

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Řádné prověření podnětu jako podklad pro místní šetření (nález Ústavního soudu)

Ústavní soud ve svém nedávném nálezu z května 2025 posuzoval, zda místní šetření Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS) provedené především na základě podnětu konkurenčního soutěžitele nepředstavovalo nepřiměřený zásah do práv stěžovatelek[1]. V tomto rozhodnutí se Ústavní soud vyjádřil zejména k povinnosti ÚOHS řádně a přezkoumatelně prověřit doručené podněty, a dále k povinnosti zachytit takovéto pověření a indicie odůvodňující provedení místního šetření i ve správním spisu, a to procesně relevantním způsobem.

Shrnutí skutkových okolností

Stěžovatelky svou ústavní stížností napadly dvě rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (NSS) a jedno rozhodnutí Krajského soudu v Brně (KSBR), ve kterých soudy posoudily provedené místní šetření jako zákonné. Těmto rozhodnutím přitom předcházelo rozhodnutí KSBR, v němž soud určil, že provedené místní šetření bylo nezákonným zásahem. Toto rozhodnutí však NSS zrušil.

Podezření ÚOHS o možném spáchání šesti protisoutěžních deliktů, k nimž mělo dojít prostřednictvím jak přímé oboustranné nebo mnohostranné spolupráce mezi soutěžiteli, tak i nepřímo prostřednictvím spolku[2], spočívalo např. ve výměně obchodně citlivých informací, v koordinaci soutěžního chování (marketing, sponzoring), sázkových kurzů a uplatňování manipulačních poplatků, nebo v rozdělování trhu a zákazníků[3].

Toto podezření, jakož i následné místní šetření v obchodních prostorách stěžovatelek, bylo založeno na čtyřech skutečnostech - dvou klíčových a dvou podpůrných. Klíčové skutečnosti vycházely ze dvou samostatných podnětů, kdy první byl podán konkurenčním soutěžitelem[4], a druhý advokátem jménem potenciálního konkurenčního soutěžitele[5]. Podpůrné skutečnosti pak vycházely ze dvou volně dostupných internetových článků, které se týkaly zrušení manipulačních poplatků při sázení.

Argumentace stěžovatelek

Stěžovatelky ve svých podáních namítaly zejména, že:

- zásah do práva na obydlí (obchodních prostor) vyžaduje důkladné prověření indicií, na nichž je podezření založené, kdy dle rozhodnutí NSS mělo být tohoto dosaženo pouze na základě výzvy ÚOHS k doplnění podnětu, což bylo provedeno na netransparentních a nezaprotokolovaných schůzkách;
- ÚOHS svévolně vymežil předmět místního šetření širěji, než odůvodňovaly indicie, přičemž soudy nepovažovaly absenci protokolace klíčových slov za vadu;
- NSS neprovedl test vhodnosti, pouze konstatoval dostatečnost předmětných indicií;
- postup ÚOHS byl netransparentní a nepřezkoumatelný, když se scházel se zástupci konkurenčního soutěžitele na nezaprotokolovaných schůzkách, přičemž pro zajištění práva na obhajobu musí být vše, co je podkladem pro postup ÚOHS (včetně místního šetření), zachyceno ve spisové dokumentaci.

Hodnocení Ústavního soudu - obecné závěry

Ústavní soud nejprve krátce shrnul právní základ pro aplikaci práva na respektování obydlí i na obchodní prostory^[6], jakož i ustálenou judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (ESLP), dle níž prohlídka a šetření představují zásah do práva chráněného čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

K samotnému institutu místního šetření pak Ústavní soud (i s odkazem na předchozí judikaturu) uvedl, že ačkoliv se jedná o legitimní a velice důležitý nástroj, s ohledem na invazivní zásah do práv kontrolované osoby, který místní šetření nevyhnutelně provází, na něj musí být kladeny přísné požadavky. Jelikož v České republice podléhá místní šetření soudnímu přezkumu až *ex post*, tj. není vázáno na předchozí souhlas soudu, musí být následný soudní přezkum dostatečně efektivní, aby mohl účinně chránit základní práva kontrolované osoby.

Dle judikatury ESLP musí místní šetření, kromě naplnění formálních náležitostí, projít i tzv. **testem nezbytnosti**, který se skládá z:

1. **testu vhodnosti** - zda měl ÚOHS k dispozici konkrétní skutková zjištění (indicie), která provádění šetření odůvodňovala, přičemž dostatečně závažné indicie jsou nezbytným předpokladem místního šetření;
2. **testu délky** - jak dlouho místní šetření trvá, tj. zda šetření netrvá delší dobu, než je nutné;
3. **testu rozsahu** - zda šetření nevybočuje z předem stanoveného rámce obsaženého v pověření k místnímu šetření.

