření překážek pro vstup a působení dalších soutěžitelů a
- 6) v rozdělování trhu a zákazníků.

7. K těmto protisoutěžním deliktům docházelo podle Úřadu jak formou přímé oboustranné nebo mnohostranné spolupráce mezi soutěžiteli, tak nepřímo prostřednictvím Asociace provozovatelů kurzových sázek z.s. Členky Asociace jsou stěžovatelky a FORTUNA. Asociaci založily její členky mimo jiné za těmito cíli: za účelem společného úsilí (odst. 2.2 stanov) o to, aby se staly uznávanou platformou společných zájmů subjektů podnikání v oblasti kurzových sázek v České republice (odst. 2.2.1 stanov), aby společně vytvářely odborný pohled na klíčové otázky rozvoje podnikání v oblasti kurzových sázek a aktivit s tímto podnikáním spojených (odst. 2.2.2 stanov), aby prezentovaly a prosazovaly společné zájmy na příslušných fórech, vůči státní správě a v mezinárodním kontextu, pokud to ovlivňuje podnikání v oblasti kurzových sázek v České republice (odst. 2.2.3 stanov). Kromě těchto cílů usilují členky Asociace ještě o to (odst. 2.2.4 stanov), aby se Asociace stala společným fórem prosazujícím otevřeně a rovnoprávné podmínky ve volné a svobodné hospodářské soutěži podle transparentních pravidel.

8. Úřad založil své podezření a uskutečněné místní šetření na celkově čtyřech skutečnostech, na dvou klíčových a dvou podpůrných. Z těch klíčových šlo o podnět obchodní společnosti SAZKA (který později na základě nezaprotokolovaných schůzek zástupců SAZKY s Úřadem SAZKA doplnila) a o podnět advokáta Mgr. G., který jej podal ve jménu blíže neurčené „online sázkové společnosti“ snažící se (kvůli překážkám vstupu na trh) neúspěšně prosadit na českém trhu. Kromě těchto dvou klíčových podnětů měl Úřad ještě dva volně dostupné internetové články, které se týkaly zrušení manipulačních poplatků při sázení. Na základě těchto čtyř skutečností disponoval Úřad celkově pěti podezřeními, které nasvědčovaly protisoutěžnímu jednání.

9. Zaprvé (dle podnětu SAZKY, včetně jeho doplnění a podnětu Mgr. G.) – co se týče výměny obchodně citlivých informací – je nesporné, že stěžovatelky jsou členky již zmíněné Asociace. Asociace sídlí na stejné adrese jako FORTUNA. Z toho vyplývá, že schůzky Asociace dlouhodobě probíhaly v obchodních prostorách FORTUNY, což nasvědčuje spáchání protisoutěžního jednání. Samotná Asociace slouží jako nelegální platforma pro výměnu obchodně citlivých informací stěžovatelek a FORTUNY. Tuto tezi podněty založily zejména na faktické činnosti Asociace a dále ji podpořily odkazem na oficiální předmět činnosti Asociace (který je obsažen ve stanovách). Z předmětu činnosti přímo vyplývá, že hlavním účelem Asociace je páčání protisoutěžního jednání.

10. Zadruhé (dle podnětu SAZKY, včetně jeho doplnění a podnětu Mgr. G.) – co se týče koordinace soutěžního chování v oblasti marketingu a sponzoringu sportovních soutěží a klubů – stěžovatelky a FORTUNA koordinovaly dohodou soutěžní chování v oblasti marketingu a sponzoringu tuzemských sportovních soutěží a klubů. Stěžovatelky se zaměřily na tuzemský hokej, FORTUNA na fotbal. Podle stejného klíče došlo i k rozdělení reklamního prostoru mezi stěžovatelky a FORTUNU.

11. Zatřetí (dle podnětu SAZKY, včetně jeho doplnění a podnětu Mgr. G.) – co se týče koordinace soutěžitelů při vytváření a nastavení sázkových kursů – stěžovatelky

a FORTUNA uzavřely dohodu o nastavení sázkových kurzů. Stěžovatelky měly mít lepší kurzy v hokeji, FORTUNA ve fotbale. Lepší kurzy stěžovatelek jsou rovněž důsledkem protisoutěžního „solistického automatizovaného systému“, pomocí kterého se koordinuje jednání.

12. Začtvrté (dle podnětu SAZKY a dvou internetových článků pojednávajících o zrušení manipulačních poplatků) – co se týče koordinace zrušení manipulačních poplatků za podání sázky na pobočkách a na internetu či on-line – stěžovatelky měly společně s FORTUNOU koordinovat své chování nejprve při rušení manipulačních poplatků na internetu (stalo se tak roku 2013, kdy k tomu došlo ve stejný den), poté i při rušení manipulačních poplatků při sázení na kamenných pobočkách (stalo se tak roku 2019, kdy k tomu taktéž došlo ve stejný den). Úřad obsah těchto článků zachytil v úředním záznamu.

13. Zapáté (dle podnětu SAZKY) – co se týče podezření z vytváření překážek pro vstup a působení dalších soutěžitelů a rozdělování trhu a zákazníků – stěžovatelky vyvíjely nadstandardní tlak směřující k upuštění od zjednodušené identifikace sázejících u internetových sázek. Stěžovatelky dále zablokovaly subjektům majícím zájem o vstup na český trh kurzovních sázek inzertní prostor, a to tím, že zněkolikanásobily své investice do marketingu a u řady médií si vynutily exkluzivitu. Tím měly jiným subjektům znemožnit vstup na trh.

(a) První rozsudek krajského soudu

14. Stěžovatelky se následně proti provedení místního šetření bránily žalobou na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. soudního řádu správního (ve spojení s § 21f odst. 7 zákona o ochraně hospodářské soutěže). Stěžovatelky předně namítaly, že místní šetření bylo nepřiměřeným zásahem do jejich ústavně zaručených práv. Úřad neměl pro provedení místního šetření dostatečné indicie. Podklady, které měl k dispozici, nemohly založit dostatečné podezření pro provedení místního šetření v nynějším rozsahu. Úřad podle stěžovatelek měl podrobněji prověřit podněty, které obdržel, již jen proto, že společnost SAZKA byla jejich konkurentem. Z obsahu správního spisu totiž nevyplývá, že by Úřad vyvinul jakoukoli vlastní aktivitu při ověřování pravdivosti indicií. Úřad se opakovaně scházel se zástupci SAZKY, aniž by se o tom sepsal jakýkoli úřední záznam (na základě těchto schůzek byl doplňován podnět SAZKY) a některé části správního spisu nebyly dosud zpřístupněny (aniž by to Úřad odůvodnil). Úřad tak nekriticky převzal tvrzení přímého konkurenta a o jakékoli jeho vlastní činnosti neexistuje procesní stopa.

15. Podle stěžovatelek šlo pochybení Úřadu dovodit již jen z toho, že z veřejně dostupných zdrojů je možné snadno zjistit, že některé z uvedených indicií nemohou obstát. Kupříkladu obchodní společnost Tipsport byla v roce 2019 generálním partnerem jednoho ze dvou největších českých fotbalových klubů (AC Sparta Praha), koordinaci při nastavení sázkových kurzů šlo ověřit sledováním na internetových stránkách stěžovatelek, obchodní společnost Tipsport.net byla až do roku 2015 neaktivní. Při zrušení manipulačního poplatku se odeslala (o tom informující) SMS zpráva zákazníkům, konkurence na to mohla ihned reagovat, protože nejde o složitý úkon.

16. Krajský soud v rozsudku ze dne 5. 11. 2019 č. j. 31 A 70/2019-196 určil, že místní šetření jako celek bylo nezákonným zásahem a uložil Úřadu, aby se zdržel užití obsahu

dokumentů zajištěných při místním šetření (výrok I a II). Přezkum místních šetření má směřovat k ochraně před svévolí Úřadu, jež by se mohla projevit v podobě tzv. „rybářských výprav“. „Rybářské výpravy“ spočívají v místním šetření bez dostatečně konkrétních a věrohodných indicií o protisoutěžním jednání. Aby mohlo být místní šetření považováno za zákonné, je třeba, aby bylo též nezbytné, a to především přiměřeně s cílem chránit hospodářskou soutěž. Přiměřenost se posuzuje podle testu nezbytnosti, v jehož rámci se provádí test vhodnosti, délky a rozsahu. Při hodnocení vhodnosti místního šetření krajský soud posuzoval, jaká konkrétní skutková zjištění (indicie) měl Úřad k dispozici před zahájením místního šetření (body 25 až 28 prvního rozsudku krajského soudu).

17. Následně se zabýval jednotlivými potenciálními delikty, pro které Úřad provedl místní šetření. Dospěl k závěru, že Úřad nemohl mít u žádného z nich dostatečné podezření na porušení práva hospodářské soutěže, místní šetření proto bylo nezákonné jako celek (neobstálo již v testu vhodnosti a rozsahu).

18. Zaprvé, krajský soud prověřil činnost Asociace a dospěl k závěru, že informace uvedené v podnětech nemohou ani ve svém souhrnu vyvolat důvodné podezření, že na půdě Asociace dochází k výměně obchodně citlivých informací. Analyzoval stanovy Asociace a vyhodnotil, že Úřad opominul posuzovat jejich obsah ve světle odst. 2.2.4 stanov. Podle tohoto odstavce členky Asociace usilují o to, aby se Asociace stala společným fórem prosazujícím otevřené a rovnoprávné podmínky ve volné a svobodné hospodářské soutěži podle transparentních pravidel. Na základě pouhé skutečnosti, že Asociace sídlí na adrese FORTUNY, nelze vyvozovat závěr, že dochází k protisoutěžní činnosti. Tato skutečnost může bez dalšího nanejvýš indikovat to, že v případě potenciální výměny obchodně citlivých informací by byla tato protisoutěžní činnost pouze ulehčena. Úřad tedy založil celou indicii týkající se výměny obchodně citlivých informací na obdrženém podnětu SAZKY, který obsahuje ničím nepodloženou informaci, že Asociace zjevně slouží jako platforma k nelegální činnosti (body 35 a 36 prvního rozsudku krajského soudu).

