



ČESKÁ REPUBLIKA  
**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Karla Černína, Ph.D., a JUDr. Ing. Venduly Sochorové ve věci

žalobkyně: **CHAPS spol. s r.o.**  
sídlem Bráfova 1617/21, Brno  
zastoupené advokátem JUDr. Karlem Muzikářem, LL.M.  
sídlem Křižovnické náměstí 193/2, Praha 1

proti  
žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**  
sídlem tř. Kapitána Jaroše 1926/7, Brno

**o žalobě proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 16. 1. 2018, čj. ÚOHS-R12/2016/HS-01402/2018/310/HBt**

**takto:**

- I.** Rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 16. 1. 2018, čj. ÚOHS-R12/2016/HS-01402/2018/310/HBt se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II.** Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 37 126 Kč k rukám právního zástupce JUDr. Karla Muzikáře, LL.M., advokáta, sídlem Křižovnické náměstí 193/2, Praha 1, a to do 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

**Odůvodnění:**

**I. Vymezení věci**

1. Žalobkyně podniká v oboru tvorby softwarových řešení. V roce 2001 uzavřela veřejnoprávní smlouvu s Ministerstvem dopravy, které na ni přeneslo svou zákonnou povinnost vytvořit a vést

Centrální informační systém o jízdních řádech (dále též „CIS“), stejně jako povinnost zajišťovat provoz celostátního vyhledávače dopravních spojení veřejnou hromadnou dopravou (dále též „smlouva o vedení CIS“). Na základě tohoto pověření žalobkyně připravila programové prostředí CISnet, v němž se evidují trasy, zastávky a jednotliví provozovatelé veřejné dopravy, a ti pak jeho prostřednictvím předkládají své jízdní řády ke schválení dopravním úřadům. Schválené jízdní řády se následně vkládají do databáze CIS. Vzniklou databází obohacovala žalobkyně na základě soukromoprávních smluv s jednotlivými dopravci a jinými subjekty o další informace (např. souřadnice stanic a zastávek), a zejména o další jízdní řády (zpočátku neměli povinnost předávat své jízdní řády do CIS někteří provozovatelé městské hromadné dopravy, do dnešní doby tuto povinnost nemají např. provozovatelé soukromých autobusových linek k velkým nákupním centrům či leteckých linek). Nad touto obohacenou databází pak žalobkyně vybudovala vyhledávač spojení nazvaný Informační dopravní systém, známý jako IDOS. Za plnění úkolů státu nepříslušela žalobkyni podle smlouvy s Ministerstvem dopravy žádná přímá odměna, smlouva jí však umožňovala využívat data z CIS ke komerčním účelům. Žalobkyně proto nabízela na internetových stránkách, na nichž provozovala IDOS, reklamní prostor inzerentům, přičemž od roku 2007 tak činila prostřednictvím společnosti MAFRA.

2. V roce 2010 se na žalobkyni obrátila společnost Seznam.cz, a.s. (dále též „Seznam“) a žádala, aby jí poskytla data z CIS ke komerčnímu využití. Žalobkyně uvedla, že požadovaná data v určitých formátech zveřejňuje na svém internetovém portálu, což považuje za dostačující. Seznam se v reakci na to různými cestami domáhal zpřístupnění předmětných dat, a to nejprve u žalobkyně a u Ministerstva dopravy prostřednictvím zákona o svobodném přístupu k informacím, následně se pak dožadoval od žalobkyně cenové nabídky za poskytnutí dat. Dne 23. 5. 2012 se Seznam obrátil s podnětem k prošetření této věci též na Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále též „žalovaný“ nebo „ÚOHS“). Ten dospěl v rozhodnutí ze dne 22. 12. 2015 k názoru, že žalobkyně zneužila svého dominantního postavení na trhu s daty o jízdních řádech tím, že odmítla dodávky společností Seznam a Google Inc. (dnes Google LLC, dále též „Google“). Uložil jí proto pokutu za delikt podle § 22a odst. 1 písm. c) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže) ve výši 2 199 000 Kč (dále též „rozhodnutí o pokutě“).
3. Žalobkyně se proti tomuto rozhodnutí bránila rozkladem, byla však úspěšná jen zčásti. Předseda žalovaného změnil prvostupňové rozhodnutí pouze v tom směru, že vypustil část skutku spočívající v odmítnutí dodávek společnosti Google (a porušení čl. 102 Smlouvy o fungování Evropské unie), neboť k tomu nebyl ve spise shromážděn dostatek přesvědčivých důkazů. Setrval však na názoru, že žalobkyně odvírala v době od 6. 12. 2010 do 31. 8. 2015 dodávky společnosti Seznam, čímž mohla narušit hospodářskou soutěž na českých trzích s vyhledáváním dopravních spojení, a porušila tudíž § 11 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže (zákaz zneužití dominantního postavení na újmu jiných soutěžitelů). Rozhodnutím označeným v záhlaví proto předseda žalovaného pokutu snížil na 1 080 000 Kč (dále též „rozkladové rozhodnutí“ nebo „napadené rozhodnutí“). Toto rozhodnutí napadá žalobkyně u Krajského soudu v Brně žalobou podanou dne 15. 3. 2018.

## II. Žalobní argumentace

4. Žalobkyně navrhuje zrušit napadené rozhodnutí i jemu předcházející prvostupňové rozhodnutí žalovaného. Její obsáhlou žalobu lze shrnout do následujících stěžejních bodů.
5. Za prvé, žalobkyně tvrdí, že vůbec není soutěžitelem, neboť ve vztahu k CIS vystupuje jako správní orgán (a pokud by z této pozice narušila veřejnou soutěž, obsahuje zákon odlišné nástroje nápravy). Vedení CIS – a do 31. 8. 2015 též zpřístupňování informací z něj prostřednictvím neustranného a nezávislého vyhledávače, jímž byl IDOS – představují úkoly ve veřejném zájmu, které žalobkyně plnila na základě veřejnoprávní smlouvy s Ministerstvem dopravy. Ačkoliv nepopírá, že jeden a týž subjekt může mít „obojetné“ postavení v závislosti na

Shodu s prvopisem potvrzuje: Jaroslava Předešlá

činnostech, které vykonává, zpřístupňování údajů shromážděných v databázi zřízené na základě zákona státem je podle ní neoddělitelnou součástí veřejnoprávní činnosti. K tomu odkazuje na rozsudek Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“) ve věci Compass-Datenbank GmbH proti Rakouské republice, jenž se týkal odepření přístupu k datům z rakouského obchodního rejstříku za účelem jejich komerčního využití ze strany rakouského státu (žalobkyně se cítí být v nyní posuzovaném případě ve stejném postavení jako Rakousko), a dále na rozsudek téhož soudu ve věci Camera di Commercio a na sdělení Evropské komise o pojmu státní podpora. Veřejnoprávní postavení žalobkyně má potvrzovat i judikatura českých správních soudů, které ji označily za subjekt povinný poskytovat informace o CIS. Naopak rozdělení jejich činností provedené žalovaným je vnitřně rozporné, neboť žalobkyně měla zneužít dominantní postavení v rámci trhu s daty z CIS, jehož správa však i podle žalovaného spadá mezi její veřejnoprávní činnosti (na rozdíl od vyhledávače IDOS). Žalobkyně v této souvislosti zdůrazňuje, že s daty z CIS nikdy neobchodovala, a dokonce i vyhledávač IDOS provozovala v rozhodné doby jako součást svých veřejnoprávních závazků vůči Ministerstvu dopravy. Závěrem žalobkyně navrhuje, aby krajský soud položil SDEU předběžnou otázku, zda orgán veřejné moci vykonává hospodářskou činnost, když nezpřístupňuje zájemcům zdrojová data, která jsou dopravci povinni předávat do příslušné databáze na základě zákona (a další navazující otázky).

6. Ve druhém žalobním bodě žalobkyně připomíná, že za správu CIS nedostává od Ministerstva dopravy žádnou odměnu, a přitom nese veškeré náklady. Společnost Seznam vždy požadovala, aby jí žalobkyně poskytovala data bez finančního protiplnění. Pokud by měla žalobkyně poskytovat data z CIS zdarma někomu, kdo takové náklady nevynaložil, znemožnilo by jí to poskytovat službu obecného hospodářského významu. Za znemožnění je přitom třeba považovat i nemožnost službu provozovat za ekonomicky přijatelných podmínek (k tomu žalobkyně odkázala na rozsudky SDEU ve věcech Albany, Komise proti Nizozemí a Almelo). Žalovaný argumentuje tím, že v současné době žalobkyně na základě změny zákona příslušná data zveřejňuje, aniž by jí to znemožnilo pokračovat ve správě CIS. Pomíjí však, že změna zákona žalobkyni taktéž zbavila povinnosti provozovat IDOS jako „objektivní“ vyhledávač dopravních spojení, takže z něj může nyní žalobkyně nově získávat finance např. tím, že bude nabízet přednostně spoje určitých dopravců apod. Nadto sám žalovaný na jiných místech svého rozhodnutí dovozuje, že žalobkyně byla soutěžitelem jen do změny zákona (do 31. 8. 2015).
7. Za třetí, žalovaný vymezil relevantní trhy příliš úzce. Nepřipustil, že by se soutěže na nich mohl účastnit jakýkoliv subjekt, který nedisponuje přístupem k úplnému souboru dat obsaženému v CIS, a tím uměle vytvořil dominantní postavení žalobkyně. Úplně pominul možnost získávat data soukromoprávní cestou, ačkoliv tímto způsobem si data z CIS doplňovala sama žalobkyně (mj. od téměř 400 cizozemských dopravců) a získávaly je tak i další subjekty (společnosti Bileto s. r. o., FS Software s.r.o., tt4t, s.r.o., ba dokonce i společnost Seznam, jak vyplývá z tzv. technické zprávy). Některé subjekty tímto způsobem dokonce vybudovaly databáze srovnatelné svým obsahem s databází žalobkyně – dceřiná společnost žalobkyně INPROP takto získává data o hromadné dopravě na Slovensku a pokrývá ji v rozsahu cca 99 %, společnost Kiwi získává soukromoprávní cestou data o letecké dopravě po celém světě (přičemž žalovaný nijak nepodložil své tvrzení odlišnosti letecké dopravy od jiných dopravních odvětví). Postačilo by přitom navázat spolupráci jen s oblastními koordinátory dopravy a s několika největšími vlakovými a autobusovými dopravci k tomu, aby zájemce pokryl 80 – 90 % poptávky po dopravních spojeních. Ani právní úprava ani žádná veřejnoprávní smlouva přitom nebránily dopravcům, aby data předávaná do CIS poskytovaly na komerční bázi jiným subjektům. Žalovaný se ohledně obtížnosti a neudržitelnosti soukromoprávního získávání dat spokojil jen s vyjádřením společnosti Seznam (přímého konkurenta, který podal stížnost, na jejímž základě dané řízení probíhalo) a společnosti Bileto (s níž žalobkyně vedla nekalosoutěžní spor před Městským soudem v Praze pod sp. zn. 59 Cm 11/2014). Nešetřil přímo u dopravců či

koordinátorů dopravy, za jakých podmínek by byli ochotni svá data poskytnout, stejně tak neoslovil společnost INPROP.

8. Své vykonstruované závěry podpořil žalovaný i tím, že vůbec neanalyzoval postavení žalobkyně na navazujících trzích s informacemi o dopravních spojeních a s vyhledáváním dopravních spojení. Tam jí ve skutečnosti konkurovaly další subjekty. V první řadě to byli provozovatelé celostátních vyhledávačů, a to jak pro stolní počítače (vyhledávač Teroplan, vyhledávač společnosti Google, od dubna 2015 pak zprovoznila svůj vyhledávač též společnost Seznam na serveru mapy.cz), tak pro mobilní zařízení (aplikace pro mobilní zařízení CircleGate, Jízdní řády do kapsy a Pubtran, přičemž i aplikace IDOS funguje jako mobilní aplikace). I Evropská komise v kauze Google Search přitom dospěla k závěru, že vyhledávání na stolních a mobilních zařízeních spadá do jednoho relevantního trhu. Vedle toho žalobkyni konkurovali i provozovatelé dílčích vyhledávačů, jež zahrnovaly buď jen určitý druh dopravy (např. vlakovou) či jen určitou oblast (např. MHD určitého města nebo integrovaný dopravní systém určitého kraje). Žalovaný nezkoumal zaměnitelnost všech uvedených vyhledávačů s produktem žalobkyně. Neprovedl jakékoliv ekonomické analýzy (např. žalobkyní popsanou modifikovanou verzi SSNIP testu zkoumající, kam by se přesunula poptávka, pokud by žalobkyně snížila kvalitu poskytovaných služeb, příp. korelační analýzu), stejně jako neanalyzoval korektně nabídkovou stranu trhu (např. dotazníkovým šetřením u potenciálních konkurentů) ani jeho stranu poptávkovou (např. spotřebitelskými průzkumy či anketami). Množství provedených důkazů je výrazně nižší, než je v obdobných případech běžné jak v praxi žalovaného (např. v kauze STUDENT AGENCY), tak i Evropské komise (např. v kauze Google Search) a než vyžaduje judikatura (žalobkyně zde odkázala na rozsudek SDEU ve věci Microsoft Corporation proti Komisi).
9. Namísto toho založil žalovaný své úvahy na nepodložených konstrukcích, zejména na tzv. celofánovém omylu (spotřebitelé v důsledku deformace tržního prostředí považují za substituty i výrobky, u nichž by tomu tak za běžných okolností nebylo), k němuž však nemůže docházet na trzích, kde se produkty nabízejí zdarma. Konkurenci celostátních vyhledávačů odbyl žalovaný tvrzením, že byly kvůli vstupním datům méně spolehlivé. Nevysvětlil, jak to spotřebitel pozná, ani nevzal v úvahu, že na trhu běžně konkurují méně kvalitní produkty těm kvalitnějším. Nezohlednil ani skutečnost, že za konkurenta žalobkyně, navíc nekale soutěžícího, považoval společnost Seznam i Městský soud v Praze (žalobkyně odkázala na jeho rozsudek ze dne 26. 8. 2016, č. j. 41 Cm 16/2014-155). Substituci s dílčími vyhledávači označil žalovaný za jednostrannou na základě předpokladu, že spotřebitelé vyžadují jen vyhledávání nad kompletním souborem dat. Přitom analýzy chování uživatelů předložené žalobkyní svědčí o pravém opaku – jen 14,5 % dotazů vyhledávače IDOS vyhledávalo v úplném souboru dat a např. v dotazech na pražskou MHD se spotřebitelé mnohem častěji obraceli na vyhledávač Dopravního podniku hl. m. Prahy než na IDOS. Výchozí nastavení IDOSu na všeobecné vyhledávání o ničem nesvědčí, neboť takto jsou z důvodu spotřebitelského pohodlí nastaveny všechny internetové vyhledávače. Spotřebitelé podle žalobkyně vůbec nevyžadují kompletnost dat pro vyhledávání spojení – buď mají jako pravidelní cestující přesnou představu o tom, jací dopravci danou trasu obsluhují, nebo jim postačuje nalézt nejbližší spojení v čase předpokládaného odjezdu, aniž by pro ně bylo relevantní, že např. v rozmezí 20 minut jede ještě další spoj jiného dopravce. Žalobkyně poukazuje na to, že i u porovnávačů cen zboží se uživatelé běžně spokojují s vyhledáním téhož zboží jen u několika největších prodejců a že ani u mobilních operátorů si nekonkurují navzájem pouze ti, kteří mohou nabídnout 100 % pokrytí území svým signálem. Dílčí vyhledávače mohou vytvářet na žalobkyni konkurenční tlak i prostřednictvím tzv. substitučního řetězce či multi-homingu, tedy dosažení téhož výsledku kombinací různých produktů (k tomu žalobkyně odkázala na rozhodnutí Komise v případě AstraZeneca/Novartis se závěrem, že konkurenci univerzálních herbicidů představují i selektivní herbicidy).

10. Z širšího hlediska žalovaný odmítl zohlednit, že vyhledávač IDOS je součástí tzv. vícestranné platformy, na níž se setkávají poskytovatelé informací o dopravních spojeních, příjemci těchto informací a poskytovatelé reklamy, o jejichž zájem poskytovatelé informací soutěží. Žalobkyně poukazuje na to, že i když sama neměla přímé příjmy z prodeje reklamy (tu nabízela svým jménem společnost MAFRA, a. s., která za to žalobkyni platila měsíčně pevnou částku), byla přesto motivována zlepšovat své služby a lákat další klienty tím, že při poklesu návštěvnosti stránek pod 1 milion uživatelů měsíčně měl její smluvní partner právo smlouvu vypovědět. To se reálně projevilo v tom, že žalobkyně v aplikaci IDOS v průběhu času zavedla řadu nových funkcí (např. zjišťování polohy a zpoždění vlaků či jejich řazení, zobrazení historie vyhledávání, funkce našeptávače linek), díky tomu IDOS zvítězil v roce 2012 v soutěži Evropské komise o nejlepší evropský přeshraniční multimodální plánovač dopravních spojení a žalobkyně i poté v inovacích pokračovala (jejich přehled je k dispozici na webu <http://jizdnirady.idnes.cz> v sekci Novinky). Charakter vícestranné platformy se proto měl projevit jednak při vymezování trhů (žalovaný měl vymezit buď trh zahrnující celou vícestrannou platformu, nebo dílčí trhy tvořené jejími stranami, a měl zkoumat konkurenční tlaky na nich, zejména ze strany jiných poskytovatelů informací soutěžících o zájem inzerentů), jednak jí měl vzít v úvahu při výpočtu pokuty. Namísto toho žalovaný nesmyslně vymezil celkem tři navazující trhy, přičemž trh č. 2 neexistuje – má jít o trh s jakýmsi „meziproduktem“ v podobě informace o dopravním spojení – ačkoliv reálně existují pouze dva produkty – data a vyhledávání v databázi. Všechny tři trhy jsou pak vymezeny „totalitně“, tedy tak, aby nikdo než žalobkyně na nich nemohl soutěžit. Tvoří snad podle žalovaného všechny výše popsané alternativní způsoby získávání dat a všechny ostatní výše jmenované vyhledávače dopravních spojení vlastní, paralelní trhy?
11. Ve čtvrtém bodě označuje žalobkyně s odkazem na odbornou literaturu soutěžní delikt spočívající v odmítnutí dodávek za kontroverzní. Tvrdí nicméně, že se jej nedopustila. Pouze odmítla zpřístupnit společnosti Seznam svou obohacenou databázi, jež je předmětem jejího duševního vlastnictví, resp. převádět pro společnost Seznam zdarma do požadované formy data předávaná jednotlivými dopravci do CIS. Žalobkyně vysvětluje, že dopravci sice měli data předkládat dopravním úřadům ke schválení v jednotném datovém formátu (JDF), ve skutečnosti se tak ale nedělo (např. SŽDC předávala data v systému KANGO). Po schválení dopravním úřadem v aplikaci CISnet začleňovala žalobkyně data přímo do své databáze, kde je vedla společně s daty získanými od dalších subjektů komerční cestou, takže jediným produktem relevantního trhu s daty bylo toto duševní vlastnictví žalobkyně. Produkt požadovaný společností Seznam, tj. data předávaná do CIS a schválená dopravními úřady v jednotném formátu se zaručenou datovou strukturou, by musela žalobkyně na své náklady speciálně za tímto účelem vytvořit, což po ní nelze požadovat. Taková povinnost jí neplynula ani z dodatku č. 2 k veřejnoprávní smlouvě s Ministerstvem dopravy, neboť podmínkou pro aktivaci povinnosti zpřístupnit datovou základnu CIS dalším zájemcům v rozsahu jejich žádosti bylo použití dat dalších v dalších programových produktech žalobkyně, čímž se minily jiné produkty než IDOS (to má potvrzovat i stanovisko Ministerstva dopravy ve správním spisu).
12. Vedle toho žalobkyně uvedla, že data z CIS po celou dobu trvání údajného deliktu zveřejňovala na internetové adrese <http://portal.idos.cz> ve formátech pdf a xls, jež umožňují další strojové zpracování. Žalobkyně popírá, že by u těchto dat docházelo k problémům se stránkováním nebo že by jakkoliv měnila jejich strukturu (resp. ke změnám docházelo výhradně na základě změn legislativy) a ani žalovaný nic takového neprokázal. O způsobilosti zveřejněných dat ke komerčnímu využití svědčí nejen četnost jejich strojového stahování třetími subjekty, kterou dokazují tzv. logy, jež žalobkyně v řízení předložila, ale i fakt, že pávě na těchto datech založil Seznam svůj vyhledávač dopravních spojení integrovaný do portálu mapy.cz, s nímž vstoupil na trh v dubnu 2015. Pokud se snad v jeho výsledcích ojediněle vyskytovaly chyby, nelze to vyčítat žalobkyni, ale jde o pochopitelnou součást procesu zavádění nové služby. Nikdy navíc nebyly tak vážné, aby Seznam musel svůj vyhledávač např. stáhnout z trhu.