Tyto přísné podmínky mají zabránit tomu, aby nedocházelo k tzv. „*fishing expeditions*“, kdy ÚOHS musí tento postup odůvodnit způsobem umožňujícím efektivní provedení následného přezkumu tak, aby z odůvodnění jasně a jednoznačně vyplývaly úvahy ÚOHS a důvody, které vedly k takovému postupu. Všechny relevantní skutečnosti, na nichž je podezření založeno, musí být proto součástí správního spisu, aby mohl příslušný soud provést výše nastíněný test nezbytnosti.

Ústavní soud rovněž mimo jiné uvedl, že při posuzování indicií, které by mohly zakládat podezření, je nezbytné posuzovat kromě jejich samotného obsahu i jejich **věrohodnost a s tím související důkazní hodnotu, která může záviset na původu této indicie (např. konkurenční či anonymní podněty).**

Hodnocení Ústavního soudu - posouzení řešené věci

Ústavní soud rozhodl, že **napadené místní šetření neobstojí v testu vhodnosti**, jak nesprávně uzavřel NSS, kdy se z větší části se ztotožnil se závěry KSBR obsaženými v prvním (NSS zrušeném) rozhodnutí. Postup ÚOHS byl v tomto případě z důvodu mnoha dílčích pochybení **nepřezkoumatelný**, kdy Ústavní soud odkázal na závěr KSBR, že „*pokud by místní šetření v nyní posuzované věci obstálo, pak by muselo obstát prakticky každé místní šetření.*“

Ústavní soud nepopírá, že i podněty konkurentů stěžovatelek mohou být relevantním zdrojem indicií, ovšem skutečnost, že konkurenti sledují spíše vlastní ekonomické zájmy namísto veřejného zájmu má zásadní dopad na jejich věrohodnost (nikoliv na jejich použitelnost). **Věrohodnost těchto indicií je tedy potřeba dostatečným a zadokumentovatelným způsobem prověřit, aby byl umožněn efektivní soudní přezkum.** Za účelem zajištění práva soutěžitelů na obhajobu a procesních záruk zaručujících ústavnost tohoto invazivního institutu, tedy měl ÚOHS řádně a procesně zaznamenaným způsobem prověřit obdržené podněty.

V řešené věci byla základním problémem právě skutečnost, že ÚOHS prověřování podnětu žádným procesně zadokumentovaným způsobem nezachytil a **správním spisem neprochází žádná procesní stopa prověřování.** Do správního spisu byly založeny toliko dva podněty, jejich následné

doplnění a novinové články. Podstatou prověřování podnětu jsou přitom schůzky ÚOHS s konkurentem stěžovatelek (který podal podnět), které ovšem nejsou procesně relevantním způsobem zachyceny, kdy jediným důkazem o těchto schůzkách jsou následná doplnění podnětu. Pro řádný soudní přezkum, který se provádí právě na základě správního spisu, tak obsah správního spisu nemůže být nedostatečným.

Ústavní soud uvádí, že předmětné schůzky měly být v souladu se správním řádem zadokumentovány, kdy se jednalo o podání vysvětlení ve smyslu § 137 odst. 1 správního řádu, o nichž měl být pořízen záznam. Argument ÚOHS, že schůzky nebylo potřebné zaznamenávat, jelikož z nich nevycházel, je dle posouzení Ústavního soudu alibistický, protože právě v rámci těchto schůzek ÚOHS vyzval a instruoval konkurenta soutěžitelky k doplnění podnětu, které bylo následně i učiněno. Závěr NSS, že komunikaci ÚOHS s konkurentem stěžovatelek lze považovat za řádné prověřování podnětu, je tedy chybný, protože **ÚOHS tak učinilo procesně vadnou a nepřezkoumatelnou formou.**

I přes přesvědčivost některých částí podnětu byl ÚOHS povinen takovýto podnět procesně přezkoumatelně prověřit, kdy měl ÚOHS povinnost být obezřetný, neboť se mohl stát součástí konkurenčního boje. Ústavní soud v této souvislosti odkázal na analýzu provedenou KSBR, která v určitých částech přesvědčivě negovala tvrzení obsažená v podnětu. ÚOHS ovšem na provedení takovéto analýzy zcela rezignoval a bez vlastní analýzy pouze nekriticky převzal tvrzení z podnětů, ačkoliv doba mezi původním podnětem a provedením místního šetření činila téměř dva roky^[7]. Za tuto dobu vyvinul ÚOHS, kromě nezadokumentovaných schůzek, pouze tu činnost, že do správního spisu vložil dva novinové články, které byly indicií pouze k jednomu z údajných protisoutěžních jednání.