19. Zadruhé, co se týče podezření z koordinace soutěžního chování v oblasti marketingu a sponzoringu sportovních soutěží a klubů, nebyl v podnětu ani jeho doplněních uveden zdroj rozdělení jednotlivých aktivit soutěžitelů dle jednotlivých sportů. Ve správním spisu se nenacházela jediná listina, která by reálně nasvědčovala tomu, že došlo k rozdělení trhu. Prostor pro ověření tohoto tvrzení z veřejně dostupných zdrojů přitom existoval. Krajský soud ověřil veřejně dostupné zdroje a zjistil, že podnět nijak nepotvrzuje. Z veřejně dostupných zdrojů je totiž dohledatelné, že stěžovatelky a FORTUNA jsou sponzory či partnery klubů angažujících se v opačném sportu, než se uvádí v podnětu (body 37 a 38 prvního rozsudku krajského soudu).

20. Zatřetí, teze, že stěžovatelky a FORTUNA skokově navýšily výdaje na marketing, aby zamezily vstupu na trh zahraniční konkurence a tím si vynutily exkluzivitu sponzorských vztahů, je založená na obecných tvrzeních z podnětů. Tyto skutečnosti vyplývají jen z podnětu SAZKY a Mgr. G. Úřad jejich pravdivost vůbec neprověřoval (bod 38 prvního rozsudku krajského soudu).

21. Začtvrté, krajský soud zkoumal tvrzení (které SAZKA na základě schůzek doplnila), že stěžovatelky a FORTUNA koordinovaly svůj postup při vytváření a nastavení sázkových kurzů. Neshledal, že by využívání „sofistikovaného informačního systému“

sloužícího k významnému zlepšení tržních rizik šlo považovat za protisoutěžní jednání. Tento systém byl zmíněn ve výroční zprávě TIPSPORTU z roku 2015 a má sloužit k minimalizaci nákladů. Dále namátkově porovnal sázkové kurzy na webových stránkách stěžovatelek a FORTUNY a nedošel k závěru, že by tvrzení bylo pravdivé (body 39 až 41 prvního rozsudku krajského soudu).

22. Zapáté, zrušení manipulačních poplatků za podání sázky na pobočkách i na internetu či on-line může vést sice k podezření o koordinaci jednání, samotná skutečnost, že byly těsně po sobě zrušeny manipulační poplatky, ale nic nevypovídá o tvrzené kontinuální koordinaci. Ta přitom byla základem místního šetření v rozsahu všech bodů údajného podezření. Kromě toho ji nelze vztahovat na celé období, jež bylo předmětem místního šetření (bod 42 prvního rozsudku krajského soudu).

23. Zašesté, krajský soud přezkoumal podezření spočívající ve vytváření překážek pro vstup a působení dalších soutěžitelů a rozdělování trhu a zákazníků. Analyzoval tuto část podnětu SAZKY a vyhodnotil, že jde o relativně plastický obraz tuzemského trhu kurzových sázek a aktivit soutěžitelů na něm. Specifikem tohoto trhu je fakt, že zákazníci jsou kvůli nutnosti fyzické registrace na pobočce sázkové kanceláře v podstatě vázáni na kamenné pobočky, což snižuje ochotu zákazníků ke změně sázkové kanceláře (body 43 a 44 prvního rozsudku krajského soudu).

24. SAZKA ve snaze o zvýšení svého tržního podílu v minulosti přistoupila ke zjednodušené identifikaci nových sázkařů (bez fyzické přítomnosti na kamenných pobočkách). Byla vyzvána Asociací, aby toho zanechala, neboť jde o protiprávní jednání, které deformuje trh a představuje významnou konkurenční výhodu. SAZKA založila svůj postup na výkladu zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu (dále jen „AML zákon“), který v té době aprobovalo Ministerstvo financí. Stěžovatelky a FORTUNA měly podstatný zájem na tom, aby bylo od zjednodušené identifikace opuštěno. Nadstandardní tlak – který je možné identifikovat jako snahu o vytváření překážek pro vstup a působení dalších soutěžitelů a rozdělování trhu a zákazníků – je třeba podle podnětů spatřovat v tom, že Asociace opakovaně vyzývala SAZKU k zanechání zjednodušené identifikace a apelovala na Ministerstvo financí k opětovné změně výkladu dotčených ustanovení AML zákona (body 44 až 47 prvního rozsudku krajského soudu).

25. Způsob výkladu se později změnil a zjednodušená identifikace nových sázkařů bez fyzické přítomnosti v kamenné pobočce nebyla opět možná. Krajský soud vyhodnotil, že se v této části mohl jevit podnět SAZKY jako přesvědčivý, nicméně v kontextu dané situace (podnět mohl být odvetný krok za toto jednání členek Asociace) bylo třeba ho vlastní činností prověřit, což Úřad ani zde neučinil. Z kontextu celé situace a podivného chování Úřadu se totiž jeví, že Úřad byl užit jako nástroj konkurenčního boje (a způsob odvety za brojení proti zjednodušené identifikaci) SAZKY proti stěžovatelkám (body 48 až 50 prvního rozsudku krajského soudu).

26. Krajský soud obecně o šetření Úřadem uvedl, že ze správního spisu není patrné, co bylo obsahem schůzek Úřadu se SAZKOU a jaké jednotlivé role zástupci SAZKY a Úřadu měli. Z tohoto důvodu tak ze spisu nevyplývalo, že by Úřad disponoval reálnými indiciemi o koordinaci (dokonce dlouhodobé) jednání stěžovatelek a FORTUNY. Nosným podkladem totiž byly podněty a články obsahující obecné informace doplněné subjektivním hodnocením SAZKY. Tyto podklady objektivně vzato nenasvědčují

podezření z porušení pravidel hospodářské soutěže. Krajský soud celou věc shrnul tak, že místní šetření v projednávané věci vybočuje z mantinelů zákonnosti tak intenzivně, že pokud by v této věci obstálo, pak by muselo obstát prakticky každé místní šetření. Místní šetření tak z pohledu testu vhodnosti a rozsahu bylo nezákonné jako celek (body 51 až 57 prvního rozsudku krajského soudu).

27. Krajský soud se též vyjádřil k dalším argumentům Úřadu. Zpochybnil zejména samotnou věrohodnost podnětů a kritizoval netransparentní postup při jejich doplňování na schůzkách zástupců SAZKY s Úřadem. Zdůraznil, že se Úřad nesnažil ověřit tvrzení z podnětů (a to ani ve veřejně dostupných zdrojích), a že vycházel prakticky jen ze zdrojů neověřených. Po procesní stránce (kvůli tomu, že schůzky nebyly protokolovány a kvůli tomu, že Úřad některá tvrzení mylně považoval za notoriety) probíhala celá věc podezřele. Ze správního spisu není jisté, kdo se při doplňování podání SAZKY s kým stýkal a jaký byl obsah těchto jednání, proto nelze jednotlivá doplnění považovat za relevantní podklady pro místní šetření (body 59 až 69 prvního rozsudku krajského soudu).

28. Krajský soud dále shledal podnět od Mgr. G. pro jeho anonymitu a pouhé potvrzování podnětu SAZKY jako neprůkazný. Dále se neztotožnil s výkladem, že by jednotlivé skutky neměly být posuzovány samostatně. Z pověření k místnímu šetření totiž vyplynulo, že si Úřad selektoval jednotlivé skutky, následně v rozporu s tím ale uvedl, že prověřoval „jednání komplexní“. Tato skutečnost o to více navozuje představu nezákonné „rybářské výpravy“, neboť popis jednání stěžovatelek, včetně vymezeného časového a místního rozsahu, fakticky umožňuje ničím neomezené šetření stěžovatelek na základě prakticky nijak neověřovaného podnětu jednoho z jejich přímých konkurentů. Ve správním spise se neobjevuje jakákoli dokumentovaná snaha o prověření podnětů (bod 70 až 77 prvního rozsudku krajského soudu).

(b) První rozsudek Nejvyššího správního soudu

29. Proti prvnímu rozsudku krajského soudu podal Úřad kasační stížnost. Nejvyšší správní soud jeho kasační stížnosti vyhověl a ústavní stížností napadeným rozsudkem ze dne 26. 1. 2022 č. j. 7 As 438/2019-56 první rozsudek krajského soudu zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud se zaměřil především na přezkoumání závěrů, ke kterým došel krajský soud na základě provedení testu vhodnosti. Nejvyšší správní soud se sice ztotožnil s výkladem, že místní šetření nesmí být tzv. „rybářskou výpravou“, nicméně se s krajským soudem rozešel v závěrech, které vyplývají z provedení testu vhodnosti a rozsahu.

30. Nejvyšší správní soud souhlasil s Úřadem, že podnět SAZKY byl podstatnou indicií. Ta ale nebyla jediná. Krajský soud totiž při svém hodnocení opominul zohlednit anonymní podnět podaný Mgr. G. a oba novinové články. Správní spis obsahuje hodnocení jednotlivých indicií, neboť Úřad provedl vyhodnocení jejich relevance, které do správního spisu založil. Závěr krajského soudu, že Úřad pouze nekriticky převzal informace z podnětu SAZKY, nemůže obstát, neboť ho vylučuje již jen to, že Úřad se SAZKOU dále komunikoval. Tato komunikace je zaznamenána ve správním spisu a existuje o ní procesní stopa, a to konkrétně v podobě doplnění podání a jeho odůvodnění. Tuto komunikaci je přitom třeba chápat jako prověřování podnětu, jeho obsahu a věrohodnosti (body 42 až 46).