13. Žalobkyně má s hledem na výše uvedené za to, že nenaplnila ani jednu ze tří judikaturou vymezených nezbytných podmínek pro zakázané odmítnutí dodávek (zde žalobkyně odkázala na rozsudek SDEU ve věci Oscar Bonner), tj. požadovaný vstup nebyl nezbytný pro působení na navazujícím trhu, nedošlo k pravděpodobnému vyloučení veškeré soutěže na relevantním trhu a navíc jednání žalobkyně mělo objektivní opodstatnění. Ohledně možnosti replikace vstupu pro působení na navazujícím trhu poukázala žalobkyně na možnost získávat potřebná data od dopravců a koordinátorů dopravy (popsanou výše v bodě 7). Ohledně zachování hospodářské soutěže zopakovala své argumenty týkající se konkurence jiných vyhledávačů na trhu (shrnuté výše v bodech 8 až 10) a poukázala na zveřejňování dat ve formátech pdf a xls (popsané výše v bodě 12). Žalobkyně tvrdí, že naopak zvýšila spotřebitelský blahobyť, neboť její vyhledávač oceněný Evropskou komisí byl k dispozici zcela zdarma, byl nezávislý (nepreferoval žádné dopravce) a neustále inovovaný novými nadstavbovými funkcemi. Objektivní opodstatnění postupu žalobkyně pak tkví v tom, že poskytování dat dle požadavků společnosti Seznam by jí ekonomicky znemožnilo naplňovat její veřejnoprávní závazky, tj. vést CIS a provozovat IDOS (obdobné argumenty shrnul soud výše v bodě 6). Žalobkyně dále upozorňuje, že má-li být předmětem odmítnutých dodávek duševní vlastnictví, jsou požadavky judikatury ještě přísnější, konkrétně odmítnutý zákazník musí nabídnout nějaký zcela nový produkt, příp. otevřít nový trh (zde žalobkyně odkázala na rozsudky SDEU ve věcech Magill a INS Health). Žalovaný ale v napadeném rozhodnutí přiznává, že se inovativností vyhledávače společnosti Seznam vůbec nezabýval.
14. Za páté, žalovaný nesprávně pojal přestupek, jehož se měla žalobkyně dopustit, jako trvajícím, ačkoliv ve skutečnosti jde o delikt jednorázový dokonáný okamžikem faktického odmítnutí. Ani o pokračování v přestupku jít nemůže, neboť analogie je v trestním právu vyloučena, a navíc by žalovaný musel prokázat, že šlo o soustavné jednání (zde žalobkyně odkázala na rozsudek SDEU ve věci FSL Holdings, body 475-500). To má pak důsledky pro volbu správné právní úpravy. Nadto žalovaný i nesprávně vymezil dobu trvání přestupku. Počátkem odepření dodávek nemohlo být datum 6. 12. 2010, neboť tehdy se Seznam dožadoval pouze dat ve formátu xls a žalobkyně jej správně odkázala na internetové stránky, kde byla tato data v požadovaném formátu zveřejněna. Sama společnost Seznam uvádí, že o strojově čitelná data požádala žalobkyni teprve dne 26. 11. 2011. Navíc až dne 11. 2. 2013 odmítla žalobkyně poprvé diktát k předložení cenové nabídky, do té doby se společnost Seznam dožadovala poskytnutí dat zdarma. Koncem odepření dodávek pak nemohlo být datum 31. 8. 2015, neboť trvajícím delikt se přerušuje zahájením řízení o přestupku, k čemuž v daném případě došlo již dne 31. 10. 2013. V tomto směru žalovaný ignoroval výkladové stanovisko Ministerstva vnitra, které si sám vyžádal, i judikaturu Nejvyššího správního soudu (zde žalobkyně odkázala na rozsudky NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU č. j. 6 As 19/2013 - 37, 2 As 204/2014 - 71, 3 As 278/2016 - 39, 10 As 99/2016 - 31, 6 As 116/2017 - 53, 3 As 205/2015 - 29, 8 As 33/2014 - 39) a pominul i příznivější pozdější úpravu v § 32 odst. 2 písm. a) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Při svém tvrzení, že jím zvolené řešení je pro žalobkyni příznivější ve skutečnosti předjímal výsledek případného dalšího správního řízení o témže deliktu. I kdyby mělo roli sdělení obvinění v soutěžním právu představovat sdělení výhrad (což je ve skutečnosti kvalifikovaná výzva k vyjádření k podkladům rozhodnutí, která se svým charakterem blíží spíše podání obžaloby), tak to žalovaný vydal již dne 17. 4. 2015. Konečně nejpozději musel delikt skončit ke dni 29. 4. 2015, kdy společnost Seznam zprovoznila svůj vlastní vyhledávač dopravních spojení a tedy nejpozději tehdy už nebyla vyloučena hospodářská soutěž na trhu.
15. Za šesté, žalobkyně vytýká žalovanému řadu procesních pochybení, jež jsou závažná přinejmenším ve svém souhrnu. První spočívá v tom, že ve věci rozhodovala podjatá osoba, konkrétně vedoucí „odboru dominance a vertikálních dohod - služby“, která za žalovaného v srpnu a říjnu 2013 (tedy ještě před zahájením řízení a provedením dokazování ve věci)

připomínkovala návrh vyhlášky Ministerstva dopravy o jízdních řádech, přičemž vyjádřila jednoznačný a předpojatý názor, že žalobkyně narušuje hospodářskou soutěž. Navíc zamlčela, že mezi ní a Ministerstvem dopravy probíhala též e-mailová komunikace, a proto žalovaný odmítl žalobkyninu žádost o informace s tím, že taková komunikace neexistuje. Druhá skupina procesních pochybení se týká dokazování. Žalovaný prováděl dokazování mimo jednání, aniž by pro to byly splněny zákonné podmínky. Některé dokumenty, jimiž dokazoval, pak nezpřístupnil žalobkyni v celém rozsahu kvůli obchodnímu tajemství, ačkoliv z nich dovozoval zásadní závěry. Týká se to dokumentů o údajném inovativním produktu společnosti Seznam a dále dokumentů vypovídajících o pokusech společností Seznam a Bileto získávat data přímo od dopravců. Žalovaný odmítl do spisu založit a žalobkyni přes její výslovnou žádost zpřístupnit též podklady pro jednání své rozkladové komise (proti tomu se žalobkyně bránila i zásahovou žalobou, přičemž Nejvyšší správní soud ji v rozsudku č. j. 9 As 238/2017 - 89 odkázal na řízení o žalobě proti meritornímu rozhodnutí). Řadu důkazů, jež žalobkyně předložila (zejména týkající se toho, že vyhledávač společnosti Seznam deklaruje celostátní pokrytí spoju a vychází z databáze CIS), žalovaný bez potřebného zdůvodnění neprovedl vůbec. Nevyhověl také opodstatněným návrhům na doplnění dokazování, které žalobkyně vznesla ve svém vyjádření ze dne 2. 11. 2017 (odst. 52 a násl.). Konečně na třetí typ procesního pochybení poukazuje žalobkyně na jiném místě žaloby a má spočívat v tom, že předseda žalovaného připravil žalobkyni o jednu instanci tím, že teprve v rozkladovém rozhodnutí nově vymezil skutek tak, že žalobkyně byla povinna požadovaná data společnosti Seznam zpřístupnit podle dodatku č. 2 k veřejnoprávní smlouvě s Ministerstvem dopravy.

16. Za sedmé, žalovaný podle názoru žalobkyně nesprávně a zčásti i nepřekoumatelně stanovil výši pokuty. Odchýlil se přitom od Zásad postupu při stanovování výše pokut účinných do 23. 4. 2018, které sám vydal (dále též „Zásady pokutování“). Delikt vyhodnotil jako velmi závažný, protože měl dopad na širší skupinu spotřebitelů, aniž by tuto skupinu nějak vymezil či charakterizoval dopad jednání žalobkyně na ni a aniž by vzal v úvahu, že ve skutečnosti žalobkyně maximalizovala spotřebitelský blahobyt (viz výše v bodě 12). Závažnost dovedl i z toho, že žalobkyně bránila společnosti Seznam ve vstupu na trh, což je ale hledisko, s nímž Zásady pokutování nepracují, a navíc ho už zohlednil při posuzování, zda se žalobkyně dopustila přestupku. Naopak při hodnocení závažnosti opomněl vzít v úvahu fakt, že dne 3. 9. 2013 vyzval žalobkyni k přijetí opatření k odstranění jeho soutěžně-právních obav, přičemž metoda soutěžní advokacie se zpravidla užívá u typově méně závažných případů. V neprospěch žalobkyně zohlednil žalovaný délku protiprávního jednání, přičemž však delikt nesprávně označil za trvající a chybně určil jeho počátek a konec (viz výše v bodě 13). Do obratu, z něhož odvodil výši pokuty, zahrnul žalovaný i položky, které nesouvisí s narušením soutěže, konkrétně příjmy od společnosti MAFRA za prodej online inzerce (tu přitom žalovaný nepovažuje za součást relevantních trhů), příjmy za provoz portálu CISnet (který spadá mezi veřejnoprávních povinností), příjmy za prodej nadstavbových dat (která žalobkyně získává komerční cestou) a řadu dalších položek, jež s CIS, resp. s jízdními řády nesouvisí vůbec (a které žalobkyně vypočítává v pozn. pod čarou č. 106). Žalovaný opomněl zohlednit jako polehčující okolnost fakt, že žalobkyně po celou dobu zpřístupňovala strojově zpracovatelná data ve formátu xls, aniž by měnila jejich strukturu (což je lepší, než kdyby je neposkytovala vůbec). Od uložení pokuty měl upustit nebo ji alespoň podstatně snížit i s ohledem na novost věci (k tomu žalobkyně odkázala na rozhodnutí Evropské komise ve věci Clearstream). K relevantním trhům v tomto případě neexistovala dosud unijní ani česká judikatura, stejně jako rozhodovací praxe Evropské komise či žalovaného, a její složitost zvyšoval i veřejnoprávní rozměr žalobkyniny činnosti. Pokud žalovaný protiargumentuje tím, že již před zahájením správního řízení (v dubnu a květnu 2013) vyzýval žalobkyni, aby přijala opatření k nápravě, měl by novost věci zohlednit alespoň ve vztahu k jednání do dubna 2013. Nesprávný je i výrok o nákladech řízení, neboť žalobkyně se nedopustila vytýkaného protiprávního jednání.

17. Pro případ, že by se soud neztotožnil s náhledem, že uložená pokuta je zcela nepřezkoumatelná, navrhuje žalobkyně, aby ji snížil nebo od jejího uložení upustil.
18. Konečně za osmé, napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neboť žalovaný pominul některé zásadní argumenty žalobkyně, jež vyplývají z předchozích bodů. Nejvýznamnější z nich žalobkyně znovu připomíná na str. 153 – 156 své žaloby.
19. K prokázání svých tvrzení navrhla žalobkyně (nad rámec správního spisu) provést následující důkazy:
  - A. Rozhovor se spoluvlastníkem firmy Kiwi.com zveřejněný 30. 1. 2018 na serveru Novinky.cz (příloha č. 4 k žalobě)
  - B. Směrnice SŽDC pro užívání informačních systémů provozovatele dráhy (příloha č. 5 k žalobě)
  - C. Skupina dokumentů týkající se připomínkování legislativy žalovaným – dvě stanoviska Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k připravované legislativě ze dne 5. 8. 2013 a ze dne 3. 10. 2013 (příloha č. 6 k žalobě), žádost žalobkyně o informace od žalovaného ze dne 23. 5. 2014 (příloha č. 7 k žalobě), vyrozumění žalovaného o prodloužení zákonné lhůty ze dne 9. 6. 2014 (příloha č. 8 k žalobě), rozhodnutí o částečném odmítnutí žádosti žalovaným ze dne 16. 6. 2014 (příloha č. 9 k žalobě), odpověď Ministerstva dopravy na žádost o informace (ve správním spise na č. l. 782-797)
  - D. Usnesení žalovaného k námitce podjatosti ze dne 21. 7. 2014 (příloha č. 10 k žalobě)
  - E. Stanovisko Ministerstva vnitra ze dne 24. 8. 2015 k otázce totožnosti skutku u trvajících a pokračujících správních deliktů (příloha č. 11 k žalobě)
  - F. Zásady postupu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže při stanovování výše pokut účinné v době vydání napadeného rozhodnutí

### III. Vyjádření žalovaného

20. Žalovaný navrhuje podanou žalobou zamítnout.
21. K postavení žalobkyně jako soutěžitele uvedl, že veřejnoprávní smlouva s Ministerstvem dopravy obsahuje i soukromoprávní prvek v podobě svolení ministerstva k užívání datové základny CIS ve vlastních programových produktech žalobkyně. To jí umožňovalo kombinovat smluvní výkon veřejné správy s podnikatelskou činností. Nevyužívala tedy data výlučně jen pro plnění úkolů, které mělo podle zákona o silniční dopravě plnit Ministerstvo dopravy, ale i pro své podnikatelské aktivity. Na tom nic nemění závěry Nejvyššího správního soudu o veřejnoprávní povinnosti žalobkyně poskytovat data (rozsudky č. j. 5 As 57/2013 - 16 a 4 As 67/2016 - 53), neboť ta by existovala i v případě, že by ministerstvo souhlas s komerčním využitím dat neudělilo. Jedná se navíc o odlišný režim a způsob poskytování. Podle zákona o svobodném přístupu k informacím se lze domoci pouze jednorázového poskytnutí dat ve stavu, v jakém se nalézají k určitému časovému okamžiku (navíc ve lhůtě 15 dnů). Nejde tedy o obchodní komoditu využitelnou pro programové produkty (neustále aktualizovaná data v popsané a garantované struktuře), o jejíž dodání se jednalo v posuzovaném případě. Ani odkaz na rozsudek SDEU ve věci Compass-Datenbank GmbH proti Rakouské republice není případný. Žalobkyně není sama o sobě správním orgánem a ani Ministerstvo dopravy ji nezmocnilo, aby namísto něj sama rozhodovala o možnostech komerčního využití dat z CIS jinými subjekty. Naopak, výslovně takové využití umožnilo. Šlo tak o vlastní obchodní rozhodnutí žalobkyně, nikoliv o rozhodování státu o datech nacházejících se v jeho držení, jak má na mysli uvedený rozsudek. Proto ani nemá smysl podávat předběžnou otázku SDEU.
22. Pokud jde o službu obecného hospodářského významu, v rozkladu ještě žalobkyně tvrdila, že by jí poskytování dat plnění veřejnoprávních úkolů úplně znemožnilo, v žalobě již poukazuje pouze

Shodu s prvopisem potvrzuje: Jaroslava Předešlá



na ekonomicky nepřijatelné podmínky. Žalovaný ovšem v rozhodnutí vycházel z toho, že žalobkyně mohla za poskytnutí dat požadovat přiměřenou úhradu, namísto toho však odmítla přístup, aniž by došlo k jednání o ceně nebo předání informace o tom, jakou cenu by požadovala. Výkon veřejnoprávních činností nezávisel na výhradním přístupu žalobkyně k datům z CIS, protihodnota poskytovaná Ministerstvem dopravy měla podobu časové exkluzivity, tj. žalobkyně data získávala ihned po schválení, nezprostředkovaně a automaticky. Zároveň je získávala „relativně bezplatně“ v tom smyslu, že nemusela dopravcům za jejich předávání nic platit, nesla pouze náklady na sběr a začleňování dat do databáze. Argument, že žalobkyně byla schopná poskytovat veřejnoprávní službu i poté, co jí legislativa přímo uložila zpřístupňovat data z CIS, použil žalovaný jen jako podpurný.