Povinnost procesně zaznamenat prověřování podnětů vedoucích k místnímu šetření přitom nelze odbýt ani vágním konstatováním ÚOHS, že dostatečnou indicií jsou informace z vlastní úřední činnosti ÚOHS. I v takovémto případě musí ÚOHS ve správním spisu ozřejmit, z jaké konkrétní činnosti jsou mu tyto informace známy, aby mohl být tento soubor informací, který je podkladem pro postup ÚOHS, přezkoumatelný.

Dle Ústavního soudu tedy ÚOHS nedostal požadavkům na přezkoumatelnost provedeného místního šetření, kdy spisová dokumentace nezachycovala proces prověřování podnětů podaných ze strany konkurenta a potenciálního konkurenta stěžovatelek. Napadená rozhodnutí správních soudů proto Ústavní soud zrušil z důvodu porušení práv 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.

Odlišné stanovisko

K nálezu Ústavního soudu uplatnil soudce doc. JUDr. Milan Hulmák, Ph.D. dissent, který nesouhlasil s názorem o nezákonnosti provedeného místního šetření jako celku, byť se v některých částech mohlo jednat o dílčí nezákonnost. Dle názoru soudce Hulmáka měla být ústavní stížnost odmítnuta.

Závěr

Ústavní soud ve své nové judikatuře doplnil a upřesnil soubor požadavků kladených na zákonnost místního šetření. S Ústavním soudem nelze než souhlasit, že s ohledem na koncepci institutu místního šetření, který není v České republice vázán na předchozí souhlas soudu, je za účelem ochrany práv soutěžitelů nezbytné co nejprísněji vymezit požadavky odůvodňující takovýto postup (ochrana práv před šetřením), jakož i požadavky na obsah spisové dokumentace a zaznamenání indicií umožňující efektivní přezkum tohoto zásahu (ochrana práv po šetření).

Legitimita a nezbytnost využití tohoto institutu k zajištění efektivní kontroly soutěžitelů a ochrany hospodářské soutěže totiž nemůže mít za následek nerespektování pravidel právního státu zajišťujících základní pravidla osob a možnost efektivní obrany proti takto invazivnímu postupu. Nutnost jasného vymezení a dodržování těchto základních pravidel ještě umocňuje tendence ÚOHS využívat institut místního šetření výrazně častěji než ve zbytku Evropy.[8]



Mgr. Lukáš Šmotlák,
advokát



Doležal & Partners s.r.o., advokátní kancelář

Koliště 1912/13, 602 00 Brno
Růžová 1416/17, 110 00 Praha 1

Tel.: +420 543 217 520
e-mail: office@dolezalpartners.com

[1] Společnosti TIPSPORT a. s., Tipsport.net a. s. a CHANCE a. s.

[2] Asociace provozovatelů kursových sázek z.s. Dle jednoho z podnětů měly schůzky tohoto spolku, jehož členky byly i stěžovatelky, probíhat v obch. prostorách společnosti FORTUNA GAME a.s., v nichž spolek sídlí.

[3] Dle tvrzení v podnětu se měl TIPSPORT zaměřit na hokej a FORTUNA na fotbal.

[4] Společnost SAZKA, a.s.

[5] Podnět byl podán jménem blíže neurčené „online sázkové společnosti“ snažící se (kvůli překážkám vstupu na trh) neúspěšně prosadit na českém trhu.

[6] Odkaz např. rozsudky ESLP Sociétés Colas Est a ostatní proti Francii, č. 37971/97, a DELTA

PEKÁRNÝ proti České republice, č. 97/11.

[7] Původní podnět byl podán v červnu 2017 a místní šetření proběhlo v březnu 2019.

[8] Viz např. analýza White & Case LLP za období roku 2018–2025, dostupná >>> [zde](#).

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Nová pravidla pro ground handling v EU a jejich dopady na letecký sektor](#)
- [Právní due diligence nemovitostí: na co se v praxi skutečně zaměřit](#)
- [Hmotněprávní opatrovník obchodní korporace: mezi efektivní ochranou a zásahem do korporační autonomie](#)
- [Byznys a paragrafy, díl 32.: Konkurenční doložka](#)
- [Skryté ujednání v realitní smlouvě - zbytečná hra na schovávanou](#)
- [Odpovědnost člena voleného orgánu dle § 159 OZ a vymezení škody způsobené právnické osobě](#)
- [Vnosy do společného jmění manželů a jejich valorizace v aktuální judikatuře Nejvyššího soudu a Ústavního soudu](#)
- [Právo na přístup ke kamerovým záznamům: střet GDPR, informačního zákona a praxe veřejných institucí](#)
- [Postoupení pohledávky na výživné jako novinka právní úpravy účinné od 1. 1. 2026](#)
- [Jak zahájit provoz mezinárodní letecké linky do České republiky \(EU\): právní požadavky pro aerolinky ze třetích zemí](#)
- [Mimořádné vydržení a vývoj judikatury Nejvyššího soudu](#)