31. Skutečnost, že je SAZKA přímým konkurentem stěžovatelek, nesnižuje důvěryhodnost a využitelnost podnětu. Takový podnět může být naopak o to více relevantní, neboť jen osoby pohybující se uvnitř daného prostředí jsou schopny podat informace, ke kterým se nedá zvenčí dostat vůbec, nebo jen s velkými obtížemi. I kdyby se však SAZKA snažila jen o odplatu, nemá to na relevanci podnětu pro činnost Úřadu vliv. Správní soudy navíc v minulosti opakovaně připustily anonymní podněty zaslané Úřadu jako relevantní zdroj vstupních indicií (body 47 až 51).

32. Nejvyšší správní soud poté obecně shrnul, že na základě vzájemné kombinace všech indicií Úřad obstál v testu vhodnosti místního šetření. Měl dostatečný počet vstupních indicií, které ve svém souhrnu důvodně nasvědčovaly tomu, že stěžovatelky mohly páchat protisoutěžní jednání. Z ničeho neplyne, aby Úřad před provedením místního šetření založil do spisové dokumentace analýzu indicií, jsou-li příslušné indicie zřejmé z podkladů obsažených ve spisu (body 52 až 58).

(c) Druhý rozsudek krajského soudu

33. Následující procesní děj je pro nynější nález méně podstatný, proto jej Ústavní soud jen stručněji shrnuje. Krajský soud o žalobě stěžovatelek rozhodl znovu a byl při tom vázán kasačním názorem Nejvyššího správního soudu. Nyní napadeným rozsudkem ze dne 31. 5. 2022 č. j. 31 A 70/2019-290 žalobu stěžovatelek zamítl. Krajský soud vyšel z názoru Nejvyššího správního soudu o přiměřenosti místního šetření. Při posuzování žaloby vycházel z toho, že místní šetření bylo přiměřené. Následně se zabýval dalšími výhradami stěžovatelek ohledně provedení místního šetření, že Úřad nedostatečně časově vymezil předmět místního šetření, že v průběhu místního šetření porušil povinnost řádné protokolace, a že místní šetření rozšířil i na zařízení, která se nenacházela v obchodních prostorách vymezených v pověření k provedení místního šetření. Co se týče protokolace klíčových slov, neshledal krajský soud pochybení. Neuvedení klíčových slov nezpůsobilo stěžovatelkám újmu a zůstala jim možnost namítat, že některé dokumenty se rozsahu pověření ke kontrole vymykaly. Protože většina těchto argumentů byla do značné míry provázána s právním názorem vysloveným v prvním rozsudku Nejvyššího správního soudu, krajský soud se neztotožnil s ostatními námitkami stěžovatelek a žalobu zamítl.

(d) Druhý rozsudek Nejvyššího správního soudu

34. Proti druhému rozsudku krajského soudu podaly stěžovatelky kasační stížnost, kterou Nejvyšší správní soud zamítl. Konstatoval, že je vázán právním názorem vysloveným ve svém prvním rozsudku, a že v rozsahu zbylých argumentů stěžovatelek je kasační stížnost nedůvodná (zbylé argumenty projednávané před správními soudy nejsou pro tuto ústavní stížnost podstatné).

III.

Argumentace stěžovatelek v ústavní stížnosti

35. Stěžovatelky z velké části zopakovaly argumenty, které uplatňovaly již v řízení před správními soudy. Co se týče samotné ústavněprávní argumentace, stěžovatelky ji založily na třech liniích.

36. Zaprvé, Úřad porušil právo stěžovatelek na ochranu obydlí ve spojení s právem na ochranu tajemství jiných písemností a záznamů a ochranu před libovůlí veřejné moci. Z ustálené judikatury ESLP totiž vyplývá, že pojem obydlí je třeba vykládat i jako sídlo, pobočku nebo obchodní prostory společnosti. Všechny zásahy do práva na ochranu obydlí přitom vyžadují restriktivní výklad zákona a důkladné prověření indicií, na kterých Úřad své podezření zakládá. Dle neústavního právního názoru vyjádřeného v prvním rozsudku Nejvyššího správního soudu přitom Úřad tohoto cíle měl dosáhnout již jen a pouze tím, že vyzval SAZKU k doplnění podnětu. Doplnění byla učiněna osobně na zcela netransparentních a nezaprotokolovaných schůzkách. Tento postup je neproporcionální a neústavní, neboť napadanou činnost Úřadu nelze považovat za řádné prověření podnětu. Úřad svévolně vymezil předmět místního šetření širěji, než bylo odůvodněno indiciemi, nedodržel procesní garance a svévolně zasáhl do poklidného užívání obydlí stěžovatelek a jejich práva na nedotknutelnost písemností.

37. Zadruhé, Nejvyšší správní soud svými rozsudky porušil ústavně zaručené základní právo stěžovatelek na soudní ochranu, právo na spravedlivý proces a ochranu před svévolí orgánů veřejné moci. Soudní přezkum místních šetření má směřovat k ochraně před svévolí Úřadu, která se projevuje v uskutečňování tzv. „rybářských výprav“. Nejvyšší správní soud přitom ve svých rozhodnutích neprovedl test vhodnosti a pouze obecně konstatoval, že indicie pro místní šetření byly dostatečné. Soudy rovněž chybně posoudily rozsah místního šetření, neboť shledaly, že absence protokolu klíčových slov není vadou. Předmětem místního šetření byly všechny oblasti sportu, ačkoli relevantní měla být jen oblast tuzemského hokeje a fotbalu. Postup správních soudů byl v rozporu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, protože v zemích, kde není místní šetření vázáno na souhlas soudu, je třeba, aby byla následná soudní kontrola účinná.

38. Zatřetí, správní soudy porušily právo stěžovatelek na spravedlivý proces a právo na řádnou obhajobu. Vše, co je podkladem pro rozhodnutí nebo podkladem pro jiný postup (včetně místního šetření), musí být kvůli zajištění práva na obhajobu zachyceno ve spisové dokumentaci. Úřad pochybil, když se scházel se zástupci SAZKY na nezaprotokolovaných schůzkách, které sice jsou součástí doplnění podnětu, nicméně pouze rekapitulují, k čemu SAZKU Úřad vyzval, nikoli však obsah samotných schůzek. Postup Úřadu byl zcela netransparentní a nepřezkoumatelný. Neústavní bylo také znepřístupnění části spisu údajně obsahující obchodní tajemství, neboť stěžovatelky neměly možnost se k této části spisu vyjádřit. Celé řízení tak trpělo závažnými procesními vadami, které zkracovaly stěžovatelky v jejich právu na obhajobu a porušovaly základní zásady správního řízení a správního soudnictví.

39. Stěžovatelka Tipsport.net podala navíc samostatně podání označené jako doplnění ústavní stížnosti, kterým doplňuje námitky již uplatněné ve společně podané ústavní stížnosti. Uvádí, že Úřad nepovažoval stěžovatelky za jednoho soutěžitele, a proto kritizuje, že provedl místní šetření i u Tipsport.net. Nemohl kvůli tomu totiž u této stěžovatelky uplatnit indicie vztahující se k ostatním stěžovatelkám. Stěžovatelky Tipsport.net se ze všech indicií týká pouze článek o zrušení manipulačních poplatků. Úřad vůbec neodůvodnil, proč se i stěžovatelka řadí mezi podezřelé a proč je obviněna ze spáchání ostatních pěti protisoutěžních činů. Není rovněž odůvodněno, proč

je obvinění týkající se koordinace zrušení manipulačních poplatků vztaženo i na koordinaci obchodních podmínek, neboť tato skutečnost z článku nevyplývá. Ve zbytku jen opakuje ústavněprávní argumentaci obsaženou v ústavní stížnosti.

IV.

Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

40. Ústavní stížnost byla podána včas oprávněnými stěžovateli. Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelky jsou řádně zastoupeny (§ 29 až 31 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu) a vyčerpaly všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svých práv (§ 75 odst. 1 téhož zákona). Ústavní stížnost je přípustná.

V.

Shrnutí řízení před Ústavním soudem

41. Ústavní soud si vyžádal spis krajského soudu sp. zn. 31 A 70/2019, spisy Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 438/2019 a sp. zn. 7 As 199/2022, a správní spis Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (resp. část spisu relevantní pro místní šetření). Dále Ústavní soud vyzval krajský soud, Nejvyšší správní soud a Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, aby se vyjádřily k ústavní stížnosti.

42. Krajský soud uvedl, že námitkami, které stěžovatelky vznášejí v ústavní stížnosti, se zabýval právě ve svém prvním rozsudku, ve kterém prohlásil místní šetření za nezákonné. Poté však tento rozsudek zrušil Nejvyšší správní soud, který k řešení sporných otázek zaujal zcela jednoznačný právní názor, kterým též pro další řízení krajský soud závázal. Po zrušení prvního rozsudku a vrácení věci proto krajský soud postupoval v souladu s kasačním názorem Nejvyššího správního soudu.

43. Nejvyšší správní soud uvedl, že svá rozhodnutí dostatečně a pečlivě odůvodnil. Úřad měl dostatek indicí pro provedení místního šetření, které byly navíc obsaženy ve správním spisu. Zopakoval, že v projednávané věci byla proporcionalita vztahu mezi rozsahem podezření, rozsahem pověření k šetření a rozsahem samotného šetření. Časové vymezení protisoutěžního jednání v pověření být obsaženo nemusí. K dílčím námitkám stěžovatelek se Nejvyšší správní soud nemohl vyjadřovat, protože již neměl k dispozici kompletní soudní spis, nicméně je i tak přesvědčen, že v odůvodnění obou ústavní stížností napadených rozsudků se dostatečně podrobně zabýval relevantní judikaturou Soudního dvora EU a ESLP. Poukázal rovněž na usnesení, kterým Ústavní soud odmítl ústavní stížnost obchodní společnosti FORTUNA ve skutkově podobném případě jako zjevně neopodstatněnou.