23. Při vymezení relevantních trhů vyšel žalovaný z toho, že v důsledku veřejnoprávní regulace vznikl v ČR specifický produkt (neustále aktualizovaný a spolehlivý soubor dat o platných jízdních řádech všech povinných dopravců, jejichž předávání mohla veřejná moc pod hrozbou sankce i vynucovat), který měla žalobkyně v držení. V důsledku jejího výsadního přístupu k tomuto produktu se nemohl trh s informacemi z CIS ani trhy na něj navazující stát běžnými otevřenými trhy a tržní mechanismy na nich nefungovaly. Nemělo proto smysl dělat klasické analýzy trhu, např. SSNIP testy, a to ani v modifikované podobě zaměřené na snížení kvality vyhledávání, neboť vysoká kvalita vstupních dat byla pro žalobkyni neměnná. Žalovaný proto vyšel při analýze poptávkové strany trhu z chování spotřebitelů při užívání vyhledávače IDOS (obdobně to učinila Komise v kauze Google Search, jen s větším množstvím dat daným velikostí trhu a komplexností vyhledávače Google). Žalovaný dospěl k závěru, že pro konkurenceschopnost (konkrétně uspokojení 95 % dotazů) by bylo nezbytné, aby jiný soutěžitel získával aktuální a spolehlivá data přinejmenším od všech provozovatelů autobusové linkové dopravy, osobní vlakové dopravy a provozovatelů MHD. Proč jsou rozsah a úplnost dat u komplikovanějších dotazů nezbytné demonstruje žalovaný podrobně na příkladu spojení z Prahy Zbraslav na Moravské náměstí v Brně. Lokální vyhledávače proto IDOSu konkurovat nemohly, a to ani prostřednictvím substitučního řetězce či multi-homingu. Skládat výsledky z různých vyhledávačů dopravních spojení a vzájemně je kombinovat je pro obyčejného člověka bez znalosti všech dopravců obsluhujících určitou linku nepoměrně složitější než je pro zemědělce, který se orientuje ve svém oboru, objednat a použít dva druhy herbicidu namísto jednoho, jak tomu bylo v žalobkyní odkazované kauze AstraZeneca. Pokud jde o případ Google Search, zde Komise nakonec dospěla k obdobnému závěru jako žalovaný, totiž že obecné vyhledávače informací nejsou zaměnitelné s dílčími a specializovanými (zde nákupními) vyhledávači. Počet obecných vyhledávačů dopravních spojení na trhu byl pak podle žalovaného v rozhodném období značně omezený, přičemž jejich provozovatelé neměli shodnou výchozí pozici pro vstup a působení na trhu jako žalobkyně, neboť neměl přístup k datům z CIS. Za vícestrannou platformu s internetovou reklamou nemohl žalovaný IDOS považovat, neboť příjmy z reklamy pobírala společnost MAFRA a žalobkyně dostávala za provoz stránek pevnou částku, takže nebyla přímo motivována ke zvyšování počtu návštěvníků prostřednictvím zkvalitňování obsahu stránek.
24. Žalovaný připomíná, že trhem, na němž došlo k deliktu, je trh č. 1, kde byly produktem data z CIS (navazující trhy analyzoval jen do té míry, aby ověřil nezbytnost tohoto vstupu pro působení na nich). Žalobkyně zde měla výsadní postavení, neboť produkt získávala nezávisle, bez nutnosti spolupráce s jinými soutěžiteli. Pokud jde o nabídkovou stranu tohoto trhu, považuje žalovaný za dostatečné sdělení společnosti Bileto o zdlouhavosti, komplikovanosti a neudržitelnosti získávání dat o jízdních řádech soukromoprávní cestou. Substituci za příslušný produkt nepředstavovala ani zveřejněná data ve formátu xls, neboť ta nebyla určená ani vhodná k automatizovanému zpracování. To, že na nich společnost Seznam po několika letech marného snažení získat data z CIS v popsané a garantované struktuře založila svůj vyhledávač, o ničem nesevřel, neboť tím podstupovala značné riziko chybovosti (která se také projevila). Tento nový a nezavedený vyhledávač ani nemohl na žalobkyni v posledních třech měsících trvání deliktu

vyvinout významný konkurenční tlak. Kromě toho byla data ve formátu xls volným statkem, nepatřila tedy do žádného trhu. Všechny tři trhy vymezil žalovaný podle skutečného stavu, včetně trhu č. 2, na němž žalobkyně nabízela vyhledávání ve své kompletní databázi (včetně nadstavbových dat), ovšem výhradně skrze své vlastní vyhledávací rozhraní, a to jen těm soutěžitelům, kteří neohrožovali jedinečnost jejího webového vyhledávacího spojení.

25. Pokud jde o naplnění skutkové podstaty zakázaného odmítnutí dodávek, v obvyklých případech se skutečně aplikují kritéria rozsudku SDEU ve věci Oscar Bonner. Avšak tam, kde je tržní prostředí modifikováno veřejnoprávní regulací, je naopak třeba přihlídnout k tomu, že dominantní podnik nezískal své výhody vlastním přičiněním, investicemi či inovacemi, nýbrž pod ochranou či s podporou státu, příp. že existuje jiná než soutěžněprávní regulace ukládající dominantovi zajištění dodávek, a proto nemůže mít povinnost dodávek nepříznivé účinky na investice či inovace. O tom svědčí rozsudky SDEU ve věcech Wanadoo Espana proti Telefonice, TeliaSonnera nebo Deutsche Telecom. K těmto případům se vztahuje i bod 82 „Pokynů k prioritám Komise v oblasti prosazování práva při používání článku 82 Smlouvy o ES na zneužívající chování dominantních podniků vylučující ostatní soutěžitele“. Právě to je případ žalobkyně, která získala své postavení na trhu v důsledku toho, že jí Ministerstvo dopravy svěřilo shromažďování dat o jízdách řádech. To, že žalobkyně tato data nevedla samostatně a transformovala je přímo do vlastních programových produktů (s nimiž následně obchodovala na trzích č. 2 a 3), z nich nečiní předmět jejího duševního vlastnictví. Proto nebylo třeba zkoumat inovativnost zamýšleného produktu společnosti Seznam ve smyslu rozsudků SDEU ve věcech Magill a INS Health. Zároveň existovala i jiná než soutěžněprávní regulace dodávek - žalobkyni k nim zavazovala veřejnoprávní smlouva s Ministerstvem dopravy, přičemž tento závazek na sebe převzala dobrovolně. Žalovaný v rozkladovém rozhodnutí v tomto směru pouze doplnil argumentaci rozhodnutí o pokutě, neměnil vymezení skutku. Primárně použil dodatek č. 2 jako doklad o tom, že Ministerstvo dopravy souhlasilo s komerčním využitím dat z CIS. Nerozhodoval o tom, zda žalobkyně dodatek porušila, nicméně ve vyjádření poukazuje na to, že žalobkyně data využívala i v dalších programových produktech, zejména s jejich pomocí vybudovala svou databázi a výpočetní vyhledávací vrstvy nad ní, k níž poskytovala přístup dalším soutěžitelům, a to nejen vývojářům mobilních aplikací, ale i dílčím vyhledávačům různých subjektů (Dopravní podnik hl. m. Prahy, České dráhy, KORDIS Jihomoravského kraje). Ani samotný vyhledávač IDOS neprovozovala jako ryze veřejnou službu objektivního vyhledávání dopravního spojení, ale též jako komerční produkt, který poskytovala společnosti MAFRA k získávání příjmů z reklamy, nabízela skrze něj dopravcům prodej jízdenek apod.
26. Komunikaci se společností Seznam shrnul žalovaný tak, v první žádosti tato společnost skutečně žádné protiplnění nenabízela, protože ji Ministerstvo dopravy informovalo, že žalobkyně je povinna data z CIS jiným subjektům poskytovat. V průběhu roku 2011 se pak společnost Seznam snažila jednáním se žalobkyní a s ministerstvem zjistit, kdo je oprávněn s daty z CIS nakládat. V e-mailu ze dne 18. 7. 2011 nabídla žalobkyni možnost propojení své služby mapy.cz s vyhledávačem IDOS – přičemž odpovídající protiplnění v obchodních vztazích nemusí mít vždy jen finanční formu – žalobkyně se však rozhodla vyčkat výsledků jednání s Ministerstvem dopravy. Teprve poté se společnost seznam obrátila na ÚOHS. Dopis ze dne 20. 11. 2012 se žádostí o předložení cenové nabídky není nikterak účelový, v obchodní praxi je takový postup obvyklý a potvrzuje ochotu společnosti Seznam přizpůsobit se podmínkám a požadavkům žalobkyně. Ta však nikdy žádné neformulovala.
27. Co se týká trvání deliktu, v soutěžním právu jsou skutkové podstaty vyjádřeny velmi obecně, což je i případ § 11 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže, který nevyklučuje, že trvající forma může představovat kvalifikovanou skutkovou podstatu. Zakázané odmítnutí dodávek může být v některých případech jednorázovým jednáním, v jiných řadou po sobě následujících úkonů, jindy pak jednáním trvajícím, jak vyplývá i z judikatury (žalovaný zde odkázal na rozsudek Tribunálu ve věci FSL Holdings). V daném případě byly jednotlivé úkony žalobkyně

součástí dlouhodobě uplatňované strategie, jejímž počátek představuje právě první odpověď na žádost společnosti Seznam ze dne 6. 12. 2010, z níž vyplývá, že nad rámec dat uveřejňovaných na adrese <http://portal.idos.cz> nehodlá žalobkyně žádná další data poskytnout. Pokud jde o konec jednání, v otázce přetržení trvajících deliktů není judikatura jednotná. Některé rozsudky (převážně ve věcech přestupků fyzických osob) uplatňují analogii s trestním právem, jiné však vycházejí z toho, že ve správním trestání se až vydáním rozhodnutí přeruší jednota skutku a že teprve uložení sankce pachatele jednoznačně varuje a nutí k ukončení protiprávního stavu (žalovaný zde odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 34/2006 - 73 a rozsudek NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU 9 As 40/2007 - 61). V řadě rozsudků týkajících se správních deliktů právnických osob pak Nejvyšší správní soud mlčky aproboval potrestání za celou dobu trvání deliktu i po zahájení správního řízení (žalovaný zde odkázal na rozsudky NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU č. j. 5 Afs 3/2012 - 131, 6 As 68/2017 - 53 a 2 As 21/2005 - 72). Žalovaný se proto nakonec rozhodl následovat svou dosavadní praxi. Upozorňuje i na povinnost eurokonformního výkladu a jednotného uplatňování soutěžního práva napříč EU, přičemž evropská praxe rovněž považuje trvalý jednání až do vydání rozhodnutí za jediný skutek (žalovaný zde odkázal na rozsudky SDEU ve věcech ThyssenKrupp Stainless GmbH a ThyssenKrupp Accai speciali Terni SpA). Žalovaný uzavírá, že nový přestupkový zákon se s ohledem na svá přechodná ustanovení neuplatnil (ostatně ani on přetržení skutku jednoznačně neupravuje), že ze sdělení výhrad muselo být žalobkyni zřejmé, že žalovaný nepovažuje skutek za přetržený a že dělením skutku na několik deliktů by žalobkyně nezískala žádnou zvláštní výhodu.

28. Žalovaný se dále vyslovil k údajným procesním pochybením. Pokud jde o podjatost, připomínkování legislativy je mezi orgány veřejné správy běžné. Cílem připomínek v tomto případě bylo nastavit co nejpriznivější právní rámec pro hospodářskou soutěž, nikoliv hodnotit jednání žalobkyně. Co se týká provádění důkazů, veškeré listiny byly součástí správního spisu a žalobkyně do něj pravidelně nahlížela. To, že žalovaný nečetl tyto listiny na ústním jednání ani nečinil o dokazování jimi záznam do spisu, nepovažuje odborná literatura ani judikatura za pochybení (žalovaný zde odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 29/2011 - 51 a 10 As 16/2014 - 25), případně z něj nevyvozuje nezákonnost výsledného rozhodnutí (žalovaný odkázal na rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 62 Ca 42/2007 - 337). Na nahlížení do listin obsahujících obchodního tajemství, jimiž prováděl důkaz, aplikoval žalovaný v souladu s přechodnými ustanoveními nové právní úpravy procesní pravidla platná v době zahájení řízení. Žalobkyni ale informoval o obsahu těchto dokumentů, včetně záměru společnosti Seznam propojit vyhledávač dopravního spojení s vyhledáním pěší trasy na serveru [www.mapy.cz](http://www.mapy.cz). Záznamy z jednání ani z hlasování rozkladové komise žalovaný nevytváří, promítanou prezentaci z jejího zasedání považuje za součást ústního shrnutí případu a tento postup považuje za souladný s judikaturou (odkázal zde na rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 108/2015 - 96 a 1 As 291/2016 - 47).
29. Námitky proti výši pokuty jsou podle žalovaného obdobné rozkladovým, proto jen stručně připomněl, že jednání žalobkyně se dotklo spotřebitelů vyhledávajících dopravní spojení v celé ČR, jak vyplývá i množství dotazů ve vyhledávači IDOS předložených žalobkyní. U příjmů postačí nepřímá souvislost s protiprávním jednáním, tj. že by se žalobkyně bez vybudování a udržování svého výhodného postavení na trhu k těmto příjmům nedostala. To, že jednání žalobkyně zasáhlo nové trhy, jež dosud nebyly v centru pozornosti soutěžních úřadů, nesnižuje jeho závažnost. Navíc žalovaný jí ještě před zahájením správního řízení informoval o možném protisoutěžním charakteru jejího jednání a dal jí příležitost k nápravě, čehož nevyužila, a tím se tento případ liší od kauzy Clearstream

K prokázání svých tvrzení navrhl žalovaný (nad rámec správního spisu) provést důkaz výsledkem jím provedeného vyhledávacího dotazu na webové stránce IDOS.

### III. Replika žalobkyně

30. V reakci na vyjádření žalovaného podala žalobkyně dne 29. 6. 2018 repliku. Nejprve odmítla tezi, že tatáž činnost (správa a vedení CIS) by mohla být v kontextu poskytování informací výkonem veřejné správy, ale v kontextu soutěžního práva soutěžní činností. Sběr a zpracování dat pro CIS byly součástí její činnosti veřejnoprávních a žalobkyně byla oprávněna rozhodovat za podmínek stanovených veřejnoprávní smlouvou i o jejich zpřístupňování. Proto také muselo být zpřístupňování dat nakonec vyřešeno změnou legislativy. V tom se tedy postavení žalobkyně podobá postavení Rakouska v případě Compass-Datenbank, jelikož zabezpečovala chod celé struktury CIS, nikoliv jen nějakého výseku (a podle generálního advokáta se přijaté závěry uplatní i na třetí osoby pověřené veřejnoprávní činností).
31. Žalovaný si protičečí, pokud jde o ekonomickou udržitelnost žalobkyniny činnosti. Protihodnota za plnění veřejnoprávních úkolů má podle něj spočívat v časové exkluzivitě přístupu k datům z CIS, zároveň však tvrdí, že měla žalobkyně povinnost zajistit společnosti Seznam totožný přístup k datům, jako měla sama, což by jí znemožnilo výhodu plynoucí z časové exkluzivity čerpat. Ve skutečnosti zajišťovala veřejnoprávní smlouva žalobkyni nejen časovou, ale i věcnou exkluzivitu přístupu k datům o jízdách řádech.
32. Ve vyjádření žalovaný také ustupuje ze svého totalitního vymezení trhů, neboť uznává, že jiní soutěžitelé mohli žalobkyni konkurovat i s neúplným souborem dat o jízdách řádech. Pak ovšem bylo jeho povinností v řízení zkoumat, jakými daty disponovaly subjekty, které provozovaly vlastní vyhledávač dopravních spojení. Nicméně přístup žalovaného i nadále zůstává totalitní – proč by nemohl IDOSu konkurovat i vyhledávač, který nemá data od všech provozovatelů autobusových linek, ale chybí mu např. provozovatel obsluhující jedinou linku z Aše do Chebu? Žalobkyně připomíná, že pouze 14,5 % dotazů ve vyhledávači IDOS vyhledávalo v úplném souboru dat. Namísto toho, aby žalovaný vymezil trh podle většinové, resp. dostatečně významné spotřebitelské poptávky, kterou zjevně uspokojí i vyhledávání v určité části databáze, soustředil se na marginální situace, kdy spotřebitel potřebuje vyhledat např. spojení z Aše do Frýdku-Místku. Jen proto, že někteří spotřebitelé preferují zelené banány, není možné vymezit samostatné trhy s banány zelenými, žlutými a hnědými. Vyhledávač IDOS má jednotné rozhraní a žalobkyně tak nemohla žádnou skupinu uživatelů zvýhodňovat ani znevýhodňovat (např. zpoplatněním). Žalobkyně již v průběhu řízení upozorňovala na jiné obecné vyhledávače dopravních spojení (CircleGate, Teroplan, později i vyhledávač společnosti Seznam) a nyní i žalovaný ve svém vyjádření existenci takových vyhledávačů uznává, byť v omezeném počtu. Nijak však jejich konkurenční vliv nezohlednil. Pokud jde o neprovedení analýzy trhu, tzv. test zhoršením kvality (SSDNQ test) se neprovádí zhoršením kvality vstupních dat, ale zhoršením pohodlí při poskytování služby (např. prodloužení časové odezvy u vyhledávacího dotazu) a zkoumáním, zda a kam se v důsledku toho poptávka přesune.
33. Data o jízdách řádech nejsou totéž co měděné dráty v zemi – jde o nehmotné věci, nikoliv o nějakou obdobu infrastrukturního monopolu, který by jiní soutěžitelé nemohli zreplikovat. To, že nějakou činnost vykonává stát, neznamená, že by nebylo možné dospět tržní cestou k lepšímu řešení (jinak by neexistovali např. alternativní poskytovatelé poštovních služeb). I Evropská komise v kauze GoogleSearch vycházela z toho, že je běžné získávat data pro specializované vyhledávače soukromoprávní cestou. Pokud společnost Bileto tvrdila, že tato cesta je v ČR obtížná, tak buď lhala (jelikož jejím předmětem podnikání byl prodej jízdenek a není žádný důvod, proč by dopravce souhlasil s prodejem jízdenek a nesouhlasil s předáváním dat o jízdách řádech), nebo zvolila nevhodný obchodní model. Sám žalovaný ve svém vyjádření připustil existenci alternativ, když uvedl, že jiní soutěžitelé se museli u svých vyhledávačů spokojit s méně efektivními, spolehlivými či kvalitativními řešeními datové základny. Zveřejňovaná data ve formátu xls žalovaný jako možnou alternativu diskvalifikoval jen z důvodu problému se stránkováním (pominul přitom vysvětlení stěžovatelky ze dne 4. 8. 2015 a doklady o tom, že i tak docházelo k jejich masivnímu strojovému stahování) a pro jejich údajnou nespolehlivost, neboť

žalobkyně mohla kdykoliv svévolně změnit jejich strukturu. Řízení před žalovaným tak připomíná film Stevena Spielberga *Minority Report*, kde speciální policejní jednotka na základě vizí blízké budoucnosti zasahuje proti zločincům ještě předtím, než trestný čin spáchají. Žalovaný přičítá žalobkyni k tíži něco, čeho se nikdy nedopustila. Nadto ani není zřejmé, jak by spotřebitel chybnou či neúplnou informaci ve vyhledávací založeném na těchto datech poznal (pokud by ji znal, nevyhledával by ji). Míru chybovosti vyhledávací služby společnosti Seznam, tj. zda nešlo o ojedinělé případy, žalovaný nikdy nezjišťoval.