44. Úřad uvedl, že prvotním impulzem pro místní šetření byl podnět od SAZKY. Další informace byly zjištěny Úřadem z jeho vlastní činnosti a předchozí rozhodovací praxe. Tyto informace se týkaly aktivit stěžovatelek a stavu konkurenčního prostředí v oblasti kurzového sázení v České republice. Samotný podnět SAZKY byl nadstandardní, nešlo o spekulace. Byl podložen zdrojovými daty a přílohami, které jsou součástí spisu. Souhrnně tak podnět a jeho doplnění poskytoval informace, které působily přesvědčivým a věrohodným dojmem. Úřad nerezignoval na prověřování podnětu, ze správního spisu plyne, že Úřad inicioval schůzky se společností SAZKA. Jejich výstup byl v podobě

jednotlivých doplnění podnětu výsledkem prověřování, které trvalo déle než rok. Samotné neprotokolování schůzek nemůže představovat nezákonnost, v opačném případě by šlo o přepjatý formalismus. Úřad nezaložil podezření na základě obsahu těchto schůzek, ale na základě písemných doplnění podání, která jsou výstupem z těchto schůzek a jsou součástí správního spisu. Chybějící protokolace obsahu schůzek není na újmu stěžovatelek, neboť nesloužily jako podklady pro odůvodnění pověření. Dalšími relevantními podněty bylo podání Mgr. G. a novinové články. Všechny indicie byly řádně prověřeny a ve svém souhrnu představovaly spolehlivý podklad pro místní šetření. Dále Úřad odkázal na ustálenou rozhodovací praxi správních soudů a napadené rozsudky Nejvyššího správního soudu a plně se totožnil s jejich argumentací. Poukázal rovněž na usnesení, kterým Ústavní soud odmítl ústavní stížnost FORTUNY jako zjevně neopodstatněnou.

45. Na uvedená vyjádření zaslaly stěžovatelky Ústavnímu soudu repliku. Argumentují, že jejich věc se od věci FORTUNY liší jak skutkově, tak i právně. Označení společnosti Tipsport.net až do vydání individuálního pověření k provedení místního šetření ve správním spisu chybělo. V tomto pověření Úřad uvedl, že Tipsport.net je samostatným soutěžitelem. Správní soudy vůbec neprovedly test vhodnosti a nezabývaly se právní povahou schůzek SAZKY a Úřadu, kromě toho nezpřístupnily stěžovatelkám plný obsah podnětu SAZKY a dalších důkazů, nemohly se tak proti nim bránit. Stěžovatelky poukázaly na nepravdivost podnětů a k replice přiložily další důkazy, které tyto závěry podporují, přičemž tyto důkazy FORTUNA ve své věci nepředložila. Stěžovatelky dále nesouhlasí se závěrem, že ve správním spise nemusí být poznatky z činnosti Úřadu, neboť to odporuje judikatuře Ústavního soudu a znemožňuje to efektivní soudní přezkum. Podnět SAZKY nebyl nadstandardní a jejich zdrojová data jsou zkreslená, nepravdivá a nevěřejná. Tuto tezi stěžovatelky podpořily předložením dalších výkladových stanovisek Finančního analytického úřadu, které SAZKA neposkytla. Tato stanoviska staví indicie Úřadu do nového kontextu a stěžovatelky je nemohly předložit dříve, protože je získaly až následně.

46. Tvrzení Úřadu, že řada informací z podnětů byla posléze potvrzena, je zavádějící. To plyne z protokolu o narovnání, neboť v navazujícím správním řízení navrhuje Úřad zastavení řízení u všech skutků s výjimkou jednoho marginálního. Zarážející je i to, že až do roku 2023 Úřad přistupoval ke každému ze členů skupiny Tipsport jako k samostatnému soutěžiteli a až dodatečně zjišťoval vztahy mezi jednotlivými členy skupiny. Neměl tak zjištěné elementární předpoklady pro dané úkony a zcela zjevně neprověřil indicie. Důležité je i to, že novinové články se týkají jen jednoho ze šesti skutků, což dokresluje neústavnost místního šetření.

47. Stěžovatelky zaslaly Ústavnímu soudu další sdělení, ve kterém rekapituluje výsledky procedury narovnání. Úřad určil předmět správního řízení odlišně od předmětu místního šetření. Z toho je zjevné, že nedošlo k potřebnému vymezení skutků. Tyto skutečnosti se nejvíce projeví právě v proceduře narovnání. Protokol a další skutečnosti z procedury narovnání jasně deklarují, že Úřad v době místního šetření nedisponoval naprosto žádnými indiciemi, které by odůvodňovaly zásah v podobě místního šetření. V protokolu zbyl jediný skutek ze šesti a ani pro ten není dostatek indicií. Úřad uznal, že SAZKA porušovala AML zákon a stěžovatelky mohly bez postihu upozornit dozorový orgán. K tomu je nutné dodat, že podněty na jednání SAZKY podala Asociace, a ne stěžovatelky, přičemž Asociace není ani účastnicí správního řízení. I tyto skutečnosti

odlišují danou věc od věci FORTUNY. V dalším sdělení upozornil Tipsport.net opět na to, že nemá být zařazen mezi ostatní účastníky.

VI.

Věcné posouzení ústavní stížnosti

48. Ústavní soud nejprve obecně shrnuje ústavní ochranu sídla obchodní korporace a obchodních dokumentů v sídle uložených (část VI. A. níže). Dále analyzuje institut místního šetření a záruky při jeho provádění (část VI. B. níže). Věnuje se zde také přezkumu a posuzování přiměřenosti místního šetření a vyhodnocování anonymních či „konkurenčních“ podnětů (část VI. C. níže). Správní soudy v napadených rozhodnutích sice obecné požadavky (z větší části) správně zrekapitulovaly, na posuzovanou věc je nicméně nesprávně aplikovaly, což má za následek neústavnost napadených rozhodnutí („aplikační“ část VI. D. níže).

VI. A. K ústavní ochraně sídla a obchodních prostor obchodních korporací

49. Podle čl. 8 Úmluvy má každý právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence. Státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, ochrany pořádku a předcházení zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.

50. Toto právo na první pohled (dle textu čl. 8 Úmluvy) na ochranu sídla obchodní korporace a na ochranu firemních dokumentů tam uložených nedopadá. Judikatura Evropského soudu pro lidská práva ovšem výrazu „obydlí“ uvedenému v čl. 8 Úmluvy dává širší význam, než by se nabízelo např. z výrazu „home“ v anglickém znění Úmluvy (v tomto ohledu zdůrazňuje spíše francouzský termín „domicile“, použitý v čl. 8 Úmluvy, který nabízí širší výklad). Práva zaručená v čl. 8 Úmluvy je tak třeba vykládat v tom smyslu, že zahrnují právo obchodní společnosti na respektování jejího sídla, pobočky nebo obchodních prostor (srov. např. rozsudky ESLP ze dne 16. 4. 2002 *Société Colas Est a ostatní proti Francii*, č. 37971/97, § 40 až 41, či ze dne 2. 10. 2014 *DELTA PEKÁRNÝ proti České republice*, č. 97/11, § 77; naposledy rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 1. 4. 2025 *Ships Waste Oil Collector a ostatní proti Nizozemsku*, č. 2799/16, § 146).

51. Evropský soud pro lidská práva proto setrvale zastává názor, že prohlídky a šetření v prostorách obchodních společností, včetně místních šetření ve věcech ochrany hospodářské soutěže, představují zásah do práva obchodních společností chráněného čl. 8 Úmluvy. Přesněji řečeno představují zásah jak do práva na ochranu „obydlí“, tak do práva na ochranu „korespondence“ ve smyslu čl. 8 Úmluvy (srov. opět *DELTA PEKÁRNÝ*, § 77; nověji rozsudky ESLP ze dne 23. 6. 2022, *Naumenko a SIA Rix Shipping proti Lotyšsku*, č. 50805/14, § 45 až 46, a judikaturu tam citovanou, a ze dne 4. 4. 2023, *UAB Kesko Senukai Lithuania proti Litvě*, č. 19162/19, § 109).

52. Prostor pro zásahy státu do práva na ochranu „obydlí“ je širší u právnické osoby než v případě ochrany „obydlí“ jednotlivců. Ve vztahu k jednotlivcům je třeba klást na zásahy státu přísnější požadavky než u místních šetření v prostorách právnických osob [srov.

opět rozsudek ESLP *DELTA PEKÁŘNY*, § 77; v unijním právu podobně rozsudek SDEU ze dne 18. 6. 2015 *Deutsche Bahn a další v. Komise*, C-583/13 P, bod 20; podobně v českém právu usnesení ze dne 13. 2. 2018 sp. zn. II. ÚS 2516/17, *ČD Cargo*, kde Ústavní soud upozornil, že v případě právnické osoby povaha zásahu do obydlí „*nikdy není s ohledem na podstatu pojmu soukromý a rodinný život natolik intenzivní, jako v případě obdobných zásahů vůči jednotlivcům (fyzickým osobám) v jejich obydlí. Touto optikou pak musí být [...] posuzována i přísnost požadavků kladených na orgány veřejné moci při zásazích do soukromí [...]*“; v komparativním pohledu shodně např. rozhodnutí slovenského Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2013 sp. zn. U-I-40/12, bod 38; v české právní doktríně např. Kratochvíl, J. Čl. 12, in: *Listina základních práv a svobod: Velký komentář*. Praha: Leges 2022, s. 644 a 645; Procházka, V. Čl. 12, in: *Listina základních práv a svobod: Komentář*. 2. akt. vydání. Praha: Wolters Kluwer 2023, s. 320 a 321; v rovině podústavní tento rozdíl respektuje např. § 21f zákona o ochraně hospodářské soutěže, na straně jedné, a § 21g téhož zákona, na straně druhé – k tomu více bod 63 níže].