34. Žalovaný ve svém vyjádření ohledně naplnění skutkové podstaty deliktu odmítnutí dodávek nově uvádí, že se kritérii formulovanými v kauze Oscar Bonner nemusel zabývat, protože se postavení žalobkyně vyvinulo pod ochranou veřejné moci. Ve svých rozhodnutích však nic takového netvrdil a příslušná kritéria zkoumal, což nelze činit jen „pro úplnost“, neboť to vyvolává nejistotu účastníka ohledně toho, jaká úvaha je pro výsledek rozhodující. Navíc ve vyjádření odkazuje žalovaný na kauzy SDEU týkající se praktiky tzv. stlačování marží, které s posuzovanou věcí nesouvisí. Eufemismem je také tvrzení, že žalovaný v rozkladovém rozhodnutí pouze zdůraznil roli dodatku č. 2 k veřejnoprávní smlouvě. O jeho porušování není jediná zmínka ani ve sdělení výhrad, ani v rozhodnutí o pokutě, kde se tento dodatek zmiňuje jen jednou, zatímco v napadeném rozhodnutí jím žalovaný argumentuje ve 23 různých bodech. Žalobkyně jej navíc neporušila. Součástí jejích veřejnoprávních povinností bylo totiž i zprovoznění a distribuce vyhledávače IDOS, jak vyplývá z čl. II odst. 3 veřejnoprávní smlouvy. Nešlo tedy o nějakou nadstavbu nebo komerční produkt. Dalším programovým produktem ve smyslu dodatku nebylo ani vyhledávání pomocí rozhraní TTWS a CRWS, neboť šlo o výstupy z vyhledávače IDOS, tedy o jeho distribuci jiným soutěžitelům. Žalobkyně tedy veřejnoprávní smlouvu nikdy neporušila, což by potvrdilo i Ministerstvo dopravy, kdyby se jej žalovaný zeptal, jak žalobkyně navrhovala. Konečně žalobkyně u tohoto tématu znovu zdůrazňuje, že nebylo její povinností předkládat jako první cenovou nabídku společnosti Seznam, sloužící jako kotva pro další jednání, když ta jí přitom nabídla pouze propojení se službou [mapy.cz](http://mapy.cz), což nelze považovat za přiměřené protiplnění.
35. Ohledně trvajících deliktu žalovaný nově argumentuje jakýmsi dlouhodobým záměrem žalobkyně, jenž však nemá žádnou oporu ani v rozhodnutích ani v listinách ve spisu. Ty naopak potvrzují, že žalobkyně byla ochotná se společností Seznam jednat. Žalovaný opět pomíjí, že na první žádost společnosti Seznam o data ve formátu xls reagovala žalobkyně odkazem na zveřejněná data právě v tomto formátu. Nově ale nyní připouští, že společnost Seznam teprve během roku 2011 zjišťovala, „co vlastně chce“. Pokud jde o ukončení deliktního jednání, přetržení skutku zahájením řízení ve vztahu k právnické osobě přímo řeší rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 204/2014 - 71. Nelze se odvolávat ani na eurokonformní výklad, jelikož žalovaný v této kauze neaplikoval unijní právo a navíc tak nelze odůvodnit porušování tuzemských právních předpisů. Žalobkyni výklad žalovaného poškodil v tom směru, že nezkrátil délku údajného deliktního jednání.
36. Pokud jde o procesní pochybení, žalobkyně uvedla, že pokud chtěla vedoucí odboru připomínkovat legislativu zaujatě ve světle konkrétní kauzy, měla se vyloučit z rozhodování o žalobkynině deliktu. Jinak takové jednání za standardní označit nelze. Přítomnost žalobkyně při provádění důkazů, ať již na ústním jednání nebo mimo ně, by měla tu přidanou hodnotu, že by se mohla bezprostředně vyjádřit k obsahu a významu některých listin a nemuselo dojít k jejich nesprávné interpretaci (jako příklad uvedla odpověď na první žádost společnosti Seznam o zpřístupnění dat a dodatek č. 2 k veřejnoprávní smlouvě). Pokud by soud konstatoval, že toto pochybení nemá vliv na zákonnost rozhodnutí, posvětil by zjevné a plánované porušování správního řádu, vzal by jakýkoliv význam jeho ustanovení § 53 odst. 6 a dostal by se do rozporu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu 7 As 69/2016 - 64. Prezenci pro jednání rozkladové komise pak měl žalovaný do spisu založit, aby si žalobkyně mohla ověřit, zda její argumentaci nepředstavil rozkladové komisi zkresleně a tendenčně.

37. Kromě bezprostředních reakcí na vyjádření žalovaného žalobkyně v úvodu všeobecně poukázala na to, že ÚOHS většinu svých podkladů shromáždil během předběžného šetření. Poté, co žalobkyni sdělil své výhrady, na další zjišťování skutkového stavu rezignoval, ačkoliv teprve v reakci na toto sdělení mohla žalobkyně uceleně přednést obhajobu a navrhnout doplnění šetření. Pokud jde o nesprávnou interpretaci důkazů ze strany žalovaného, žalobkyně poukázala v závěru své repliky zejména na:
- veřejnoprávní smlouvu ve znění dodatku č. 2, jehož podmínky se nikdy nenaplnily a neaktivovala se tak povinnost žalobkyně data v rozsahu žádosti jinému subjektu zpřístupnit
  - první žádost společnosti Seznam o data ve formátu xls a odpověď žalobkyně na ni, z níž vyplývá, že žádosti vyhověla odkazem na zveřejněná data
  - statistiky vyhledávání ve vyhledávací IDOS vypovídající o preferencích spotřebitelů
  - tvrzení společnosti Seznam, že její vyhledávač má stejné parametry (kompletnost podkladových dat a rozsah vyhledávání) jako IDOS

#### IV. Duplika žalovaného

38. Ve své duplice ze dne 16. 10. 2020 žalovaný ohledně údajných procesních vad uvedl, že dokonce ani nepřiměřený rozsah předběžného šetření by nemohl vést k nepoužitelnosti získaných podkladů (zde odkázal na rozsudek Krajského soudu v Brně ve věci sp. zn. 62 Af 69/2010). Dále uvedl, že pokud správní orgán zjistí v potřebném rozsahu skutkový stav, nemusí provádět další důkazy, byť by je účastník řízení navrhoval (zde odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 303/2016 - 37). Pokud jde o vymezení relevantního trhu, jde o otázku právní, nikoliv skutkové, přičemž specifické okolnosti projednávané věci implikovaly bezúčelnost provádění kvantitativních analýz a spotřebitelských anket. Co se týká postavení žalobkyně jako soutěžitele, žalobkyně si podle žalovaného protřečí, když na jednu stranu tvrdí, že se nacházela v postavení orgánu státní správy, ale na druhé straně se dovolává toho, jak by ji ekonomicky poškodilo, kdyby uspokojila poptávku společnosti Seznam.
39. Ve zbytku své dupliky se žalovaný zabýval otázkou přetržení skutku zahájením řízení o správním deliktu. Poukázal nově na rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 62 Af 15/2019 - 238, který na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 69/2018 - 53 a nálezu sp. zn. Pl. ÚS 25/19 dovodil, že zahájením správního řízení k přetržení jednoty skutku nedochází a že nadále již nejsou použitelné závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 204/2014 - 71. Vedle toho žalovaný z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 27/2008 - 68 vyvodil, že k tomu, aby bylo možno použít v oblasti správního trestání analogie s trestním právem, musí být mj. splněna podmínka, že to nepovede k újmě na ochraně hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem. Takovou újmu spatřuje žalovaný ve dvou směrech. Za první, na tom, že trvající delikt zůstává neukončený i po zahájení řízení, ba i po sdělení výhrad, jsou založeny preventivní a specifické nástroje specifické pro soutěžní právo (k tomu odkázal na rozsudek Tribunálu ve věci France Télécom SA). Zejména se jedná nápravná opatření, např. zákaz zneužití dominantního postavení do budoucna ve smyslu § 11 odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže, a dále o možnost ukončit řízení přijetím závazků, např. podle § 11 odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Za druhé, analogie s trestním právem se v tomto případě dostává do rozporu se zájmem na jednotné aplikaci soutěžních předpisů napříč členskými státy EU, k čemuž členské státy zavazuje mj. čl. 16 nařízení Rady č. 1/2003 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v člancích 81 a 82 Smlouvy. Praxe EU s přetržením skutku nepočítá, jak vyplývá z rozhodovací činnosti Evropské komise (k tomu odkázal na rozhodnutí Komise ve věci Microsoft) a judikatury SDEU (k tomu odkázal na rozsudky ve věcech ThyssenKrupp Stainless GmbH a ThyssenKrupp Accai speciali Terni SpA).

## V. Triplika žalobkyně

40. Na reagovala žalobkyně dne 9. 11. 2020 triplikou, v níž upřesnila, že nenamítala nic proti tomu, aby žalovaný vyšel z důkazů shromážděných v rámci předběžného šetření, že však tyto důkazy považovala za nedostačující a žalovaný je podmítl jakkoliv doplnit a provést jí navržené důkazy. Nedostatečně také zohlednil některá skutková zjištění, zejména zprovoznění vyhledávače společnosti Seznam, získávání dat o jízdách řádech soukromoprávní cestou či chován spotřebitelů při využití vyhledávače IDOS.
41. Pokud jde o přetržení skutku zahájením řízení, žalovaný podle žalobkyně judikaturu správních soudů dezinterpretuje. V rozsudku č. j. 2 As 69/2018 - 53 (věc T-Mobile) se Nejvyšší správní soud nezabýval přetržením skutku, neboť řízení o správním deliktu bylo v daném případě zahájeno až po ukončení protiprávního jednání. Rozhodnutí se namísto toho týkalo okamžiku dozvědění se o ukončení trvajících deliktu jakožto skutečnosti, od níž se odvíjí prekluzivní lhůta pro postih takového deliktu (a právě jen v tomto rozsahu se Nejvyšší správní soud odklonil od svého rozsudku č. j. 2 As 204/2014 - 71, na nějž poukazovala žalobkyně). Rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 62 Af 15/2019 - 238 tyto dvě právní otázky nesprávně směšuje, což bylo také důvodem pro podání kasační stížnosti proti němu (vedena u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 2 As 203/2020). Stejně tak je nesprávný i odkaz na nález sp. zn. Pl. ÚS 25/19 (věc Eurovia), neboť v něm Ústavní soud jasně omezil své závěry o počítání lhůt pouze na podávání zásahových žalob ve správním soudnictví.
42. Nesprávné jsou i poukazy žalovaného na použití nápravných nástrojů. Ty totiž především nejsou nijak specifické pro soutěžní právo, vyskytují se i v právu životního prostředí (žalobkyně zde poukázala na § 86 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny). Nadto institut přetržení skutku ani fakticky nebrání jejich užití, neboť zakázat určité jednání či akceptovat přijaté závazky je možné i u jednání ukončeného, aby se v budoucnu znovu neopakovalo. Neuplatní se ani povinnost aplikovat jednotně evropské právo, neboť nyní projednávaná věc evropský prvek postrádá a aplikoval se v ní pouze zákon o ochraně hospodářské soutěže. Nadto se tato povinnost týká pouze výkladu hmotného práva, zatímco procesní postupy ÚOHS musí být konformní s českou Ústavou a procesními předpisy. Konec konců, ohledně nového skutku (pokračování v trvajícím deliktu) lze zahájit nové správní řízení nebo o něj rozšířit stanoveným postupem předmět stávajícího řízení, a tím dosáhnout postihu za celý skutek.
43. Žalobkyně opět poukázala na judikaturu, která její stanovisko o přetržení skutku zahájením správního řízení podporuje (rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 49/2012 - 33, č. j. 9 As 25/2012 - 32 a rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci č. j. 59 A 109/2018 - 30). Vedle toho citovala též na judikaturu týkající se analogické aplikace institutů trestního práva ve správním řízení (rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 6 A 126/2002 - 27, 1 As 96/2008 - 115, 3 As 205/2015 - 29), stejně jako rozhodnutí vztahující se k trestnému činu nekalé soutěže (rozsudek NS sp. zn. 11 Tdo 193/2003). V této souvislosti žalobkyně upozorňuje, že žalovaný si z úpravy trestního práva nepřipustně vybírá jen to, co se mu hodí – delikt sice na základě analogie označil za trvajícím, avšak odmítá jeho přetržení zahájením řízení. Svůj názor o přetržení skutku opírá žalobkyně též o úpravu zakotvenou v zákoně č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Vysvětluje, že se přetržení skutku dovolává proto, že by to vedlo k pro ni příznivějšímu výsledku (zkrátila by se doba trvání postihovaného jednání), a navíc i k větší právní jistotě (jasné časové vymezení skutku již v průběhu řízení zajišťuje dodržení zásady ne bis in idem a je nezbytné pro uplatnění práva na obhajobu). Žalobkyně také poukázala na to, že u nově zahajovaných řízení již žalovaný poučuje účastníky, že budou-li v jednání pokračovat i po zahájení řízení, může to posoudit jako nový skutek. Podle žalobkyně tak má argumentace žalovaného obhájit praxi, kterou si v minulosti vytvořil a o níž dnes již ví, že byla v rozporu se zákonem.

44. K prokázání svých tvrzení navrhla žalobkyně provést důkaz dvěma anonymizovanými oznámeními žalovaného o zahájení správního řízení s příslušným poučením.

## VI. Jednání před krajským soudem

45. Jen pro pořádek krajský soud podotýká, že neoslovoval žádné subjekty jako osoby zúčastněné na řízení. Podstatou sporu je uložení pokuty žalobkyni za zneužití dominantního postavení na trhu spočívající v odmítnutí dodávek a nikoho jiného než žalobkyně se tak výsledné rozhodnutí bezprostředně na právech dotknout nemohlo (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2008, č. j. 1 Afs 76/2008 - 246 a rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2011, č. j. 1 Afs 81/2010 - 268, č. 2508/2012 Sb. NSS).
46. Ve věci proběhlo dne 25. 11. 2020 na žádost žalobkyně ústní jednání podle § 49 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), při němž strany setrvaly na svých stanoviscích.
47. Kromě důkazů, které strany navrhly nad rámec správního spisu, a soud shledal jejich provedení potřebným, provedl soud dokazování i některými listinami, jež ve správním spise obsaženy jsou. Soud k tomu vedly následující okolnosti. Za prvé, s některými listinami neseznámil žalovaný žalobkyni během správního řízení v plném rozsahu, neboť obsahovaly obchodní tajemství. Takový postup nebyl s ohledem na tehdejší právní úpravu nezákonný, jak soud vysvětlí níže v reakci na žalobní námitky týkající se vad řízení. Soud vzal nicméně v úvahu, že podle současné právní úpravy už by žalovaný musel tyto listiny žalobkyni zpřístupnit, jelikož jimi prováděl důkaz (srov. § 21c odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže), a stejně tak soud nemůže vyloučit z nahlížení ty části spisu, jimiž hodlá dokazovat (§ 45 odst. 4 s. ř. s.). Za druhé, u některých důkazů založených ve spise žalobkyně namítala, že žalovaný jimi formálně neprovedl dokazování a neumožnil jí tudíž, aby se k závěrům z nich plynoucím při jejich provádění bezprostředně vyjádřila. Ani v tomto ohledu neshledal krajský soud, že by postup žalovaného vedl k vydání nezákonného rozhodnutí, jak osvětlí níže v odůvodnění tohoto rozsudku. Přesto ale žalobkyni označené důkazy (viz výše bod 37) provedl, aby procesním požadavkům žalobkyně učinil plně zadosť, aby znal její bezprostřední reakce a ověřil, že byl úplně zjištěn skutkový stav.
48. Na jednání tedy soud dokazoval těmito listinami (na něž bude níže pod uvedenými písmeny odkazovat):
- a. smlouva o vedení CIS, tj. smlouva mezi žalobkyní a Ministerstvem dopravy a spojů ČR ze dne 27. 7. 2001 o vedení celostátního informačního systému o jízdách (č. l. 17 správního spisu),
  - b. dodatek č. 2 k výše uvedené smlouvě ze dne 29. 9. 2010 (č. l. 21 správního spisu),
  - c. metodický pokyn Ministerstva dopravy č. 4 k organizaci celostátního informačního systému o jízdách ze dne 5. 10. 2010 (č. l. 24 správního spisu),
  - d. směrnice SŽDC pro užívání informačních systémů provozovatele dráhy ze dne 1. 7. 2011 (příloha č. 5 k žalobě),
  - e. smlouva mezi žalobkyní a společností MAFRA o provozování IDOS a prodeji internetové reklamy (č. l. 115 správního spisu),
  - f. žádost společnosti Seznam o data z CIS adresovaná žalobkyni ze dne 19. 11. 2010 (č. l. 51 správního spisu) a odpověď žalobkyně na ni ze dne 6. 12. 2010 (č. l. 53 správního spisu),
  - g. e-mailová komunikace mezi Davidem Švingrem (CHAPS) a Adamem Chvajou (Seznam) z období červen – srpen 2011 (č. l. 86 správního spisu),
  - h. žádost společnosti Seznam o informace adresovaná žalobkyni ze dne 21. 11. 2011 (č. l. 54 správního spisu) a odpověď žalobkyně na ni ze dne 9. 12. 2011 (č. l. 56 správního spisu),



- i. žádost společnosti Seznam o cenovou nabídku adresovaná žalobkyni ze dne 20. 11. 2012 (č. l. 90 správního spisu) a odpověď žalobkyně na ni ze dne 17. 12. 2012 (č. l. 91 správního spisu),
  - j. odpověď žalobkyně na žádost společnosti Seznam o cenovou nabídku ze dne 11. 2. 2013 – na listině uveden r. 2012, jde o zjevný překlep, správné vročení vyplývá z textu (č. l. 127 správního spisu),
  - k. vyjádření a předložení dokumentů ÚOHS od společnosti Seznam ze dne 4. 4. 2013 (č. l. 254),
  - l. vyjádření a předložení dokumentů ÚOHS od společnosti Seznam ze dne 11. 4. 2014 (č. l. 526 správního spisu),
  - m. vyjádření a předložení dokumentů ÚOHS od společnosti Bileto ze dne 15. 8. 2014 (č. l. 838 správního spisu),
  - n. statistiky vyhledávání ve vyhledávači IDOS (č. l. 1653 správního spisu), vyhledávači ČD (č. l. 1666 správního spisu) a vyhledávači Dopravního podniku hl. m. Prahy (č. l. 1672 správního spisu),
  - o. odborné stanovisko IT odboru žalobkyně ze dne 15. 5. 2015 (č. l. 1638 správního spisu),
  - p. Jízdní řády na portále Mapy.cz – technická zpráva (č. l. 1038 správního spisu), internetový článek „Na Mapy.cz najdete jízdní řády pro celou ČR“ (č. l. 1673 správního spisu) a e-mailová odpověď produktového manažera Mapy.cz na dotaz uživatele Martina Holáska o parametrech vyhledávače dopravního spojení (č. l. 1678 správního spisu),
  - q. žádost žalobkyně o informace adresovaná žalovanému ze dne 23. 5. 2014 (příloha č. 7 k žalobě),
  - r. vyrozumění žalovaného o prodloužení zákonné lhůty ze dne 9. 6. 2014 (příloha č. 8 k žalobě),
  - s. rozhodnutí o částečném odmítnutí žádosti žalovaným ze dne 16. 6. 2014 (příloha č. 9 k žalobě),
  - t. 2x anonymizované oznámení ÚOHS o zahájení řízení z roku 2018 a 2019 (přílohy tripliky č. 12 a 13),
  - u. Zásady pokutování ÚOHS platné do 23. 4. 2018 (navrženo v žalobě; dostupné z [http://www.uohs.cz/download/Legislativa/HS/SoftLaw/zasady\\_stanovovani\\_pokut.pdf](http://www.uohs.cz/download/Legislativa/HS/SoftLaw/zasady_stanovovani_pokut.pdf)),
  - v. rozhovor se spoluvlastníkem firmy Kiwi.com zveřejněný 30. 1. 2018 na serveru Novinky.cz (příloha č. 4 k žalobě).
49. Žalobkyně po vysvětlení ze strany soudu, že bude vycházet z obsahu správního spisu, netrvala na provádění důkazu následujícími listinami navrženými v žalobě, které jsou ve správním spisu obsaženy.
- dvě stanoviska Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k připravované legislativě ze dne 5. 8. 2013 a ze dne 3. 10. 2013 (příloha č. 6 k žalobě; na č. l. 788 a 790 správního spisu)
  - usnesení žalovaného k námitce podjatosti ze dne 21. 7. 2014 (příloha č. 10 k žalobě; na č. l. 811 správního spisu)
  - odpověď Ministerstva dopravy na žádost o informace (navrženo v žalobě; na č. l. 785 a násl. správního spisu)

50. Soud zbývající důkazní návrhy zamítl, a to z následujících důvodů. V případě stanoviska Ministerstva vnitra ze dne 24. 8. 2015 k otázce totožnosti skutku u trvajících a pokračujících správních deliktů (příloha č. 11 k žalobě) má soud za to, že nejde o důkaz o skutkovém stavu, ale o právní stanovisko, jímž není třeba důkaz provádět. Pokud jde o výsledky vyhledávání na webové stránce IDOS (navrhl žalovaný na č. l. 266 soudního spisu na podporu svých vývodů o nezbytném rozsahu dat o jízdách řádech k uspokojení spotřebitele), tento důkaz vyhodnotil soud jako nadbytečný, neboť preference většiny spotřebitelů užívajících IDOS byly předmětem dokazování ve správním řízení prostřednictvím statistik vyhledávání, přičemž jednotlivý vyhledávací dotaz může sloužit nanejvýš k dokreslení učiněných závěrů; ostatně žalobkyně ani výsledek tohoto vyhledávání nezpochybňovala, polemizovala pouze z následnými vývody žalovaného.

## VII. Posouzení věci krajským soudem

51. Žaloba je **důvodná**.
52. Krajský soud pro přehlednost nejprve podotýká, že ačkoliv ve většině žalobní námitky neshledal důvodnými, ke zrušení napadeného rozhodnutí jej nakonec přiměl fakt, že žalovaný nesprávně stanovil délku trvání přestupku, neboť nepřihlédl k tomu, že k přetržení trvajících skutku došlo již zahájením správního řízení dne 31. 10. 2013. Toto pochybení žalovaného nicméně nebránilo soudu v tom, aby se vypořádal s většinou žalobních námitek, což v zájmu ekonomie dalšího řízení v tomto rozsudku učinil.

### *Skutková zjištění*

53. Soud nejprve stručně nastíní skutkový stav, jak vyplynul ze správního spisu a z dokazování před soudem (které proběhlo při výše zmíněném ústním jednání ve věci), a to jen v rozsahu potřebném pro následné právní posouzení věci.
54. V červenci 2001 uzavřela žalobkyně s tehdejším Ministerstvem dopravy spojů smlouvu o vedení CIS (důkaz a.). CIS byl definován jako databáze sestávající z dat o schválených jízdách veřejné osobní linkové přepravy a softwarového produktu umožňujícího využití těchto dat převedených do digitalizované formy s tím, že práva duševního vlastnictví k použitým softwarovým produktům náleží oprávněným subjektům (čl. VIII. smlouvy). Formát a strukturu schválených jízdých řádů předávaných do CIS měla stanovit žalobkyně [čl. III bod 2. písm. d) smlouvy]. CIS měl zahrnovat nejméně: - datovou bázi jízdých řádů, - registr nádraží stanovišť a zastávek, - číselník linek a tratí, - registr dopravců [čl. III bod 2. písm. a) smlouvy]. Mezi povinnosti žalobkyně patřilo též zajistit distribuci programu pro vyhledávání dopravního spojení využívajícího datovou základnu CIS a zveřejnit výstupy z něj na internetu [čl. III bod 3. písm. f) smlouvy]. CIS měla vést bez nároku na finanční úhradu ze strany ministerstva (čl. VII smlouvy), byla však bez omezení oprávněna k výhradnímu užívání a šíření datové základny CIS ve svých programových produktech (čl. III bod 4. smlouvy). Určitý limit výhradního užívání a šíření představovala pouze povinnost bezplatně a průběžně umožnit ministerstvu přístup k aktuálním schváleným jízdám zpracovávaným v CIS a povinnost distribuovat je na ministerstvo v elektronické podobě; za podmínky uzavření samostatných smluv pak totéž platilo pro dopravní úřady, později i kraje [čl. III bod 3. písm. a) až c) smlouvy].
55. Dodatek č. 1 ke smlouvě o vedení CIS pouze zakotvil bezplatný přístup dopravních úřadů a krajů k aktuálním údajům z CIS. Dodatkem č. 2 z konce září 2010 (důkaz b.) pak přibyla žalobkyni povinnost zveřejňovat aktuální data o schválených jízdách řádech z CIS ve formátu pdf a xls (bod 3. dodatku). Zavázala se také poskytovat ministerstvu součinnost při zpřístupňování informací podle předpisů o svobodném přístupu k informacím, a to poskytnutím podkladových informací buď ve formátech podle obsahu žádosti, nebo ve formátu, ve kterém byly vytvořeny (bod 5. dodatku). Článek o výhradním užívání a šíření datové základny CIS se změnil tak, že

žalobkyně byla nově oprávněna k užívání datové základny CIS ve svých dalších programových produktech za předpokladu, že tuto datovou základnu zpřístupní i dalším subjektům v rozsahu jejich žádosti (bod 4 dodatku).

56. Jak konkrétně technicky mělo probíhat naplňování výše uvedené smlouvy v rozhodném období lze zjistit z metodického pokynu č. 4 k organizaci CIS (důkaz c.). Pro předkládání jízdních řádů ke schválení dopravními úřady měli dopravci podle typu dopravy použít jeden ze dvou jednotných datových formátů – JDF 1.9 a JDF 1.10. Přílohy metodického pokynu u nich popisovaly závazný formát a strukturu dat (bod 3 metodického pokynu). Dopravce svůj jízdní řád nahrál do centrální databáze aplikace CISnet, ta ji automaticky zkontrolovala např. z hlediska jednotného označování zastávek dle celostátního registru, poté jej schválil příslušný dopravní úřad nebo drážní správní úřad a prostřednictvím příslušné funkce aplikace CISnet jej postoupil do CIS (bod 6 metodického pokynu). Žalobkyně tvrdí, že někteří dopravci jednotný datový formát nedodržovali. Z jí předložené směrnice SŽDC týkající se datového formátu KANGO (důkaz d.) sice takový závěr přímo nevyplývá, neboť o předávání dat do CIS tato směrnice vůbec nepojednává, na odlišné podmínky pro předávání dat od SŽDC lze však usuzovat ze smlouvy žalobkyně se SŽDC z roku 2008, kde se dokonce v příloze č. 1 ještě počítá s předáváním dat ve formátu .doc (č. l. 172 správního spisu). Žalobkyně dále ve správním řízení tvrdila, že údaje postoupené jí z aplikace CISnet ihned bez jakéhokoliv mezikroku transformovala do formátu SQL databáze a v této své databázi je poté vedla společně a neoddělitelně od údajů získávaných soukromoprávní cestou od dopravců, kteří nebyli v rozhodném období ze zákona povinni své jízdní řády do CIS předávat, k tomu však nepředložila ve správním ani v soudním řízení žádné důkazy.
57. Vedle aplikace CISnet provozovala žalobkyně též vyhledávač dopravních spojení IDOS a jeho prostřednictvím získávala podle svých vyjádření finanční prostředky mj. i na plnění svých povinností podle veřejnoprávní smlouvy. Zdrojem těchto prostředků byl reklamní prostor na internetových stránkách s vyhledávačem IDOS, který nejprve žalobkyně nabízela sama, od roku 2005 tak činili její smluvní partneři, kteří jí za toto oprávnění a za správu stránek platili pevné měsíční částky (č. l. 437 a násl. správního spisu). V relevantním období, konkrétně od 27. 8. 2007, měla žalobkyně takovýto smluvní vztah uzavřen se společností MAFRA, a.s. (důkaz e.). Žalobkyně měla podle smlouvy provozovat internetové stránky s vyhledávačem IDOS na doménách patřících společnosti MAFRA a společnost MAFRA měla vlastnit veškeré reklamní plochy na těchto stránkách a byla oprávněna „*samostatně a výhradně prodávat (poskytovat) tento reklamní prostor třetím osobám na vlastní jméno a účet*“ (bod 3.1 smlouvy). Za to měla žalobkyně dostávat od společnosti MAFRA odměnu 1,2 mil. Kč bez DPH za kalendářní měsíc (bod 4.1 smlouvy). Žalobkyni ovšem na oplátku stíhaly další závazky – nesměla bez předchozího písemného souhlasu společnosti MAFRA spolupracovat s jejími konkurenty, mj. s provozovatelem serveru seznam.cz (bod 3.1.8 smlouvy), a MAFRA měla právo smlouvu ve 30denní lhůtě vypovědět, pokud „*dopravní informace obsažené na Stránkách IDOS přestanou být na internetovém trhu v ČR exkluzivní službou, což znamená, že třetí osoba nabídne obdobnou službu*“ a stejně tak, pokud návštěvnost stránek klesne za dva po sobě jdoucí měsíce pod 1 mil. návštěvníků (bod 9.4 smlouvy).
58. Dopisem ze dne 19. 11. 2010 se na žalobkyni obrátila společnost Seznam a s odvoláním na informace od Ministerstva dopravy (jemuž dopis zaslala na vědomí), že je žalobkyně k takovému kroku povinna, ji požádala o poskytnutí „*(i) datové báze jízdních řádů, (ii) Registru nádraží stanovišť a zastávek, (iii) Číselníku linek a tratí, (iv) Registru dopravců a dalších případných součástí datové základny, a to ve formátu xls*“ s tím, aby případně žalobkyně sdělila, v jakých jiných formátech může uvedená data poskytnout. Žalobkyně žadatelku odkázala na databázi jízdních řádů zveřejňovanou na internetovém portálu <http://portal.idos.cz> s tím, že v dalších bodech nelze žádosti vyhovět, neboť žalobkyně nemá povinnost zpřístupňovat datovou základnu třetím subjektům (důkaz f.). Následně v létě 2011 proběhla bezvýsledná e-mailová komunikace mezi zaměstnanci obou

společností ohledně cenové nabídky na poskytnutí zaměření autobusových zastávek a (alespoň) zastávkových jízdních řádů (důkaz g.). V listopadu 2011 se společnost Seznam obrátila na žalobkyni s žádostí, aby jí požadovaná data poskytla podle zákona o svobodném přístupu k informacím, což žalobkyně odmítla s tím, že není povinným subjektem (důkaz h.) – tato linka měla následně dohru před správními soudy, jejíž průběh však není pro nyní posuzovaný případ potřeba podrobněji mapovat. Dne 20. listopadu 2012 požádala společnost Seznam poprvé žalobkyni formou dopisu o předložení cenové nabídky za data, o něž žádala již v první žádosti, žalobkyně nabídku nepředložila, pouze deklarovala svou připravenost k obchodním jednáním (důkaz i.). Na základě další žádosti společnosti Seznam ze dne 24. 1. 2013 pak žalobkyně žádost, aby společnosti Seznam učinila cenovou nabídku, s definitivní platností odmítla dne 11. 2. 2013 (důkaz j.). Dnem 1. 9. 2015 pak nabyla účinnosti vyhláška č. 122/2014 Sb. a dnem 21. 10. 2015 vyhláška č. 7/2015 Sb., které zavedly povinné zveřejňování dat z CIS „způsobem umožňujícím automatizované zpracování“ (na ni navázal dodatek č. 3 ke smlouvě o vedení CIS), což žalobkyně podle zjištění žalovaného od té doby činila (bod 43 rozhodnutí o pokutě).

59. Pokud jde o průběh řízení před ÚOHS, podnět od společnosti Seznam obdržel úřad dne 23. 5. 2012 (č. l. 63 správního spisu). Ve věci proběhla dvě ústní jednání, a to dne 18. 3. 2013 (č. l. 164 správního spisu) a 13. 5. 2013 (č. l. 278 správního spisu). Žalovaný v rámci tzv. soutěžní advokacie usiloval nejprve obecně o to, aby žalobkyně data z CIS zpřístupnila dalším subjektům, ta to však odmítla dopisem ze dne 19. 6. 2013 (č. l. 283 správního spisu). Poté úřad žalobkyni konkrétně požádal, aby jako opatření k nápravě alespoň „*podrobně a jednoznačně popsala strukturu dat v souborech, které ve formátu .xls (.xlsx) zveřejňuje na stránkách <http://portal.idos.cz>, a tuto strukturu garantovala*“ (č. l. 297 správního spisu), to však žalobkyně dne 9. 10. 2013 taktéž odmítla (č. l. 309 správního spisu), ačkoliv z technického hlediska tomu podle jejího vlastního vyjádření nic nebránilo (č. l. 408 správního spisu). Nato již ÚOHS zahájil vůči žalobkyni řízení o deliktu, a to oznámením ze dne 31. 10. 2013 (č. l. 1 správního spisu). Také v rámci řízení samotného proběhlo ústní jednání, a to dne 25. 2. 2014 (č. l. 406 správního spisu). Žalobkyně se dne 23. 5. 2014 dožadovala ještě dalšího ústního jednání, ÚOHS to však neshledal v dané fázi řízení potřebným (č. l. 774 správního spisu). Dne 20. 4. 2015 doručil ÚOHS žalobkyni své sdělení výhrad, v němž popsal, čím a jak podle jeho názoru narušila hospodářskou soutěž a indikoval způsob, jakým hodlá stanovit za toto jednání pokutu. Před vydáním rozhodnutí žalobkyně opakovaně nahlížela do správního spisu s výjimkou částí obsahujících obchodní tajemství jiných osob (viz č. l. 1866, 2033 a 2055 správního spisu). Dne 22. 12. 2015 pak vydal žalovaný rozhodnutí o pokutě. V řízení o rozkladu žalobkynin zástupce nahlížel do spisu dne 24. 10. 2017 na základě výzvy předsedy žalovaného k seznámení se s podklady před vydáním rozkladového rozhodnutí (č. l. 2966 správního spisu). Rozkladové rozhodnutí vydal předseda žalovaného dne 16. 1. 2018.

#### *Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí*

60. Nejprve se soud musel zabývat námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Její příčinou má být podle žalobkyně nedostatek důvodů, neboť žalovaný údajně neodpověděl na některé její argumenty. Krajský soud vyšel z toho, že s institutem nepřezkoumatelnosti, zakotveným v § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), je třeba zacházet obezřetně a vyhradit jeho užití pouze těm případům, kdy vady odůvodnění reálně brání soudu v tom, aby napadené rozhodnutí přezkoumal, jak vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“; ve vztahu k soudním rozhodnutím srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016 - 123, č. 3668/2018 Sb. NSS, body [29] - [30]). Dále vzal soud do úvahy, že napadené rozhodnutí tvoří jeden celek s rozhodnutím o pokutě, jehož argumentaci pouze doplňuje a rozvíjí. Tam, kde se může rozkladové rozhodnutí jevit jako mezerovité či zkratkovité, lze chybějící argumenty čerpat též z rozhodnutí prvostupňového (rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013 - 25). Zejména je však nutno zdůraznit, že správní orgán, stejně jako soud, není povinen vyvracet

jednotlivě každou dílčí námitku, pokud své rozhodnutí jako celek logicky a přesvědčivě odůvodní (srov. nález Ústavního soudu ze dne 12. února 2009 sp. zn. III. ÚS 989/08, N 26/52 SbNU 247).

61. Z těchto pozic pak soud zhodnotil, že obě rozhodnutí jsou nejen pečlivě, ale i přehledně a srozumitelně odůvodněna (což s ohledem na jejich rozsah čítající desítky stran není rozhodně samozřejmost). Pokud žalovaný určitá skutková zjištění nepovažuje za potřebná nebo argumenty za relevantní pro posouzení věci, vždy svůj náhled vysvětluje nebo to přinejmenším vyplývá z kontextu celého rozhodnutí. Výhrady žalobkyně stran nedostatku odůvodnění tak daleko spíše směřují k tomu, že žalobkyně nesouhlasí se základními východisky žalovaného, zejména s tím, že trh s daty o jízdách v rámci ČR byl natolik deformován vlivem působení státu, že se na něm neuplatnily běžné tržní mechanismy, a že žalobkyně se nacházela na tomto trhu v dominantním postavení kvůli tomu, že měla ve svém držení unikátní produkt vzniklý působením státní moci (data z CIS). Žalobkyně se zjevně domnívá, že takovéto teze by žalovaný nemohl zastávat, pokud by vzal v úvahu všechny její argumenty, jež je vyvracejí. Přitom ale s těmito i všemi dalšími klíčovými právními vývody žalovaného věcně polemizuje, což samo o sobě svědčí o tom, že napadené rozhodnutí i jemu předcházející rozhodnutí o pokutě jsou odůvodněna dostatečně a srozumitelně, pouze jejich důvody neodpovídají představám a přesvědčení žalobkyně.
62. Soud se k jednotlivým argumentům žalobkyně vysloví dále v tomto rozsudku a v rámci možností poukáže též na pasáže obou napadených rozhodnutí, v nichž se jim žalovaný věnoval.

#### *Vady řízení*

63. Dříve, než mohl přikročit k meritornímu posouzení žaloby, musel si soud ještě ujasnit, zda mu ve věcném hodnocení vznesených námitek nebrání natolik závažné procesní vady správního řízení, jež by mohly způsobit nezákonnost výsledného rozhodnutí.
64. První žalobní námitka tohoto druhu se týkala podjatosti úředních osob, jež se na přípravě rozhodnutí podílely. Šlo zejména o vedoucí „odboru dominance a vertikálních dohod - služby“. Podjatost podle § 14 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, zakládá předpoklad, že úřední osoba má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům natolik intenzivní zájem na výsledku řízení, aby bylo možno pochybovat o její nestrannosti. O takovém vztahu mohou samozřejmě svědčit i nepřímé indicie, např. přehnaně vstřícné či naopak nepřátelské chování vůči jednomu z účastníků řízení. Podle krajského soudu nicméně existenci takového vztahu zpravidla nelze dovozovat z připomínkování legislativy ze strany úředních osob, neboť úřední osoba zde v tomto procesu přirozeně reprezentuje svou instituci a veřejné zájmy, jež tato instituce hájí. Zcela v tomto – obecně přípustném – rámci se udrželo vyjádření oprávněné úřední osoby za žalovaného i v tomto případě. Cílem podaných připomínek k připravované vyhlášce Ministerstva dopravy o jízdách veřejné linkové dopravy evidentně bylo co nejvíce otevřít soutěžní prostředí v oblasti vyhledávání dopravních spojení.
65. Je pochopitelné, že připomínkové místo, chce-li předkladatele přesvědčit, aby jeho připomínkám vyhověl, musí snést argumenty, které o relevanci jeho připomínek svědčí. Přitom nutně musí vycházet z vlastních informací a poznatků z praxe – vždyť proto jsou konec konců jednotlivé rezorty a ústřední správní orgány k podávání připomínek přizvány. Úředník přitom může projevit i určité předběžné právní názory vztahující se k rozšetřené věci, jestliže nepřekročí hranici předpojatosti vůči účastníkovi, což se podle krajského soudu v daném případě nestalo. Připomínky se drží v relativně obecné rovině, byť samozřejmě ne zcela, neboť se týkají velmi specifického problému, a tak se odkazům na konkrétní subjekty a jejich chování na trhu nebylo možné vyhnout. Nicméně ani to v daném případě není na závadu - vždyť právní názory vyjádřené v připomínkách se nikterak neliší od posouzení věci v rámci předběžného šetření, na němž žalovaný v tomtéž období, kdy probíhalo připomínkování předmětné vyhlášky (tj. v létě a na podzim 2013) zakládal své kroky v rámci tzv. soutěžní advokacie (viz výše shrnutý průběh správního řízení). Takovéto vyjednávání s účastníkem v průběhu šetření a řízení na základě

předběžných právních závěrů je přitom integrální součástí soutěžního práva. Pro „nezávadnost“ celého postupu svědčí i fakt, že žalovaný se účasti na připomínkování předmětné legislativy sám iniciativně nedomáhal, nabídl mu ji naopak Ministerstvo dopravy (srov. č. l. 290 správního spisu). O podjatosti zúčastněných úředních osob tato fakta naprosto nesvědčí a krajský soud se proto ztotožnil s rozhodnutím žalovaného ze dne 21. 7. 2014, jímž námitku podjatosti v průběhu řízení zamítl.