53. V právu českém lze podobně nalézt ochranu ústavních práv právnické osoby před prohlídkami jejího sídla či obchodních prostor a před zásahy státu do firemní dokumentace, korespondence apod. již v čl. 10 odst. 3 Listiny (*Každý má právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě*). Současně Listina chrání rovněž obchodní prostory podle čl. 12 odst. 1 a odst. 3 jako obydlí v širším smyslu.

54. Judikatura Ústavního soudu chápe místní šetření jako jiné zásahy do nedotknutelnosti obydlí podle čl. 12 odst. 3 Listiny, *kteří mohou být zákonem dovoleny, jen je-li to v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu života nebo zdraví osob, pro ochranu práv a svobod druhých anebo pro odvrácení závažného ohrožení veřejné bezpečnosti a pořádku. Pokud je obydlí užíváno také pro podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti, mohou být takové zásahy zákonem dovoleny, též je-li to nezbytné pro plnění úkolů veřejné správy*. [náleze ze dne 7. 4. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 30/16 (N 67/99 SbNU 258; 254/2020 Sb.), *zákon o významné tržní síle*, bod 250]. Nejde tedy o domovní prohlídku ve smyslu čl. 12 odst. 2 Listiny (kde by bylo třeba písemného odůvodněného příkazu soudce).

VI. B. K institutu místního šetření a záruk při jeho provádění

(a) Vnitrostátní česká právní úprava

55. Jedním ze zákonem předvídaných zásahů do práv fyzických a právnických osob je institut místního šetření, který je zakotven v § 21f zákona o ochraně hospodářské soutěže. Podle § 21f odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže jsou soutěžitelé povinni se podrobit šetření Úřadu na pozemcích a ve všech objektech, místnostech a dopravních prostředcích, které užívají při své činnosti v hospodářské soutěži. Zákon o ochraně hospodářské soutěže dále v § 21f vymezuje široká oprávnění zaměstnanců Úřadu či dalších pověřených osob při místním šetření, povinnost soutěžitele místní šetření strpět a poskytnout Úřadu nezbytnou součinnost k výkonu jeho oprávnění v rámci místního šetření. Zaměstnanci Úřadu mohou podle § 21f odst. 2 tohoto zákona mj. nahlížet do obchodních záznamů soutěžitele a pořizovat z nich kopie či výpisy, ale např. i na nezbytnou dobu zapečetit obchodní prostory či skříně, schránky a obchodní záznamy v nich se nacházející. Podle § 21f odst. 4 tohoto zákona jsou zaměstnanci Úřadu

za účelem místního šetření oprávněni si do obchodních prostor či k obchodním záznamům zjednat přístup.

56. Úřad má rovněž nástroje, jak sankcionovat odepření součinnosti či jiné narušování místního šetření (více k tomu v § 22 a § 22a zákona o ochraně hospodářské soutěže).

57. Podle § 21f odst. 5 zákona o ochraně hospodářské soutěže se šetření provádí na základě písemného pověření (v nynější věci vystaveného předsedou Úřadu). Před zahájením šetření sdělí Úřad soutěžiteli, v jehož obchodních prostorách má šetření na místě proběhnout, právní důvod a účel šetření, poučí ho též o jeho právech (§ 21f odst. 6 téhož zákona).

58. Místní šetření jsou pro ochranu hospodářské soutěže velice důležitá. V mnoha případech jsou jediným účinným nástrojem, kterým může Úřad opatřit důkazní materiál, neboť ho zpravidla nepůjde získat jiným způsobem. Místní šetření mohou probíhat jak při předběžném šetření, tak při sektorovém šetření či v rámci správního řízení a pro maximální účinnost je pro ně charakteristický prvek překvapivosti.

59. Pro přehlednost Ústavní soud dodává, že obdobný nástroj (byť s určitými procesními odlišnostmi, zejména nutností vydat rozhodnutí o provedení místního šetření předem) má k dispozici též Evropská komise. I přes dílčí odlišnosti je možné požadavky na místní šetření prováděné Evropskou komisí použít přiměřeně i na místní šetření prováděné podle české právní úpravy Úřadem (srov. nálezy Pl. ÚS 30/16 – *zákon o významné tržní síle*, bod 253; shodně např. rozsudky NSS ze dne 24. 5. 2017 č. j. 6 As 113/2017-83, *ČD Cargo*, body 15 až 19; ze dne 29. 3. 2018 č. j. 5 As 119/2017-60, *SUEZ Využití zdrojů*, body 25 a 26; ze dne 20. 2. 2019 č. j. 3 As 157/2017-222, *BERGER BOHEMIA a další*, bod 48; ze dne 20. 3. 2019 č. j. 2 As 257/2018-87, *AV MEDIA*, bod 24; či ze dne 8. 11. 2019 č. j. 5 As 339/2018-40, *AV MEDIA*, bod 22; stejně tak odborná literatura, zejm. Kindl, J. Místní šetření v obchodních prostorách. In: *Soutěžní právo*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 751 až 763).

60. Z výše uvedeného je zřejmé, že Úřad disponuje rozsáhlými pravomocemi a má rovněž i širokou pravomoc posuzovací. Místní šetření je samo o sobě extrémně invazivním nástrojem získávání důkazních prostředků, což vyplývá ze skutečnosti, že se jím zasahuje do celé řady základních práv a svobod soutěžitelů.

(b) Test pro ústavní souladnost místního šetření

61. Při posuzování ústavnosti místních šetření je třeba klást důraz na to, že pojem „nezbytnosti“ obsažený v čl. 8 Úmluvy předpokládá zásah založený na naléhavé společenské potřebě a zejména přiměřený sledovanému legitimnímu cíli. Za nezbytný zásah lze (za splnění stanovených požadavků) považovat místní šetření provedené za účelem vyhledání indicií a důkazů o existenci zakázané kartelové dohody. Takové místní šetření totiž představuje zásah, který bezesporu sleduje „hospodářský blahobyt země“ jako legitimní cíl (srov. opět rozsudek ESLP *DELTA PEKÁRNY*, § 81).

62. Tento legitimní cíl ale nemění nic na tom, že místní šetření musí splňovat celou řadu přísných náležitostí (včetně proporcionality) a musí se pohybovat v hranicích vytyčených právním řádem a judikaturou.

63. V České republice není místní šetření vázáno na předchozí souhlas soudce (ledaže by šlo o místní šetření v jiných než obchodních prostorách, včetně bytů fyzických osob, k tomu § 21g zákona o ochraně hospodářské soutěže, kde předchozí souhlas soudce je třeba). Soudnímu přezkumu místní šetření v obchodních prostorách podléhá až *ex post*: soutěžitel může proti místnímu šetření podat žalobu (§ 21f odst. 7 zákona o ochraně hospodářské soutěže; jde o zásahovou žalobu ve smyslu § 82 a násl. soudního řádu správního). To ale nic nemění na tom, že (následný) soudní přezkum musí být dostatečně efektivní a účinně chránit základní práva kontrolované osoby (srov. též nálezy Pl. ÚS 30/16 – *zákon o významné tržní síle*, bod 254).

64. Evropský soud pro lidská práva proto konstatoval, že místní šetření musí kromě splnění formálních náležitostí, tj. zákonnosti *stricto sensu* (viz bod 57 shora), projít též **testem nezbytnosti**, v jehož rámci se provádí **test vhodnosti**, **test délky** a **test rozsahu**. Význam judikatury ESLP je třeba zdůraznit již jen proto, že stávající zákonná úprava nahradila úpravu předchozí, která nesplňovala požadavky čl. 8 Úmluvy (srov. opět rozsudek ESLP ve věci *DELTA PEKÁŘNY*, § 87 a § 91).

65. Jen to místní šetření, které projde uvedeným tříkrokovým testem, lze považovat za nezbytný zásah ve smyslu čl. 8 Úmluvy. Pro následný soudní přezkum má tříkrokový test ten význam, že soudní ochranu lze považovat za účinnou jen tehdy, když správní soudy přezkoumají napadená místní šetření kromě zákonnosti *stricto sensu* i na základě uvedených tří hledisek. Ve tříkrokovém testu nezbytnosti se zkoumá následující.

66. Zaprvé, v **testu vhodnosti** se zkoumá, zda měl Úřad před zahájením místního šetření k dispozici konkrétní skutková zjištění (indicie), která provedení šetření na místě odůvodňovala (srov. s odkazem na rozsudek ESLP *DELTA PEKÁŘNY* opět rozsudek NSS sp. zn. 3 As 157/2017, *BERGER BOHEMIA a další*, bod 46). Tento test je prvním a základním krokem, a pokud místní šetření neobstojí již v tomto bodě, neobstojí ani v bodech dalších. Test vhodnosti je projevem ochrany před svévolnými nebo nepřiměřenými zásahy veřejné moci do soukromé sféry. Místní šetření musí být zaměřeno na shromáždění dokumentace nezbytné k ověření skutkového a právního stavu a jeho rozsahu, o němž už Úřad má informace. Tyto informace musí představovat dostatečně závažné indicie, jež umožní nabýt podezření o porušení pravidel hospodářské soutěže. Dostatečně závažné indicie jsou nezbytnou podmínkou místního šetření, místní šetření bez nich nemůže zákonně proběhnout (srov. např. rozsudek Tribunálu ze dne 20. 6. 2018 ve věci *České dráhy proti Evropské komisi*, T-325/16, body 34 až 36).

67. Zadruhé, v **testu délky** se zkoumá, jak dlouho místní šetření trvalo. Za nezbytné by nešlo považovat takové místní šetření, které by trvalo delší dobu, než bylo nutné a které by neproporcionálně omezovalo činnost soutěžitele (neboť soutěžitel je povinen poskytovat Úřadu součinnost, což narušuje jeho běžný chod).

68. Zatřetí, v **testu rozsahu** se zkoumá, zda místní šetření nevybočuje z předem stanoveného rámce obsaženého v pověření k místnímu šetření (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2017 č. j. 5 As 256/2016-231, body 142 až 144; jde o rozsudek navazující na rozsudek ESLP ve věci *DELTA PEKÁŘNY*). Test vhodnosti a rozsahu jsou do jisté míry propojené nádoby, neboť jen na základě konkrétních skutkových zjištění (indicií) lze vymezit předmět místního šetření, v jehož hranicích se může Úřad pohybovat.

69. Uvedené přísné podmínky pro zákonnost a ústavnost místního šetření jsou garancí toho, že tato místní šetření nebudou nelegální „rybářskou výpravou“ („*fishing expeditions*“). O nelegální „rybářskou výpravu“ jde tehdy, když Úřad provede místní šetření bez konkrétního podezření, naslepo s cílem „zachytit“ co nejvíce důkazních prostředků, aniž by k tomu měl dostačující indicie (srov. stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 3. 4. 2014 ve věci C-37/13 P, *Nexans SA a Nexans France SAS*, bod 43).

70. Úřad nemůže hledat jiné důkazy týkající se možného porušení pravidel hospodářské soutěže než ty, které jsou předmětem šetření. To ale neznamená, že je Úřad povinen přehlížet další náhodně nalezené listinné důkazy, které svědčí pro další možné porušení unijních pravidel hospodářské soutěže, to za předpokladu, že šetření jinak splňuje všechny stanovené podmínky (srov. stanovisko generálního advokáta Nilse Wahla ze dne 12. 2. 2015 ve věci C-583/13 P, *Deutsche Bahn AG a další v. Komise*, body 63 až 65, a rozsudek SDEU ze dne 18. 6. 2015 ve stejné věci, body 56 až 67).

71. Povinnost vymezit vhodnost a rámec místního šetření nelze brát přehnaně přísně, neboť by jinak odporovala samotnému účelu místních šetření. Vzhledem k tomu, že kontroly jsou prováděny na začátku vyšetřování, Úřad ještě nemá – a z logiky věci mít nemůže – k dispozici přesné informace nezbytné k tomu, aby mohl poskytnout konkrétní právní posouzení. Nejprve musí přezkoumat opodstatněnost svého podezření, neboť cílem kontroly je právě shromáždění důkazů týkajících se údajného protiprávního jednání (srov. rozsudek SDEU ze dne 25. 6. 2014 ve věci C-37/13 P, *Nexans SA a Nexans France SAS*, body 36 až 39).

72. Z odůvodnění musí jasně a jednoznačně vyplývat úvahy Úřadu tak, aby se dotčené osoby mohly seznámit s důvody, které vedly k přijetí tohoto opatření, a aby správní soud mohl následně vykonat efektivní přezkum. Povinnost odůvodnění představuje základní požadavek nejen za účelem prokázání, že zamýšlená kontrola soutěžitelů je odůvodněná. Umožňuje též, aby si adresáti uvědomili rozsah jejich povinnosti spolupracovat s Úřadem při zachování práva na obhajobu. Úřad není povinen kontrolovanému soutěžiteli sdělit veškeré informace, které má k dispozici o předpokládaném protiprávním jednání, ani nemusí provádět přesnou právní kvalifikaci těchto protiprávních jednání, musí ale jasně uvést domněnky, které chce ověřit. Povinností Úřadu je sice co nejpresněji uvést, co je předmětem šetření a taktéž skutečnosti, kterých se má kontrola týkat, není však nutné, aby nařízení kontroly obsahovalo přesné vymezení relevantního trhu, přesnou právní kvalifikaci domnělých protiprávních jednání nebo uvedení období, během něhož měla být tato protiprávní jednání spáchána (srov. opět rozsudek SDEU ve věci *Nexans SA a Nexans France SAS*, body 36 až 39).

VI. C. K přezkumu a posuzování přiměřenosti místního šetření a vyhodnocování anonymních či „konkurenčních“ podnětů

73. Přezkum místních šetření vypadá v praxi tak, že správní soudy posuzují soulad postupu Úřadu se zákonnými a ústavními požadavky se zřetelem na obsah správního spisu. Z logiky věci tak musí být všechny relevantní skutečnosti, na kterých Úřad založil své podezření, součástí tohoto spisu (srov. rozsudek NSS ze dne 5. 2. 2021 č. j. 5 As 140/2019-93, *OMEXOM GA Energo*, bod 54).

74. Aby byl soudní přezkum účinný a postup Úřadu přezkoumatelný, je třeba, aby byl součástí správního spisu materiál, který správnímu soudu umožní kromě zákonnosti

stricto sensu (bod 64 shora) přezkoumat též vhodnost, délku a rozsah místního šetření. Jednou z povinností zajišťující přezkoumatelnost napadeného postupu a poskytující procesní záruky je nutnost zaznamenávat průběh dotazování, jehož účelem je shromažďování informací týkajících se předmětu šetření (srov. rozsudek SDEU ze dne 9. 3. 2023 ve věci C-693/20 P, *Intermarché Casino Achats*, body 118 až 119).

75. Podle ustálené judikatury týkající se posuzování indicií o protiprávním jednání spočívá jediné relevantní kritérium pro posuzování těchto indicií v jejich věrohodnosti. Věrohodnost a tím i důkazní hodnota indicie závisí zejména na jejím původu a v případě listin na okolnostech jejich vyhotovení a na okolnosti, zda se uvedená listina vzhledem ke svému obsahu jeví jako rozumná a důvěryhodná. Zároveň je třeba přiznat velký význam okolnosti, že dokument byl vyhotoven v bezprostřední souvislosti se skutkovými okolnostmi nebo přímým svědkem těchto okolností (viz rozsudky Tribunálu ze dne 27. 6. 2012, ve věci T-439/07, *Coats Holdings*, bod 45 či ze dne 8. 9. 2016 ve věci T-54/14, *Goldfish a další*, bod 95 a tam citovaná judikatura).

76. Jednou z možných indicií nasvědčující protisoutěžnímu jednání mohou být i anonymní či „konkurenční“ podněty. K tomu je nutné obecně uvést, že judikatura u těchto podnětů vyžaduje opatrnost, a to pokud jde o výklad oznámení jedněch soutěžitelů vůči jiným soutěžitelům, mají-li prvně uvedení soutěžitelé zájem na tom, aby byla těmto jiným soutěžitelům uložena sankce (v tomto smyslu srov. rozsudky Tribunálu ze dne 12. 7. 2011 ve věci *Mitsubishi Electric*, T-133/07, bod 88 či ze dne 16. 11. 2006 ve věci *Peróxidos Orgánicos*, T-120/04, bod 70).

VI. D. Aplikace obecných závěrů na nynější věc

77. Z ústavního hlediska neobstojí závěr Nejvyššího správního soudu, že napadené místní šetření obstálo v testu vhodnosti. Ústavní soud se z větší části ztotožňuje se závěry obsaženými v prvním rozsudku krajského soudu. Postup Úřadu byl následkem mnoha dílčích pochybení stížen nepřezkoumatelností a v soudním přezkumu nemůže obstát. Nedostatky místního šetření v posuzované věci nejlépe vystihl krajský soud větou, že „pokud by místní šetření v nyní posuzované věci obstálo, pak by muselo obstát prakticky každé místní šetření“ (bod 55 prvního rozsudku krajského soudu).

78. SAZKA je přímým konkurentem stěžovatelek a v kontextu shora uvedené judikatury je třeba k jejím podnětům přistupovat obezřetně. To stejné platí i ve vztahu k podnětu Mgr. G. podaného za blíže neurčenou „online sázkovou společnost snažící se prosadit na tuzemském trhu“, kterou by šlo označit minimálně za potenciálního budoucího přímého konkurenta. V obecné rovině Ústavní soud sice souhlasí s Nejvyšším správním soudem v tom, že konkurenční podněty mohou být relevantním zdrojem indicií o protisoutěžním jednání (za předpokladu, že tyto podněty Úřad prověří), neboť konkurenti a osoby pohybující se v daném tržním prostředí mají zpravidla důkladnou znalost tohoto prostředí a mohou předložit Úřadu jinak obtížně zjistitelné indicie. Fakt, že tím sledují vlastní ekonomické zájmy namísto veřejného zájmu, nemá sice dopad na jejich použitelnost, má to ale zásadní dopad na jejich věrohodnost. Tu je třeba procesně zadokumentovaným způsobem prověřit (srov. body 75 a 76 shora). Tento požadavek v žádném případě nelze považovat za projev přílišného právního formalismu (jak tvrdí Úřad ve svém vyjádření), ale jako garanci, která umožňuje efektivní soudní přezkum zákonnosti místního šetření, poskytuje soutěžitelům patřičné procesní záruky a zaručuje jim účinné právo na obhajobu.

79. Z toho vyplývá, že v posuzované věci bylo namístě, aby Úřad řádně a procesně zaznamenaným způsobem prověřil obdržené podněty. Je sice pravda, že co se týče indicií k provedení místního šetření, nelze klást na Úřad nepřiměřené požadavky (viz body 71 až 72 shora). Jinak by totiž místní šetření v podstatě ztratilo svůj smysl a použitelnost. V tomto ohledu Ústavní soud souhlasí se závěry Nejvyššího správního soudu. To ale neznamená, že lze od požadavků kladených na Úřad zcela upustit. V sázce je mimo jiné již zmíněné právo soutěžitelů na obhajobu a procesní záruky zaručující ústavnost tohoto invazivního institutu, který v českých podmínkách není vázán na souhlas soudu, což zpřísňuje nároky na něj kladené.

80. V posuzované věci je kamenem úrazu to, že Úřad prověřování podnětů žádným procesně zadokumentovaným způsobem nezachytil a správním spisem neprochází žádná procesní stopa prověřování věci. Vzhledem k tomu, že se přezkum místního šetření provádí na základě správního spisu, je na posuzovanou věc (ve které Úřad do správního spisu kromě dvou podnětů, jejich doplnění a dvou novinových článků nic nezaložil) třeba pohlížet tak, jako by žádné prověřování došlých podnětů fakticky neprovedl.