66. Pokud jde o druhou procesní námitku, žalovaný podle krajského soudu opravdu pochybil, když o provádění důkazů listinami nepořídil úřední záznam a zejména neumožnil žalobkyni, aby byla dokazování přítomna. V judikatuře NSS lze sice nalézt rozsudek, z jehož právní věty se zdá, že vyrozumět účastníka řízení o dokazování listinami není vůbec potřeba (rozsudek ze dne 13. 3. 2013, č. j. 1 As 157/2012 - 40), ale v tehdejší kauze šlo ve skutečnosti o listinné důkazy, které předložila správnímu orgánu samotná žalobkyně. V nynějším případě naproti tomu založil žalovaný do spisu řadu listin jiného původu, zejména vyjádření různých účastníků hospodářské soutěže, která si od nich vyžádal. Řadu z nich si přitom žalovaný obstaral až po konání posledního ústního jednání ve věci (proběhlo dne 25. 2. 2014), čímž se tento případ liší od situace řešené v prvním z rozhodnutí NSS, na něž odkazoval žalovaný (rozsudek ze dne 8. 2. 2012, č. j. 3 As 29/2011 - 51). Naproti tomu druhé žalovaným odkazované rozhodnutí NSS (rozsudek ze dne 21. 8. 2014, č. j. 10 As 16/2014 - 25, bod [31]) již k nynější kauze skutkově připodobnit lze, neboť zde si správní orgány teprve v odvolacím řízení obstaraly listinný důkazní prostředek (vyjádření výrobce rychloměru). NSS se zde v podstatě ztotožnil se závěrem odborné literatury, že sepsání protokolu o provedení důkazu listinou se provádí jen u listin, jejichž předložení správní orgán určité osobě uloží usnesením podle § 53 odst. 1 správního řádu. „*Takový postup by zcela postrádal význam v případě, kdy určitá listina je a po celou dobu správního řízení (a i poté) zůstane součástí spisu, na základě čehož mají účastníci řízení možnost se s ní na základě § 38 seznámit – pouhé přečtení takové listiny nebo sdělení jejího obsahu neznamená z hlediska listiny samotné žádnou „přidanou hodnotu“*“ (srov. Vedral, J. *Správní řád: Komentář*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012). Novější judikatura NSS nicméně neprovedení důkazu listinou přece jen považuje za vadu řízení. Ovšem pokud listina byla součástí správního spisu, se kterým se mohl účastník řízení seznámit a vyjádřit se k jeho obsahu před vydáním rozhodnutí, pak tato vada zpravidla nebude mít vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé (rozsudek NSS ze dne 9. 8. 2017, č. j. 7 As 168/2017 - 35, bod [36]). Tento závěr odpovídá i judikatuře, na kterou poukazovala žalobkyně (rozsudek NSS ze dne 14. 12. 2017, č. j. 7 As 69/2016 - 64, bod [73]).
67. Krajský soud, když uvažoval o možném vlivu zjištěné procesní vady na výsledek řízení, vzal v úvahu, že tři ústní jednání ve věci za účasti žalobkyně či jejích zástupců před žalovaným proběhla (dvě v rámci předběžného šetření a jedno po zahájení řízení) a se všemi později shromážděnými, výhradně listinnými, důkazy se žalobkyně měla možnost seznámit prostřednictvím nahlížení do spisu (naposledy tak učinil její zástupce před vydáním rozkladového rozhodnutí, dne 24. 10. 2017). Pokud se chtěla k některým listinám a k závěrům z nich vyplývajícím vyslovit, mohla tak učinit písemně v rámci svého závěrečného vyjádření před přijetím rozhodnutí, což také obsáhlým podáním učinila. Soud má vzhledem k těmto okolnostem za to, že uvedená vada řízení patří k těm, jež nemohou mít vliv na zákonnost výsledného rozhodnutí a nemohou tudíž vést k jeho zrušení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 7. 9. 2012, č. j. 2 As 30/2011 - 127). Nadto soud podotýká, že žalobkyni v rámci práva na spravedlivý proces svědčí zejména právo prezentovat svou kauzu osobně před soudem. Proto u těch důkazů, u nichž žalobkyně ve svých podáních k soudu uváděla, že cítí potřebu vyslovit se k nim při jejich provádění bezprostředně a ústně, dal jí soud takovou možnost v rámci nařízeného jednání (viz výše v části o jednání před krajským soudem).
68. Žalobkyně se dále ohrazuje proti tomu, že jí žalovaný nezpřístupnil části některých dokumentů obsahujících obchodní tajemství. Zde soudu nezbyvá než konstatovat, že postup žalovaného byl zcela v souladu s tehdejší právní úpravou. Právo účastníka řízení nebo jeho zástupce nahlížet po

sdělení výhrad do těch částí spisu, které obsahují obchodní, bankovní nebo obdobným způsobem chráněné tajemství a kterými byl nebo bude prováděn důkaz, je dnes obsaženo v § 21c odst. 3 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže). Jak ale upozornil žalovaný, do zákona ho vtělila až novela č. 293/2016 Sb. Ta přitom ve svém čl. III obsahuje přechodné ustanovení, podle něž se řízení, která nebyla pravomocně skončena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, dokončí podle dosavadních právních předpisů. Žalovaný tak postupoval striktně podle zákona, když žalobkyni obchodní tajemství jiných osob (zejména společností Seznam a Bileto) neodkryl, jakkoliv z jejich vyjádření ve svém rozhodnutí vycházel. Snažil se ale zjevně v rámci zákonných mantinelů zachovat právo žalobkyně na obhajobu v co největší míře, neboť ji seznámil alespoň s tím, že společnost Seznam hodlala vyvinout produkt, který by na platformě jejího serveru mapy.cz kombinoval vyhledávání dopravních spojení hromadné dopravy a pěších tras (žalobkyně toto tvrzení žalovaného učiněné ve vyjádření k žalobě nepopřela, proto soud nedohledával ve správním spise konkrétní dokument, jehož prostřednictvím se tak stalo).

69. Soud si je plně vědom toho, že právní úprava platná v době, kdy žalovaný vedl předmětné správní řízení, byla z hlediska naplnění práva na spravedlivý proces velmi problematická. Využil proto právní úpravy obsažené v § 45 odst. 4 s. ř. s., podle níž v soudním řízení správním nelze vyloučit z nahlížení ty části správního spisu, jimiž soud provede důkaz, byť by obsahovaly skutečnosti chráněné zvláštním zákonem (např. obchodní tajemství). Soud proto při ústním jednání provedl důkaz vyjádřeními společností Seznam a Bileto o tom, jak se pokoušely získávat data o jízdách řádech od různých subjektů soukromoprávní cestou a jakým potíží při tom čelily, a to v plném znění. Žalobkyně tak dostala možnost se s obsahem těchto vyjádření seznámit a v rámci jednání před krajským soudem se k nim vyjádřit. Naopak soud neprovedl důkaz vyjádřeními společností Seznam ohledně inovativní povahy jejího chystaného produktu, neboť to pro právní hodnocení věci shledal nepodstatným (k tomu viz níže). Nadto společnost Seznam už mezitím svůj vyhledávač uvedla do provozu a jeho vlastnosti a funkce už tedy nejenže nepředstavují obchodní tajemství, ale žalobkyni byly v době jednání před soudem jistě známy nebo se s nimi přinejmenším mohla snadno seznámit.
70. Krajský soud dále naznal, že podklady pro jednání rozkladové komise nebylo potřeba do správního spisu zakládat. Právní úprava ve správním řádu to nevyžaduje, ostatně ani žalobkyně nepoukazuje na žádné ustanovení, z něž by taková povinnost výslovně vyplývala. Naopak žalovaný zcela správně odkázal na judikaturu NSS, podle níž je rozkladová komise pouze poradním orgánem, proto není nutné mít ve správním spise zachycen průběh jejího zasedání, hlasování jednotlivých členů či širší odůvodnění jejich závěrů (rozsudek ze dne 29. 1. 2016, č. j. 7 As 108/2015 - 96). Později NSS tento závěr doplnil v tom směru, že povinnou součástí správního spisu není ani seznam členů rozkladové komise (rozsudek ze dne 14. 12. 2016, č. j. 1 As 291/2016 - 47, bod [18]). NSS nicméně nad rámec nutného odůvodnění dodal, že pokud by účastník o tento seznam požádal, byl by žalovaný povinen mu jej poskytnout, v opačném případě by totiž bylo účastníku odepřeno právo účinně uplatnit námitku podjatosti úřední osoby – v tomto případě člena rozkladové komise (tamtéž, bod [21]).
71. Krajský soud chápe výše reprodukováné názory NSS tak, že přístup k dokumentům souvisejícím s jednáním rozkladové komise je nutno účastníkovi řízení zaručit tehdy, pokud je to nezbytné pro uplatnění některého jeho procesního práva. V nyní řešené kauze to soud potřebným neshledal. Pokud by skutečně prezentace případu pro rozkladovou komisi byla tendenční, nutně by se scestné či neúplné informace představené komisi musely projevit v jejím návrhu předsedovi žalovaného, jak má o rozkladu rozhodnout, potažmo v samotném textu rozkladového rozhodnutí. S jeho odůvodněním mohla žalobkyně polemizovat přímo, aniž by pro realizaci jejího práva na obhajobu bylo nezbytné dopátrávat se toho, kdo je původcem mylných předpokladů, z nichž rozhodnutí vychází, resp. v jaké fázi procesu přijímání rozkladového rozhodnutí ke zkreslení faktů došlo.

72. Pokud se jedná o nezohlednění důkazních návrhů, jež žalobkyně vznesla, ty důkazy, které žalobkyně předložila (včetně tzv. technické zprávy k vyhledávací společnosti Seznam) jsou řádně založeny ve spise a žalovaný tak měl povinnost je vzít v úvahu. Pokud by snad některý z nich opomněl zohlednit ve své argumentaci, nejedná se o vadu řízení (ve smyslu neprovedení důkazu), nýbrž o vadu výsledného rozhodnutí. Žalobkyně nicméně namítá i to, že žalovaný nevypořádal její obsáhlý návrh na doplnění dokazování důkazními prostředky dosud neprovedenými, který uplatnila v podání ze dne 2. 11. 2017, tj. ve vyjádření k podkladům rozkladového rozhodnutí. Není to ovšem pravda. Předseda žalovaného se k jednotlivým důkazním návrhům žalobkyně stručně vyjádřil v bodech 367 až 369 rozkladového rozhodnutí, přičemž upozornil, že obdobné důkazní návrhy vznesla žalobkyně již ve svém rozkladu a dokonce již předtím v rámci řízení na prvním stupni ve vyjádření ke sdělení výhrad. Proto předseda žalovaného zcela oprávněně odkázal na vypořádání rozkladových námitek v předchozích pasážích svého rozhodnutí a také na rozhodnutí o pokutě. Jelikož tato námitka žalobkyně je velmi povšechná a u žádného z důkazů konkrétně nevyzdvihuje, proč je podle ní jeho neprovedení odůvodněno nedostatečně, krajský soud ve stejně obecném duchu odpovídá, že většinu důkazních návrhů zamítl předseda žalovaného pro nadbytečnost. Příkladmo lze uvést, že s návrhem na provedení ekonomických analýz trhu s vyhledáváním dopravních spojení se předseda žalovaného podrobně vyrovnal v bodech 187 až 197 rozkladového rozhodnutí, na požadavek, aby zkoumal, jak získává data o jízdách řádech dceřiná společnost žalobkyně na Slovensku, odpověděl v bodech 253 až 255 rozkladového rozhodnutí, k požadavku na provedení dotazníkového šetření u údajných konkurentů, analýz spotřebitelského chování a zadání znaleckého posudku se vyslovil v bodech 280 – 284 rozhodnutí o pokutě atd. Krajský soud má za to, že touto námitkou žalobkyně spíše vyjadřuje nesouhlas s tím, že žalovaný její důkazní návrhy zamítl, aniž by však s jeho důvody v tomto žalobním bodě věcně polemizovala.
73. Poslední procesní námitka se týkala ztráty instance. Soud nepopírá, že text dodatku č. 2 ke smlouvě o vedení CIS byl pro rozkladovou argumentaci předsedy žalovaného důležitý. Již prvostupňové rozhodnutí o pokutě nicméně vycházelo ze sdělení Ministerstva dopravy, že tato smlouva ani ve svém původním znění žalobkyni v poskytnutí dat z CIS nebránila (bod 72 rozhodnutí o pokutě), ba dospělo dokonce i k závěru, že z této smlouvy plynula žalobkyni povinnost získaná data zveřejňovat (bod 141 rozhodnutí o pokutě). Žalovaný sice v prvostupňovém rozhodnutí směřoval poskytnutí dat na žádost a jejich aktivní zveřejňování a nerozlišil ani jednotlivé verze smlouvy o vedení CIS (před přijetím dodatku č. 2 a po něm), právě tyto nejasnosti nicméně rozkladové rozhodnutí odstraňuje, a proto se v něm tak často hovoří o dodatku č. 2, o němž v rozhodnutí o pokutě padne pouze jediná zmínka. Krajský soud má za to, že takový postup není nikterak závadný. Smyslem rozkladového řízení je napravit vady rozhodnutí prvostupňového a nemusí se tak nutně díť jen zrušením rozhodnutí, jež je rozkladem napadeno. Naopak, rozkladové rozhodnutí může argumentaci orgánu prvního stupně podstatně doplnit, samozřejmě za předpokladu, že rozklad nezamítne ze zcela jiných důvodů, než jaké hrály roli v řízení na prvním stupni (srov. k odvolacímu rozhodnutí obdobně rozsudek NSS ze dne 14. 3. 2013, č. j. 4 As 10/2012 - 48). K žádnému názorovému obratu v nyní posuzovaném případě nedošlo a žalobkyni tak nikdo instanci neupřel.
74. Po vypořádání procesních námitek žalobkyně se nyní krajský soud může začít věnovat těm žalobním bodům, které míří do věcného posouzení údajného deliktu.

*Soutěžitel, nebo správní orgán?*

75. Na počátku všeho stojí veřejnoprávní smlouva o vedení CIS uzavřená v roce 2001 mezi Ministerstvem dopravy a žalobkyní. Soud musí proto nejprve rozebrat, jak chápe soubor povinností, jež na sebe žalobkyně touto smlouvou převzala, a co z toho vyplývá pro její postavení na trhu.



76. Smlouvou o vedení CIS došlo v první řadě k přenosu některých kompetencí státu (Ministerstva dopravy) na žalobkyni. Jednalo se zejména o záležitosti technické povahy – žalobkyně měla prostřednictvím jí vyvinutého softwaru umožňovat dopravcům, aby plnili svou zákonnou povinnost a předkládali své jízdny řady ke schválení dopravním úřadům, a dopravním úřadům, aby jízdny řady schvalovaly. Ze schválených jízdnych řadů a z dalších informací nezbytných pro jejich využití (unikátní identifikátory zastávek, linek a dopravců) pak měla žalobkyně vytvářet databázi CIS a udržovat ji aktuální. Vedle toho měla vyvinout a provozovat vyhledávač dopravních spojení využívající datovou základnu CIS a jeho výstupy zveřejnit na internetu.
77. Ve všech těchto směrech žalobkyně nepochybně plnila namísto státu jeho veřejnoprávní úkoly. A protože v České republice platí zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, bylo součástí žalobkyniných povinností též poskytovat veřejnosti na žádost ty informace, které se dostaly do jejího držení v souvislosti s plněním výše uvedených veřejnoprávních úkolů. Smlouva o vedení CIS sice o této povinnosti výslovně nehovoří, ta však vyplývá přímo ze zákona o svobodném přístupu k informacím, resp. z jeho záměrně velmi širokých definic pojmů „informace“ a „povinný subjekt“. To je právě důvodem, proč žalobkyně i při poskytování informací podle citovaného zákona vystupovala jako orgán státu. *De facto* jednala místo Ministerstva dopravy, které sice stíhala tatáž informační povinnost, jež ale (jak alespoň tvrdilo) nemělo do databáze CIS přístup, příslušnými informacemi nedisponovalo a nemohlo je tedy zájemcům poskytnout. Při plnění úkolů podle informačního zákona tedy žalobkyně stále ještě vystupovala jako veřejnoprávní subjekt. Informace ovšem byla povinná poskytovat pouze za zákonem stanovených podmínek a v zákonem stanoveném rozsahu – jak správně upozornil žalovaný (bod 106 rozkladového rozhodnutí), podle zákona o svobodném přístupu k informacím bylo možno získat pouze data „statická“, jaká platila (byla v databázi začleněna) v okamžiku jejich poskytnutí. Pro potřeby vytvoření internetového vyhledávače dopravních spojení byly takové informace v podstatě bezcenné, neboť by bylo potřeba o ně pokaždé znovu požádat, na poskytnutí by měla žalobkyně podle zákona lhůtu 15 dnů atd. Zákon o svobodném přístupu k informacím omezoval na druhou stranu žalobkyni v tom směru, že mohla žádat úhradu nákladů spojených s poskytnutím informací jen v rozsahu stanoveném zákonem. Zde každopádně její veřejnoprávní úkoly končí.
78. Zcela jinou otázkou je potom průběžné poskytování aktuálních dat z CIS na komerční bázi. To rozhodně mezi žalobkyniny veřejnoprávní povinnosti nepatřilo a z hlediska veřejnoprávní regulace na úseku veřejné dopravy tedy nic takového činit nemusela, resp. nebyla k tomu povinná. Mohla samozřejmě taková jednání vést, a třeba i tou formou, že bude veškeré nabídky ignorovat nebo šmahem odmítat, ovšem činila tak vždy výhradně jen svým jménem a na svůj účet. Aby mohla jednat jménem státu, musela by k tomu být státem výslovně pověřena. Z ničeho přitom nevyplývá, že by Ministerstvo dopravy svěřilo žalobkyni pravomoc, aby namísto něj autoritativně a na základě svého uvážení rozhodovala, komu a za jakých podmínek se data shromážděná v CIS budou komerčně poskytovat – žádné podobné ustanovení smlouva o vedení CIS neobsahuje. Žalobkyně se tedy mylí, pokud se domnívá, že v tomto ohledu „vstoupila do bot“ státu a odpírala-li někomu poskytnout data shromážděná v CIS, činila tak jménem České republiky jako její prodloužená ruka. Nikoliv, při vyjednávání se společností Seznam, případně s dalšími zájemci, o možnosti průběžného poskytování aktualizovaných dat z CIS jednala žalobkyně výhradně sama za sebe. Nelze proto její postavení srovnávat s postavením Rakouska v případě Compass-Datenbank, na který v žalobě odkazuje (srov. též bod 110 a násl. rozkladového rozhodnutí).
79. I při vyjednávání vlastním jménem o tom, komu a za jakých podmínek lze data z CIS komerčně poskytovat, by určitým veřejnoprávním limitem pro žalobkyni mohlo být nějaké obecné omezení či podmínky pro poskytování dat stanovené Ministerstvem dopravy. Ani žádné takovéto ustanovení však smlouva o vedení CIS neobsahuje, ostatně samo Ministerstvo dopravy potvrdilo v průběhu řízení před žalovaným, že nemělo proti poskytování dat ve zdrojovém formátu nikdy

žádné námitky (č. l. 296 správního spisu). Stejně tak žalobkyně netvrdí, že by v kterékoliv fázi jejího jednání se společností Seznam vstoupilo do věci Ministerstvo dopravy s požadavkem, aby žalobkyně data z CIS neposkytovala nebo je poskytovala jen v omezeném rozsahu, omezenému okruhu osob nebo jen určitými formami. Naopak, z komunikace žalovaného s Ministerstvem dopravy založené ve správním spisu vyplývá, že poté, co se dozvědělo o problému s přístupem k datům z CIS, začalo ministerstvo činit kroky směrem k úpravě legislativy a svého smluvního vztahu se žalobkyní tak, aby byla co nejširší přístupnost dat z CIS zajištěna i pro další subjekty. Je tedy zřejmé, že stát svou autoritu ve vztahu k průběžnému poskytování aktuálních dat z CIS vůbec neuplatnil (přístup nijak neomezil) a žalobkyně, jako jejich faktická držitelka, tak měla – v pozici soukromého subjektu – v podstatě volnou ruku v tom, komu a za jakých podmínek je zpřístupní. Zda tak učiní, či nikoliv, bylo záležitostí její obchodní strategie. Jí, jako soukromému subjektu a soutěžiteli, je také učiněné rozhodnutí (odmítnutí žádosti společnosti Seznam) přičitatelné. Zda mělo její jednání charakter narušení hospodářské soutěže, bude předmětem dalšího výkladu. V tuto chvíli však lze uzavřít, že žalobkyně byla z pohledu soutěžního práva při svém jednání se společností Seznam skutečně soukromoprávním subjektem (soutěžitelem), nikoliv správním orgánem, jak se domnívá (srov. též body 173-175 a 221 a násl. rozhodnutí o pokutě).