81. Podstatou „prověřování“ podnětů konkurentů soutěžitelů Úřadem bylo iniciování schůzek, kterých se účastnili zástupci Úřadu i SAZKY. Jediným důkazem o proběhnutí těchto schůzek jsou přitom pouze samotná navazující doplnění původního podnětu SAZKY. Z těchto podnětů nelze zjistit identitu osob, které dané indicie sdělovaly, komu je sdělovaly, nelze z nich zjistit, co konkrétně sdělovaly a nelze z nich seznat ani další základní fakty a informace, které by při takové události měl Úřad zaznamenat.

82. Povinnost zaznamenat schůzky přitom nelze analogicky dovozovat jen z práva Evropské unie a obecných právních zásad (srov. bod 74 shora). Tato povinnost přímo plyne i z vnitrostátní právní úpravy. Podle § 25a zákona o ochraně hospodářské soutěže se na činnost Úřadu použije subsidiárně správní řád, a to s výjimkou v tomto ustanovení uvedených záležitostí.

83. Původní podnět SAZKY nebyl ničím jiným než podnětem k zahájení řízení ve smyslu § 42 správního řádu. Vzhledem k tomu, že šlo o podnět, který by mohl být důvodem k zahájení řízení z moci úřední, opatřil si Úřad nezbytná vysvětlení (v podobě schůzek) ve smyslu § 137 odst. 1 správního řádu. Podle § 137 odst. 3 správního řádu se o podání vysvětlení pořizuje záznam, který obsahuje údaje umožňující identifikaci osoby, která skutečnost sděluje, uvedené v § 18 odst. 2 správního řádu, vylíčení dotčených skutečností, datum, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby.

84. Je proto nepochopitelné, proč Úřad tyto schůzky nezaznamenal. Argument, že nebylo tyto schůzky třeba zaznamenávat, neboť z nich Úřad nevycházel, je alibistický, neboť bez provedených schůzek by nedošlo k doplňování původního podnětu. Úřad na těchto schůzkách totiž vyzýval zástupce SAZKY k tomu, aby podnět doplnili a také sděloval, co je třeba k původnímu podnětu ještě doplnit, což SAZKA následně učinila (bod 52 prvního rozsudku krajského soudu a doplnění podnětů obsažených ve správním spisu). Nutnost záznamu schůzek vyplývá každopádně již jen z toho, že záznam umožňuje správním soudům provést účinný přezkum. Nelze se proto ztotožnit s názorem Nejvyššího správního soudu, že komunikaci mezi Úřadem a SAZKOU vyplývající

z doplnění podnětu a jeho zdůvodnění lze považovat za řádné prověřování podnětu. Úřad tak učinil procesně vadnou a nepřezkoumatelnou formou.

85. S hodnocením jednotlivých indicií, a to jednotlivě i v jejich souhrnu, se velice detailně a přiléhavě vypořádal krajský soud ve svém prvním rozsudku (srov. body 14 až 28 shora), přičemž Ústavní soud se s tímto hodnocením ztotožňuje. Krajský soud správně poukázal na to, že klíčové indicie, tj. dva podněty od konkurentů, v podstatě obsahovaly jen relativně podrobný popis trhu kurzových sázek a prokazatelně proběhlých skutečností doplněný subjektivním hodnocením SAZKY a neurčené „*online sázkové společnosti*“. Úřad rezignoval na vlastní analýzy či vyhodnocení tvrzení obsažených v podnětech. Krajský soud, který má k provedení analýz a vyhodnocení podstatně menší zdroje než Úřad, relativně snadno dovodil, že tyto analýzy a vyhodnocení šlo učinit rychle, jednoduše a hlavně z veřejně dostupných zdrojů (jen pomocí internetového prohlížeče), načež je k prověření důvodnosti indicií krajský soud i sám vytvořil.

86. Jak uvedl krajský soud, jen ze stanov Asociace a umístění jejího sídla na adrese FORTUNY nelze bez dalšího prověřování dovodit, že Asociace slouží jako platforma pro protisoutěžní činnost (body 35 a 36 prvního rozsudku krajského soudu). Takováto platforma sice teoreticky může sloužit jako základna pro nelegální činnosti, jak se již v minulosti v jiných členských státech stalo (šlo například o situaci, ve které se přiznaná platforma snažila konzervovat stav technických norem průmyslových produktů, tj. potrubí, a to za účelem vyloučení konkurence vyrábějící stejně kvalitní výrobky za nižší cenu pomocí nových postupů; srov. rozhodnutí Komise ze dne 21. 10. 1998 ve věci *Pre-Insulated Pipe Cartel*, IV/35.691/E-4, body 113 až 116). V posuzované věci nicméně důvodné podezření nemůže vyplývat pouze ze samotné existence takové platformy a umístění jejího sídla. K důvodnému podezření bylo třeba dalších indicií.

87. Takovou indicií mohla být činnost Asociace spočívající v koordinované snaze docílit opětovnou změnu výkladu dotčených ustanovení AML zákona, která by znemožnila zjednodušenou identifikaci nových sázejících. Samotná snaha o opětovnou změnu výkladu (které navíc Ministerstvo financí dalo za pravdu) však nemůže způsobit porušení práva hospodářské soutěže. V kombinaci s výměnou obchodně citlivých informací a koordinací jednání (mimo jiné na půdě Asociace) již o takové porušení ale jít mohlo. Koordinované jednání a tlak v kombinaci s výměnou obchodně citlivých informací totiž mohl vytvářet překážky pro vstup na trh a pro působení dalších soutěžitelů a mohl být základem pro rozdělování trhu a zákazníků. Ústavní soud souhlasí s krajským soudem, že se podněty v této části jeví jako přesvědčivé, nicméně ani zde Úřad tyto podněty procesně přezkoumatelně neproověřil (body 43 až 50 prvního rozsudku krajského soudu). I přes přesvědčivost této části podnětu měl Úřad povinnost být obezřetný, neboť šlo o konkurenční podnět a Úřad se tak mohl stát součástí konkurenčního boje a vyřizování účtů mezi jednotlivými soutěžiteli (viz body 75 až 76 shora).

88. Z obsahu správního spisu rovněž nevyplývá důvodné podezření, že by stěžovatelky a FORTUNA koordinovaly činnost v oblasti marketingu a sponzoringu. Krajský soud totiž na základě analýzy veřejně dostupných zdrojů zjistil, že stěžovatelky jsou mimo jiné sponzory či generálními partnery významných tuzemských fotbalových klubů a nejvyšší futsalové soutěže, a že FORTUNA je sponzorem či partnerem významných tuzemských hokejových klubů. Tato analýza je tedy v rozporu s tvrzením v podnětech, že si stěžovatelky a FORTUNA rozdělily trh tak, že se stěžovatelky zaměřovaly na tuzemský hokej a FORTUNA na tuzemský fotbal (srov. bod 10 shora). Pouze

ze skutečnosti, že stěžovatelky jsou generálním partnerem nejvyšší hokejové soutěže a FORTUNA generálním partnerem nejvyšší fotbalové soutěže, nelze bez dalšího vyvodit, že došlo k rozdělení trhu. Jak správně uvádí krajský soud, toto tvrzení tak minimálně neplatí absolutně (body 39 až 41 prvního rozsudku krajského soudu a č. l. 180 spisu krajského soudu), problémem i v tomto bodě podezření je ale opět zejména skutečnost, že Úřad žádnou vlastní analýzu neprovedl.

89. To samé platí i ve vztahu k podezření z koordinace postupu při vytváření a nastavení sázkových kurzů. Z analýzy krajského soudu vyplývá, že v nejvyšší fotbalové soutěži sice FORTUNA nabízela lepší kurz na výhru favorita (u sedmi z osmi zápasů), u ostatních variant výsledku nabízel nicméně lepší kurz TIPSPORT. U nejvyšší hokejové soutěže FORTUNA nabízela na favorita zápasu vyšší kurz u tří ze sedmi zápasů, u zbylých zápasů na favorita stanovila FORTUNA shodný kurz ve dvou případech, dvakrát pak nabízel výhodnější kurz na vítěze TIPSPORT. U ostatních variant výsledku výhodnější či shodné kurzy jako FORTUNA nabízel také TIPSPORT. V případě hokejových zápasů tedy výhodnější kurzy (na favorita) nabízela FORTUNA a nikoli TIPSPORT. Po tomto namátkovém srovnání krajský soud uvedl, že delší sledování by hypoteticky mohlo vést k podezření, že ke koordinaci dochází, Úřad nicméně žádné sledování neprovedl a informaci pouze převzal z podnětu (body 39 až 41 prvního rozsudku krajského soudu a č. l. 180 spisu krajského soudu). Analýza provedená krajským soudem tak opět neguje tvrzení z podnětů, které Úřad zjevně jen nekriticky převzal. Tato zjištění by přitom mohla být dostatečnou a klíčovou indicií, pokud by se týkala delšího časového úseku a časového období, na které se místní šetření zaměřovalo. Úřad však ani v tomto případě žádné prověření neprovedl, respektive tak neprovedl procesně použitelným způsobem a správním spis o tom žádný poklad neobsahuje.

90. Jedinou opodstatněnou indicií je podezření z koordinace v uplatňování manipulačních poplatků za podání sázky na pobočkách i na internetu či on-line. Toto podezření je doloženo dvěma novinovými články, které Úřad založil do správního spisu. Je z nich zřejmé, že ke zrušení manipulačních poplatků došlo v krátké časové návaznosti po sobě. I v tomto případě krajský soud přílehavě hodnotí, že tato skutečnost může vést k určitému podezření, že došlo ke koordinaci při rušení manipulačních poplatků, nicméně to nic nevypovídá o údajné kontinuální koordinaci, která se měla stát základem pro provedené místní šetření (bod 42 prvního rozsudku krajského soudu).