80. K položení předběžné otázky Soudnímu dvoru EU podle požadavku žalobkyně neshledal krajský soud důvod. Za prvé, neshledal, že by žalobkyně vystupovala při vyjednávání s jinými subjekty o možnosti průběžného poskytování aktualizovaných dat z CIS (tedy o jejich zpřístupnění nad rámec požadavků zákona o svobodném přístupu k informacím) jako orgán veřejné moci, z čehož žalobkyní formulované předběžné otázky vychází. Za druhé, jak žalobkyně sama uvádí v jiné části své žaloby, evropské právo v dané věci nakonec aplikováno nebylo (s ohledem na vypuštění části skutku týkající jednání žalobkyně se společností Google). Ze stejných důvodů neshledal soud relevantními ani poukazy žalobkyně na rozsudek SDEU ve věci *Camera di Commercio* a na sdělení Evropské komise o pojmu státní podpora.

*Ekonomická udržitelnost služby obecného hospodářského významu*

81. Pro výklad k tomuto žalobnímu bodu je klíčové porozumět tomu, k čemu smlouva o vedení CIS – oplátkou za plnění stanovených povinností – žalobkyni opravňovala. Krajský soud má za to, že pojmu „výhradní užívání a šíření datové základny CIS v programových produktech“, použitému v textu původní smlouvy, nelze rozumět jinak, než že Ministerstvo dopravy přislíbilo žalobkyni namísto finančního protiplnění výlučný přístup k datům z CIS, tedy věcnou exkluzivitu (obdobně uvažoval i žalovaný – srov. bod 138 rozkladového rozhodnutí). Potíž je ovšem v tom, že ministerstvo se tak zavázalo k plnění, jež nebylo oprávněno nabízet a poskytnout. Bez ohledu na to, že data do CIS dodávaly soukromé subjekty, činily tak na základě zákona, který jim takovou povinnost ukládal. Výsledná databáze tak nutně představovala informace v držení státu, jež byl stát povinen poskytovat zájemcům z řad veřejnosti přinejmenším v rozsahu a způsoby požadovanými zákonem o svobodném přístupu k informacím. Právě nepochopení existence tohoto limitu vedlo nejen k uzavření smlouvy s citovaným závazkem státu, ale i k následným soudním peripetím ohledně žádostí společnosti Seznam o informace podle citovaného zákona (viz zejména usnesení NSS ze dne 27. 9. 2013, č. j. 5 As 57/2013 - 16 a ze dne 19. 9. 2017, č. j. 7 As 274/2017 - 36).
82. Jak tedy rozumět původnímu znění smlouvy o vedení CIS? V první řadě je nutno říct, že ani exkluzivita, jež z ní pro žalobkyni vyplývala, by ji podle krajského soudu nemohla vyvinít z případného soutěžního deliktu spočívajícího v odmítnutí dodávek. Ve smlouvě se totiž Ministerstvo dopravy zavázalo pouze k tomu, že samo neumožní přístup k datům z CIS třetím subjektům (jak už bylo řečeno výše, takový příslib narážel od počátku na informační povinnost ministerstva podle zákona o svobodném přístupu k informacím) a že nebude klást překážky žalobkyni v tom, aby mohla data sama užívat ve svých programových produktech, ani jí jménem státu ukládat, v jakém rozsahu má data zpřístupňovat jiným osobám. To vše by bylo porušením

smlouvy ze strany ministerstva. Nejednalo se však o všeobecný závazek státu, že z jednání žalobkyně nebude vyvozovat žádné právní důsledky, tím méně pak o generální pardon přímo z hlediska soutěžního práva. Nelze samozřejmě vyloučit, že ministerstvo přijatým ujednáním v žalobkyni vzbudilo dojem, že výkon práva exkluzivního přístupu k datům z CIS představuje jednání po všech stránkách legální, ovšem nic takového smlouva ve skutečnosti nestanovila, ani nezaručovala.

83. Pro posouzení námitky ekonomické udržitelnosti je ale klíčový další vývoj. Žalobkynino uplatňování nároku na exkluzivitu přístupu do CIS totiž evidentně začalo narážet na překážky již dávno před výše uvedenými informačními kauzami. V únoru 2005 uzavírá ministerstvo se žalobkyní dodatek č. 1, který nově zajišťuje dopravním úřadům a krajům „bezplatný a průběžný přístup k aktuálním údajům JŘ zpracovávaným v CIS“, a to na základě samostatných smluv (jež je žalobkyně evidentně povinna s nimi v případě jejich zájmu uzavřít). Žalobkyně tedy zřejmě zpočátku uplatňovala své výlučné právo na přístup k datům shromážděným v CIS i vůči státní správě a samosprávě. Necelé dva měsíce před první doloženou žádostí společnosti Seznam o data z CIS modifikovaly smluvní strany smlouvu o vedení CIS ještě více. Dodatkem č. 2 právo na výhradní užívání a šíření datové základny CIS v programových produktech žalobkyně ze smlouvy vypustily. Nahradily je právem „užívat datovou základnu CIS ve svých dalších programových produktech“ za předpokladu, že žalobkyně tuto datovou základnu zpřístupní i dalším subjektům v rozsahu jejich žádosti. Ve zcela jiném bodě dodatku pak zavedly strany smlouvy povinnost „zveřejňovat aktuální data o schválených jízdách řádech z CIS ve formátu pdf a xls“.
84. Podle krajského soudu svědčí vývoj smlouvy o CIS nejen o tom, že se žalobkynino výlučné nakládání s daty z CIS v průběhu první dekády tohoto století postupně stávalo společensky i právně neudržitelným, ale také o tom, že přiznanou věcnou exkluzivitu v době uzavření dodatku č. 2 již dostatečně zúročila. Pokud by pro žalobkyni jako smluvní stranu bylo zachování práva na výhradní užívání datové základny CIS důležité, jistě by nepřistoupila na změnu, která ji ze smlouvy vypustila a z užívání výhradního udělala pouhé užívání bez přívlastků. Je pravda, že povinnost zpřístupnit data z CIS na žádost dalším subjektům na sebe žalobkyně převzala jen pro případ, že je sama bude užívat v „dalších programových produktech“. K tomu krajský soud podotýká, že pokud by byl nucen smlouvu ve znění dodatku č. 2 vyložit, pak by za „základní programový produkt“ považoval jen samotný CISnet (systém pro naplňování a správu CIS) a neposkytnutí dat při jejich současném využití v komerčně využívaném vyhledávací IDOS by vyhodnotil jako porušení bodu 4 dodatku č. 2 ke smlouvě o vedení CIS ze strany žalobkyně (obdobně uvažoval žalovaný – srov. bod 142 rozkladového rozhodnutí). Činit takové závěry však není pro posouzení tohoto žalobního bodu nezbytné. I kdyby se totiž měly započítávat mezi základní produkty všechny programy ve smlouvě uvedené, k jejichž vytvoření a provozování se žalobkyně ministerstvu zavázala (včetně vyhledávacího spojení IDOS), musela si být žalobkyně vědoma, že zveřejňování veškerých aktualizovaných jízdých řádů z CIS ve formátech pdf a xls představuje pro její výlučné využívání databáze CIS ještě větší hrozbu, než poskytování dat na žádost. Přesto i k tomu se ze své svobodné vůle v dodatku č. 2 zavázala. Věcná exkluzivita (výlučné užívání dat z CIS) proto již v této době nemohla být pro žalobkyni esenciální z hlediska dalšího poskytování služby mimořádného hospodářského významu, jinak by buď trvala na jejím zachování bez jakýchkoliv klauzulí, jež by ji potenciálně ohrožovaly, nebo by smluvní vztah s ministerstvem ukončila.
85. Krajský soud má tudíž za to, že exkluzivita přístupu do CIS během prvních devíti let platnosti smlouvy splnila pro žalobkyni svůj účel. Umožnila jí pečlivě a bez konkurenčního tlaku vyvinout její programy (zejména vyhledávač dopravních spojení), etablovat se s nimi na trhu, získat si na něm jméno a náskok před konkurencí. Je zcela realistické předpokládat, že zvýšené vstupní náklady na poskytování služby obecného hospodářského významu (zde zejména na vývoj aplikace CISnet, její uvedení do provozu a odstraňování nedostatků), byly během oněch prvních

let uhrazeny, resp. dostatečně kompenzovány popsánymi přínosy desetileté exkluzivity. Náklady průběžně již zahrnovaly jen samotný provoz systému shromažďování a schvalování jízdních řádů. Investice do vylepšování a nových funkcí vyhledávače IDOS sem nelze počítat, neboť to mezi povinnosti žalobkyně nepatřilo a mělo to pouze zvýšit atraktivitu a konkurenceschopnost jejího produktu na trhu. Průběžné náklady na provozování CIS přitom zjevně nebyly tak veliké, aby žalobkyně šla do názorového střetu se svým smluvním partnerem a odmítla dodatek č. 2 podepsat. Zřejmě se nadále spokojila jako s protihodnotou za správu CIS jen s výhodnějším (bezprostředním) přístupem k datům v něm shromážděným, jak uvádí žalovaný. Ten přitom žalobkyni nepotrestal za to, že by snad společnosti Seznam neumožnila přístup k datům z CIS za přesně stejných podmínek, jako měla sama, nýbrž za to, že jí tato data nezpřístupnila vůbec. Diskuze o tom, zda by odmítnutí dodávek představovala např. nabídka žalobkyně, že svým konkurentům bude data z CIS poskytovat s určitým zpožděním, aby si zachovala určitou výhodu za to, že nese náklady na provoz CIS, tak zůstává v rovině ryze hypotetické.

86. Krajský soud uzavírá, že na základě obsahu dodatku č. 2 ke smlouvě o vedení CIS, jímž provedl dokazování, neuvěřil tvrzení žalobkyně, že by poskytnutí dat z CIS jiným osobám v rozhodné době mohlo vést k ohrožení služby obecného hospodářského významu, resp. že by za těchto okolností nebylo její poskytování pro žalobkyni ekonomicky udržitelné. Úvahy krajského soudu přitom vycházejí z toho, že smlouva o vedení CIS v žádné své verzi žalobkyni neukládala, aby aktualizovaná data z CIS poskytovala zájemcům zdarma (s výjimkou určených veřejnoprávních korporací). Mohla si tedy za jejich poskytnutí stanovit cenu, která by jí alespoň částečně kompenzovala i možné oslabení jejího postavení na trhu a pokles zisků při neměnných nákladech na poskytování služby obecného hospodářského významu. K tvrzení žalobkyně, že společnost Seznam se dožadovala poskytnutí dat bez jakéhokoliv protiplnění, se soud vyjádří níže.

*Dominantní postavení a relevantní trhy*

87. Krajský soud se nakonec – byť po jistém váhání – ztotožnil s vymezením a analýzou trhů, jak je provedl žalovaný. Základním kamenem a předpokladem všech dalších úvah je teze, že relevantní trhy v oblasti informací o veřejné dopravě se v České republice po dlouhou dobu vyvíjely pod vlivem specifické veřejnoprávní úpravy (povinné předávání informací do CIS) a na ni navazující veřejnoprávní smlouvy mezi Ministerstvem dopravy a žalobkyní, jež žalobkyni zajišťovaly exkluzivní přístup k unikátnímu souboru dat shromážděných v CIS (srov. bod 150 rozkladového rozhodnutí). Postavení žalobkyně na těchto trzích tedy vzniklo a bylo udržováno s podporou státu, což vedlo k významné deformaci těchto trhů (srov. bod 181 rozhodnutí o pokutě a body 189 a 225 rozkladového rozhodnutí). Pokud by tuto výchozí tezi nepřijal krajský soud za svou (stejně jako se její akceptaci setrvale vzpírá žalobkyně), musel by odmítnout i další vývody žalovaného. Krajský soud nicméně naznal, že působení veřejnoprávní regulace a postavení žalobkyně vyplývající ze smlouvy o vedení CIS je skutečně na relevantních trzích patrné, jak krajský soud rozebere níže, a tyto skutečnosti tak nutně musel žalovaný ve svých úvahách zohlednit.
88. Žalovaný vymezil celkem tři relevantní trhy (srov. bod 146 – 148 rozkladového rozhodnutí). Trh č. 1 je trh s daty, jež povinné subjekty postoupily do CIS a dopravní úřady je schválily, tj. trh s aktuálními daty z CIS. Data mohou posloužit k vybudování vlastní databáze jiným subjektům, jež mohou na navazujících trzích vystupovat jako dodavatelé, a tedy konkurenti žalobkyně. Právě tato „kaskádovitost“ trhů je typická pro případy zakázaného odmítnutí dodávek (srov. bod 231 rozkladového rozhodnutí). Existenci trhu č. 1 žalovaný dovozuje jednak z existence příslušného produktu, a dále z existence poptávky po něm ze strany společností Seznam a Google. Žalobkyně jako jediná držitelka tohoto produktu ovšem nebyla ochotna jej zájemcům nabídnout za žádných podmínek. Právě na tomto primárním či dodavatelském trhu tak mělo dojít ke zneužití dominantního postavení žalobkyně ve formě odmítnutí dodávek. Žalobkyně u tohoto trhu namítá zejména to, že existovaly alternativy k produktu, který žalovaný označil za

jediný produkt tohoto trhu (tedy že jeho nabídková strana byla širší, než je žalovaný ochoten uznat). Zejména žalobkyně poukazuje na možnost získávat jízdny řády přímo od dopravců nebo od oblastních koordinátorů dopravy namísto přístupu k aktualizovaným datům z CIS. S těmito námitkami se krajský soud vypořádá níže poté, co vyloží vazby mezi jednotlivými trhy.

89. Trh č. 2 má být podle žalovaného trh s informacemi o existujících variantách dopravního spojení. Pod tímto názvem se skrývá produkt, který žalobkyně naopak byla ochotná nabízet i jiným soutěžitelům na navazujících trzích, totiž přístup k vyhledávacímu rozhraní (TTWS a CRWS) nad její vlastní databázi, v níž byla data z CIS obohacena řadou dalších dat, jež žalobkyně získávala soukromoprávní cestou. Žalobkyně namítá, že tento trh vymezil žalovaný zcela uměle.
90. Soud k tomu uvádí, že vymezení trhu č. 2 skutečně může být sporné. Lze diskutovat o tom, zda by neměl být chápán spíše jako součást dodavatelského trhu č. 1. To by ovšem musel přístup k vyhledávacímu rozhraní nad žalobkyninou obohacenou databází tvořit srovnatelnou alternativu k poskytování dat z CIS. Tak tomu podle krajského soudu nebylo (srov. též body 288-294 rozhodnutí o pokutě).
91. Přímý přístup k datům z CIS by potenciálním konkurentům žalobkyně umožňoval vyvinout vlastní databázi a vlastní vyhledávací algoritmus, jehož prostřednictvím by mohli vyhledávání v databázi pojmout odlišným způsobem než žalobkyně ve svých produktech, mohli by je propojovat s výstupy z jiných programů, zavádět k němu nové funkce a podobně (srov. body 288 - 289 rozhodnutí o pokutě). To si však žalobkyně evidentně nepřála. Z jejího vyjádření (č. l. 276 správního spisu) jasně vyplývá, že vstup nových vyhledávačů na trh, pokud by nabízely své služby bez omezení stanovených veřejnoprávními předpisy pro vyhledávání, jež poskytoval IDOS (takže by nezobrazovaly „objektivní“ výsledky), vnímala jako ohrožení zájmů svých i zájmů spotřebitelů. Prostřednictvím produktu trhu č. 2 tak sice žalobkyně umožňovala zájemcům vyvíjet jejich vlastní vyhledávače dopravních spojení, ovšem pouze v rozsahu odlišné prezentační vrstvy (vyhledávací masky). Výsledky vyhledávání museli přebírat od žalobkyně a do jejich skladby takřkajíc „neměli co mluvit“. O tom, že programy založené na produktu trhu č. 2 nebyly ničím víc než pouhými „zobrazovací výsledky“ (prezentačními vrstvami), jež bylo možno implantovat na jakémkoliv jiné vyhledávací rozhraní, svědčí i fakt, že vyhledávač Pubtran poté, co jej jeho majitel prodal společnosti Seznam (duben 2015), zmigroval z vyhledávacího rozhraní žalobkyně na vyhledávací rozhraní, jež v té době dokončila na základě dílčích dat společnost Seznam (tyto informace vyplývají mj. z bodů 114 a 159 rozhodnutí o pokutě). Žalobkyně také produkt trhu č. 2 poskytovala převážně jen soutěžitelům provozujícím dílčí vyhledávače dopravních spojení nebo vyvíjejícím vyhledávače pro jiné platformy, než na jaké se v tu dobu zaměřovala žalobkyně (zejména šlo o vyhledávače pro mobilní zařízení). Žalovaný vzhledem k výše uvedenému správně zohlednil fakt, že produkt trhu č. 2 mohl uspokojit pouze část poptávky po produktu trhu č. 1 a že nadto žalobkyně reálně tento produkt nabízela jen těm soutěžitelům, kteří neohrožovali jedinečnost jejího vyhledávače spojení na internetové stránce IDOS (srov. body 159, 160 a 164 rozkladového rozhodnutí). Chápat trh č. 2 jako samostatný trh s odlišným produktem, než jaký nabízel trh č. 1, je tak správnější, byť jde v obou případech o trhy dodavatelské, jejichž produkt slouží primárně pro vstup na navazující trh č. 3. Tím považuje krajský soud námitky žalobkyně proti vymezení trhu č. 2 za vypořádané.
92. Konečně třetím trhem, navazujícím na předchozí dva, je trh č. 3, tj. trh služeb automatického vyhledávání dopravního spojení s celostátním pokrytím. Nabídka na trhu č. 3 již cílí na koncového zákazníka, takže je pro vstup na něj nutné nejen mít data a dokázat v nich vyhledat vhodná dopravní spojení, ale také prezentovat výsledky vyhledávání podle zadaných požadavků uživateli. Existenci tohoto trhu žalobkyně nezpochybnuje, nicméně také zde namítá (obdobně jako u trhu č. 1), že žalovaný nesprávně vymezil jeho nabídkovou stranu, neboť ignoroval existenci řady konkurenčních vyhledávačů s celostátním pokrytím. Nadto nepřipustil, že by součástí trhu č. 3 byly ty vyhledávače, jež nabízely dílčí vyhledávání (jen některé druhy dopravy nebo jen v určité oblasti České republiky), ačkoliv po takovém vyhledávání byla podle důkazů

předložených žalobkyní dostatečná poptávka. I dílčí vyhledávače tak mohly sloužit jako relevantní substitut IDOSu. Žalovaný nezhodil ani to, že IDOS má charakter vícestranné platformy propojující poskytovatele informací o dopravních spojeních, jejich zákazníky a poskytovatele reklamy. Také s těmito námitkami se krajský soud vypořádá níže.