91. Mezi podáním původního podnětu (červen 2017) a uskutečněním místního šetření (březen 2019) tak Úřad kromě iniciování nezdokumentovaných schůzek přezkoumatelně vyvinul jen tu činnost, že do spisu vložil dva novinové články, které se týkají úzké výše podezřelých jednání (konkrétně zrušení manipulačních poplatků). Podezření Úřadu směřovalo ke komplexnímu a dlouhodobému jednání, které se kromě zrušení manipulačních poplatků projevovalo ještě ve výměně obchodně citlivých informací, koordinaci soutěžního chování v oblasti marketingu a sponzoringu sportovních soutěží a klubů, koordinaci soutěžitelů a nastavení sázkových kurzů a vytváření překážek pro vstup a působení dalších soutěžitelů a rozdělování trhu a zákazníků. Kromě dvou neověřených podnětů tak měl Úřad jen další dvě indicie, tj. dva novinové články, které se týkaly jen jednoho z pěti podezřelých jednání a navíc se vztahovaly jen na velmi omezený časový okamžik (tj. jeden až dva dny, kdy stěžovatelky a FORTUNA manipulační poplatky zrušily).

92. Povinnost procesně zaznamenat prověřování nelze odbýt vágním konstatováním (jak se tvrdí v bodě 34 druhého rozsudku Nejvyššího správního soudu), že dostatečnou indicií jsou informace z vlastní úřední činnosti Úřadu (aniž Úřad ozřejmí, z jaké *konkrétní* činnosti, např. odkazem na spisovou značku apod.). Pokud má být určitý soubor informací podkladem pro rozhodnutí či jiný postup, musí být přezkoumatelný, co se týče jeho pravdivosti, věrohodnosti a úplnosti, a proto musí být též zachycen ve správním spisu. Jak plyne z judikatury, správní orgán „nemusí uvádět zdroj, z něhož se dozvěděl o existenci obecně známé skutečnosti. To by bylo z povahy věci nadbytečné. Naproti tomu musí uvést, ze které jeho konkrétní úřední činnosti či postupu jsou mu známy tzv. úřední skutečnosti.“ (rozsudek NSS ze dne 12. 4. 2011, č. j. 1 As 33/2011-58, č. 2312/2011 Sb. NSS, *Lamprecht*, bod 25, podobně již rozsudek NSS ze dne 23. 2. 2010, č. j. 2 As 48/2009-94, *BIOCLINICA*).

93. Úřad těmito požadavkům nedostál, neboť ze správního spisu neplyne, že by kromě založení dvou novinových článků a nezaprotokolovaných schůzek podněty jakkoli prověřoval. Odkazy na poznatky známé Úřadu z úřední činnosti jsou pak zcela vágní. Úřad proto nedostál požadavkům, které na něj klade ústavní pořádek a zatížil tím místní šetření nepřezkoumatelností.

94. Pro úplnost Ústavní soud považuje za nutné (k argumentu stěžovatelek ohledně struktury skupiny TIPSPORT a neopodstatněnosti vztahení místního šetření na stěžovatelku Tipsport.net) dodat, že vztahení místního šetření i na tuto stěžovatelku bylo v souladu s ústavními požadavky. Jako přílohy podnětů jsou ve správním spisu obsaženy výpisy z obchodního rejstříku a další skutečnosti, které dokládají strukturu skupiny TIPSPORT. Byť se této stěžovatelky týká jen jedno z pěti podezření, stále jde o členku skupiny TIPSPORT. Tato skupina zajisté představuje jednoho soutěžitele ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Zároveň se nepochybně jedná o entitu, která je s ostatními entitami ve skupině TIPSPORT jak hospodářsky, tak i organizačně těsně propojena, a zároveň nelze mít pochyb o tom, že tato skupina jako celek uplatňuje jednotnou hospodářskou politiku. Podobné závěry platí i ve vztahu stěžovatelek k Asociaci a přičitatelnosti jejího jednání stěžovatelkám, neboť Asociace představuje pouze vehíkl pro prosazování jejich společných zájmů (ať už legitimních či tvrzených nelegitimních).

95. Závěrem k opakované argumentaci Úřadu a Nejvyššího správního soudu usnesením ze dne 21. 6. 2023 sp. zn. I. ÚS 3256/22, které odmítlo ústavní stížnost obchodní společnosti FORTUNA v související věci, Ústavní soud dodává, že není vázán svými usneseními, ale pouze nálezy, případně stanovisky pléna. Usnesení o odmítnutí ústavní stížnosti „plní mj. funkci jistého procesního ventilu uvolňujícího rozhodovací kapacitu a rozhodně nemohou poskytovat alibi pro orgány veřejné moci, které však kvazimeritorní (a často i nemeritorní) rozhodnutí [...] užívají jako potvrzení svých právních názorů.“ Jistě záleží též na podobě argumentace v té či oné ústavní stížnosti [nález ze dne 13. 9. 2007 sp. zn. I. ÚS 643/06 (N 142/46 SbNU 373), *globální celní záruky*, bod 70, obdobně nálezy ze dne 17. 4. 2014 sp. zn. I. ÚS 2219/12 (N 61/73 SbNU 163), *Bich Tran Thi Hong*, bod 53; ze dne 19. 12. 2017 sp. zn. III. ÚS 950/17 (N 232/87 SbNU 781), *Merhaut*, body 24 a 25; a ze dne 17. 4. 2024 sp. zn. IV. ÚS 158/24, body 40 a 41].

VII. Závěr

96. Celou věc lze shrnout tak, že Úřad měl k dispozici jen ničím neověřené podněty od konkurentů (a jejich doplnění) a pak již jen dva novinové články, které se týkaly pouze jednoho z pěti podezření. Tyto indicie buď neprověřil vůbec, anebo je provedl procesně vadným způsobem, což způsobilo nepřezkoumatelnost jeho postupu. Je tak zřejmé, že neměl dostatečné vstupní indicie k tomu, aby provedl místní šetření a neobstál tak již v testu vhodnosti. Místní šetření jako celek proto bylo nezákonné a představovalo nepřiměřený zásah do ústavně zaručených práv stěžovatele.

97. Ústavní soud uzavírá, že napadenými rozsudky krajského soudu a Nejvyššího správního soudu bylo porušeno ústavně zaručené právo stěžovatele zakotvené v čl. 10 odst. 3 a čl. 12 odst. 1 a odst. 3 Listiny a čl. 8 odst. 1 Úmluvy.

98. Ústavní soud proto ústavní stížnosti vyhověl a oba napadené rozsudky Nejvyššího správního soudu a jeden napadený rozsudek Krajského soudu v Brně podle § 82 odst. 3 písm. a) téhož zákona zrušil. Ústavní soud nenařídil ústní jednání, neboť od něj nebylo možno očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 14. května 2025

Zdeněk Kühn
předseda senátu

Odlišné stanovisko soudce Milana Hulmáka k nálezu sp. zn. IV. ÚS 386/24

Podle § 22 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, uplatňuji odlišné stanovisko k výroku i odůvodnění nálezu, neboť jsem přesvědčen, že ústavní stížnost měla být odmítnuta, a to z následujících důvodů:

1. S obecnými závěry Ústavního soudu ve vztahu k místnímu šetření (části VI. A-C nálezu) souhlasím. Nesouhlasím se závěry, které se dotýkají aplikace na konkrétní věc (část VI. D). Ústavně zaručená práva stěžovatelů v konkrétním případě ve vztahu k napadeným rozhodnutím ani místnímu šetření v celém rozsahu porušena dle mého názoru nebyla.
2. Jedním z důvodů neústavnosti provedeného místního šetření je absence zaprotokolování schůzek při prověřování jednoho z podnětů (bod 80an. nálezu). Byť se mohlo jednat o dílčí nezákonnost, nezakládá z mého pohledu sama neústavnost místního šetření (srov. usnesení ze dne 21. 6. 2023 sp. zn. I. ÚS 3256/22, bod 6, bod 34 druhého rozsudku NSS).
3. Nemyslím, že by spis neobsahoval žádné záznamy o prověřování podezření (bod 80 nálezu). V nyní posuzované věci bylo z obsahu spisu zjevné, že k prověřování podnětů došlo, jednotlivé indicie byly postupně doplňovány, nebyla zde osamocená jedna indicie, ani jediný podnět přímého soutěžitele (bod 34 druhého rozsudku NSS, usnesení sp. zn. I. ÚS 3256/22, bod 9). Nejvyšší správní soud například poukazuje ve svém prvním rozhodnutí (bod 54) i na protokol o zařazení nových článků o manipulačních poplatcích v roce 2019, protože podnět odkazuje i na koordinaci manipulačních poplatků v roce 2013. Tím nijak nezpochybňuji závěr (bod 93 nálezu), že obecný odkaz na informace z úřední činnosti Úřadu nestačí.
4. Prověřování podezření mohlo být jistě detailnější (body 85an. nálezu), řešenou otázkou je ale, zda bylo z hlediska ústavněprávního ještě dostatečné. Dílčí zjištění krajského soudu ohledně jednotlivých tvrzení nijak celkové podezření nevyvrací, ale ani nijak nepotvrzuje (body 86 až 89 nálezu).
5. Nemohu souhlasit s názorem většiny o nezákonnosti místního šetření jako celku (bod 96 nálezu). Jednak předmětem našeho zkoumání byl primárně soulad napadených rozsudků s ústavněprávními limity, jednak pomíjí možnost částečné nezákonnosti místního šetření pouze ve vztahu k určitým indiciím a určitému rozsahu, a to zejména ve vztahu ke snížení manipulačních poplatků (bod 90 nálezu), kde opodstatněnost nebyla zpochybněna.

V Brně dne 14. května 2025

Milan Hulmák