93. Nyní se krajský soud bude věnovat stěžejní námitce obsažené v tomto žalobním bodu, která se týká nabídkové strany trhu č. 1. Za klíčovou ji krajský soud považuje proto, že právě na tomto trhu mělo dojít ke zneužití dominantního postavení žalobkyně. Proto byl žalovaný povinen důkladně zjistit, zda jí skutečně takové postavení na daném trhu v rozhodné době svědčilo. U trhů navazujících již měl žalovaný její postavení zkoumat pouze do té míry, aby objasnil, jaké důsledky pro hospodářskou soutěž na nich mohlo zneužití dominantního postavení na primárním trhu mít (srov. body 184-186 rozhodnutí o pokutě).
94. Žalobkyně tvrdí, že alternativním produktem na trhu č. 1 byla data o jízdních řádech získávaná soukromoprávní cestou od jednotlivých dopravců nebo koordinátorů dopravy. Žalovaný tomu oponuje v první řadě poukazem na skutečnosti, které zjistil z vyjádření společností Seznam a Bileto. Obě se touto cestou pokoušely data v potřebném rozsahu získat, ale ani jedna neuspěla. Žalobkyně neměla možnost se s jejich vyjádřeními ve správním řízení seznámit v plném rozsahu, neboť uvedené společnosti některé jejich části označily za obchodní tajemství. Jak už soud uvedl výše, procesní úprava účinná ještě v době skončení správního řízení zavazovala žalovaného, aby obchodní tajemství třetích osob chránil bez ohledu na to, že uvedenými listinami prováděl důkaz, nicméně tehdejší právní úprava dosti znesnadňovala uplatnění práva na obhajobu, navíc úprava nahlížení do spisu v s. ř. s. je v tomto ohledu mnohem vstřícnější. Proto soud provedl při svém jednání uvedenými vyjádřeními dokazování a seznámil s nimi v plném rozsahu, takže na ně mohla reagovat. Žalobkyně v reakci na to zejména uvedla, že tvrzení v nich obsažená měl žalovaný ověřit z dalších zdrojů.
95. Krajský soud nejprve podotýká, že spolehnout se na údaje uváděné společnostmi Seznam a Bileto, aniž by jejich pravdivost ověřoval přímo u dopravců a koordinátorů dopravy, s nimiž měly uvedené společnosti podle svých tvrzení neúspěšně o poskytnutí jízdních řádů jednat, považuje za nejslabší místo celé argumentace žalovaného. Velmi důležitý je totiž nejen fakt, že se společnosti Seznam ani společnosti Bileto nepodařilo potřebná data získat, ale zejména tvrzení společnosti Seznam, že důvodem byly obavy oslovených subjektů z následků, které by mohlo poskytnutí dat mít pro jejich vztahy se žalobkyní jakožto provozovatelkou CIS (důkazy k. a l.). Mělo jít jednak o možné následky právní (některé subjekty považovaly data předávaná do CIS za duševní vlastnictví žalobkyně), a dále o následky obchodní (některé subjekty odebírající od žalobkyně její služby se obávaly narušení nebo ukončení další spolupráce). Tyto skutečnosti jsou důležité, neboť mají vysvětlovat, že neúspěch snah společností Seznam a Bileto nebyl dán nedostatkem snahy nebo ochoty k ústupkům z jejich strany, ale vyplýval ze specifické situace, jež se na trhu vlivem státu vytvořila (a snad i z aktivního agitačního úsilí samotné žalobkyně).
96. Soud by rozhodně považoval za vhodnější, kdyby žalovaný tvrzení společností Seznam a Bileto ověřil z dalšího, nezávislého zdroje, např. od koordinátorů dopravy, s nimiž měly jednat (a vzhledem k tomu, že soud musel přistoupit ke zrušení napadeného rozhodnutí, nabízí se žalovanému možnost důkazní prostředky v tomto směru doplnit, byť s ohledem na časový odstup by taková snaha jistě narážela na značné překážky). Po zralé úvaze nicméně soud uvedeným důkazům uvěřil. Vedl jej k tomu fakt, že vyjádření společností Seznam a Bileto jsou v souladu s dalšími zjištěnými okolnostmi. Za prvé, tato tvrzení odpovídají tomu, co soud zjistil a co vyvodil z obsahu smlouvy o vedení CIS v její původní podobě. Tato smlouva skutečně – zřejmě v důsledku nesprávných představ a nedostatečných právních znalostí Ministerstva dopravy – zajišťovala původně žalobkyni právo na výhradní užívání dat z CIS. Jak už bylo výše dovozeno, žalobkyně zjevně od počátku odmítala tato data poskytovat dalším subjektům mimo dopravní úřady, pravděpodobně proto, aby si svou exkluzivitu pojistila a zabránila únikům dat či nežádoucímu přístupu k nim prostřednictvím jiných subjektů. Přístup vyšších územně

samosprávných celků (krajů) k datům z CIS proto musel být vyřešen dodatkem č. 1. Lze důvodně předpokládat, že žalobkyně své domnělé nároky bedlivě střežila i po jeho přijetí, alespoň vůči osobám práva soukromého, a že povědomí o tom se mohlo mezi povinnými subjekty rozšířit. Tvrzení společnosti Seznam tak ladí s tím, co vyplynulo výše ze smlouvy o vedení CIS. Za druhé, soud vzal v úvahu, že společnost Seznam se evidentně pokoušela data od dopravců a oblastních koordinátorů dopravy opravdu získat – nejednalo se tedy o nějakou smyšlenku ani o ojedinělé pokusy činné pouze „pro forma“, aby posléze mohla společnost Seznam vinit žalobkyni z toho, že je pomyslnou „žábou na prameni“, jež brání v přístupu k jedinému zdroji dat o jízdách v rámci. Společnost Seznam totiž podle svého sdělení nakonec po soustředěném úsilí uspěla u tří poměrně významných subjektů (KORDIS, Dopravní podnik hl. m. Prahy, Dopravní podnik města Plzeň) a na datech od nich, společně s daty o vlakových spojích získaných od společnosti Bileto, postavila původní zkušební beta verzi svého vyhledávače (důkazy l. a p. – technická zpráva). Na okraj soud podotýká, že také záznamy z neúspěšných jednání s dopravci a koordinátory dopravy zmiňující jejich obavy z reakce společnosti CHAPS, jež společnost Seznam žalovanému předložila (č. l. 532-540 správního spisu), působí autenticky, byť se samozřejmě opět jedná jen o vlastní záznamy této společnosti.

97. Další skutečností, kterou vzal soud v úvahu (byť žalovaný s ní ve svých rozhodnutích v této souvislosti neoperuje), je fakt, že žalobkyně zůstala po celou dobu na nabídkové straně trhu č. 1 monopolistou. Tvrdí sice, že databázi srovnatelnou svou využitelností s daty z CIS bylo možné vybudovat i soukromoprávní cestou, tedy smlouvami s jednotlivými držiteli dat, ale na trhu se ve skutečnosti neobjevil žádný subjekt, který by to dokázal a takový produkt zájemcům nabídl. Jistě to lze vysvětlit tím, že k tomu zkrátka nikdo neměl dost podnikatelských schopností. Krajský soud je ale přesvědčen, že kde je poptávka, musí se – přinejmenším v delším časovém horizontu – objevit i nabídka, nenaráží-li ovšem potenciální soutěžitelé na nepřekonatelné překážky. Poptávku po datech z CIS lze přitom doložit nejpozději od konce roku 2010, kdy o ně projevil zájem společnost Seznam. Spíše však trvala déle, protože část zájemců se spokojovala s produktem trhu č. 2 (byť nešlo o plnohodnotnou alternativu, jak krajský soud vyložil výše). Přesto těm subjektům, které chtěly vyvíjet vlastní vyhledávače dopravních spojení, nikdo nenabídl alternativu – vlastními silami vytvořenou databázi jízdních řádů. Dělo se tak navzdory tomu, že spory Seznamu se žalobkyní o data z CIS byly v té době medializovány. Nabídka se neobjevila, ačkoliv existovala významná mezera na navazujícím trhu, neboť žalobkyně, jak sama uvádí, byla smlouvou o vedení CIS limitována v tom, jakými způsoby mohla těžit ze svého vyhledávače IDOS (jen prostřednictvím zobrazování reklamy). Požadavky na objektivitu výsledků jí bránily v tom, aby nabízela přednostně spojení určitých dopravců, zvýrazňovala některé vyhledané výsledky apod. Konkurent s vlastním novým vyhledávačem by takto omezen nebyl, měl by tedy k dispozici řadu způsobů, jak svůj produkt „monetizovat“. Neměl by pro něj tudíž být problém za nabízená data zaplatit. A přes všechna tato fakta zůstal prostor pro konkurenci na nabídkové straně trhu č. 1 nevyužitý až do vydání vyhlášky, kterou se z dat CIS stal veřejný statek, neboť byla nově uveřejňována ve strojově zpracovatelné podobě. I to podporuje závěr, že získat soukromoprávní cestou dostatečný soubor dat k tomu, aby bylo možné na trhu č. 3 efektivně konkurovat žalobkyni, bylo v podmínkách, jaké na trhu č. 1 v rozhodné době vládly, mimořádně obtížné, ne-li dokonce úplně nemožné.
98. Všechny tyto skutečnosti ve svém souhrnu vedly soud k tomu, že informace od společností Seznam a Bileto o neúspěšných pokusech získat data o jízdách v rámci přímo od dopravců a koordinátorů dopravy, vyhodnotil jako věrohodné. Soud má dokonce za to, že postavení žalobkyně se v důsledku obav dopravců a koordinátorů dopravy z poskytování dat o jízdách v rámci jiným osobám významně blížilo infrastrukturnímu monopolu (vlastnictví tzv. *essential facility*).
99. Tento závěr nemohou vyvrátit ani poukazy žalobkyně na subjekty, jež na jiných trzích úspěšně shromáždily soukromoprávní cestou dostatečně velký soubor dat, aby mohly nabídnout službu

obdobnou té, již v České republice v oblasti hromadné dopravy nabízí žalobkyně. Konkurenční prostředí na Slovensku bylo zcela odlišné, neboť stát nikdy neuložil dopravcům povinnost zasílat data do svého centrálního systému, natož aby tu působil subjekt s výhradním právem tato data užívat ve svých produktech (srov. body 253-255 rozkladového rozhodnutí). Pro úspěšný vstup na trh tak mohlo postačovat shromáždit třeba i jen část dat o dopravních spojeních a postupně je doplňovat, neboť spotřebitelé by tu nepoměrovali od počátku kvalitu služeb nově vstupujícího soutěžitele s etablovaným subjektem, jenž nabízí vyhledávání založené na úplných datech garantovaných veřejnou mocí. Navíc ve shromáždění dostatečného množství dat pro uspokojení spotřebitelů tu nebránily obavy těch, jež těmito daty disponovali, z narušení exkluzivity zaručené státem třetímu subjektu. U dat o letecké dopravě pak o tomto typu státního zásahu nemá ani smysl uvažovat, protože je ze své povahy mezistátní a žádný stát tak nemůže efektivně nařídit shromáždění komplexního souboru dat o leteckých spojeních (srov. též bod 355 rozkladového rozhodnutí). Úspěchy jiných subjektů při shromažďování dat o dopravních spojeních v zahraničí tak nic nevypovídají o tom, zda tato cesta byla možná a zda by její výsledek postačoval pro působení na trhu s vyhledáváním spojení pozemní veřejnou dopravou v České republice. Pokud žalobkyně v řízení před soudem nově poukazovala na plány společnosti Kiwi.com, která hodlá shromažďovat též data o pozemní dopravě, ambiciózní prohlášení jejího vlastníka v rozhovoru pro internetový server nic nevypovídá o tom, nakolik byla tato snaha ve skutečnosti úspěšná. Nadto ji tato společnost hodlala vyvíjet v roce 2018, tedy ve zcela jiném legislativním prostředí, kde se data z CIS na základě ministerských vyhlášek již povinně zveřejňují ve formátu umožňujícím jejich automatické zpracování.

100. Vedle toho se soud ztotožnil i s druhou argumentační linií žalovaného, který tvrdí, že dokonce i kdyby některý konkurent žalobkyně dokázal data od jednotlivých dopravců a koordinátorů ve větším rozsahu shromáždit, nešlo by o soubor dat srovnatelný s daty z CIS, tedy s produktem trhu č. 1 (body 151 – 153 rozkladového rozhodnutí). Data z CIS byla totiž úplná pro každý druh dopravy, na který zákon pamatoval. Už jen této kvality by bylo při velkém množství dopravců obtížné dosáhnout, a to i kdyby mezi nimi nepanovaly výše popsané obavy z poskytování dat třetím subjektům. Vedle toho však šlo též o data přesná a zaručeně aktuální. Do CIS se totiž začleňovaly pouze jízdní řády schválené příslušným dopravním úřadem. Od dopravce by tak zájemce mohl získat v závislosti na smluvní úpravě buď data zaslaná dopravnímu úřadu ke schválení (jež však ještě mohla podléhat změnám) nebo data již schválená (což se ale sám dopravce mohl od dopravního úřadu či od žalobkyně dozvídat se zpožděním, mohl je poté opomenout zaslat svému smluvnímu partnerovi apod.). Konečně šlo také o data předávaná do databáze povinně pod hrozbou veřejnoprávní sankce v případě neplnění této povinnosti. Naproti tomu u dat získávaných soukromoprávní cestou platí, že pokud by je smluvní partner neposkytoval vůbec nebo by byl při jejich poskytování laxní či nedůsledný, byl by konkurent žalobkyně odkázán na soukromoprávní prostředky nápravy (např. řízení před civilními soudy), jež jsou nesrovnatelně pomalejší. Již jen tyto rozdíly by podle krajského soudu stačily k závěru, že soukromoprávní cestou nebylo možné získat produkt, který by srovnatelný s databází dat z CIS do té míry, aby s ním jeho vlastník mohl konkurovat žalobkyni na navazujících trzích (k tomu, jak velký soubor dat by byl potřeba pro úspěšné působení na trhu č. 3, se soud vyjádří níže). Data od jednotlivých dopravců tak nebylo potřeba na nabídkové straně trhu č. 1 vůbec zohledňovat.
101. K otázce, zda za alternativní produkt na trhu č. 1 bylo možné považovat data ve formátu pdf a xls, jež začala žalobkyně v roce 2010 na základě dodatku č. 2 ke smlouvě o vedení CIS povinně zveřejňovat na internetové stránce <http://portal.idos.cz>, se soud vysloví níže, neboť žalobkyně tuto skutečnost zároveň prezentuje jako „poskytnutí dodávek“ společnosti Seznam.
102. Pokud jde o navazující trhy, ty zkoumal žalovaný jen do té míry, aby zhodnotil, nakolik byl produkt trhu č. 1 potřebný pro zapojení se do nich a nakolik mohlo odmítnutí dodávek ze strany



žalobkyně navazující trhy ovlivnit (srov. též body 157-158 rozhodnutí o pokutě a 230 rozkladového rozhodnutí).

103. Trh č. 2 je z tohoto pohledu poměrně jednoduchý, neboť předmětem obchodování na něm je pouhé rozvinutí a nadstavba nad daty z CIS, tedy obohacení produktu trhu č. 1. Bez dat z CIS nelze srovnatelný produkt vytvořit a odmítnutí dodávek tak bezpochyby brání vstupu na tento trh. Tomu odpovídá fakt, že žalobkyně na něm působila sama. Jak už krajský soud uvedl výše, na produkt trhu č. 2 by bylo teoreticky možno nahlížet též jako na alternativu k produktu trhu č. 1. To ale nic nemění na závěru, že oběma produkty disponovala pouze žalobkyně a (v případě produktu trhu č. 2) její smluvní partneři, kterým však bylo smluvně zapovězeno jeho vstupní data šířit dále (srov. smlouvy na č. l. 178 a násl. správního spisu). Žalobkyně přitom netvrdí, že by snad společnosti Seznam přístup k vyhledávání nad svou vlastní databází nabízela namísto požadovaného přístupu k datům z CIS. Její argumentační „útok“ na vymezení samostatného trhu č. 2 tak zůstává bez jakéhokoliv praktického významu pro celkové posouzení věci. Navíc, jak už krajský soud vysvětlil výše, jí ani nemohl dát za pravdu, neboť produkt trhu č. 2 neumožňoval vstoupit na navazující trh č. 3 s vlastním, plnohodnotným produktem, ale pouze s jakýmsi derivátem produktu žalobkyněna (sov. též body 215-218 rozkladového rozhodnutí).
104. Složitější – a tam také směřuje většina žalobních námitek – je posouzení situace na trhu č. 3, tedy trhu služeb automatického vyhledávání dopravního spojení. Žalobkyně protestuje už proti jeho samotnému vymezení jako trhu vyhledávačů „s celostátním pokrytím“. Podle ní se soutěže na trhu s automatickým vyhledáváním dopravního spojení účastnily i takové vyhledávače, které nenabízely celostátní pokrytí, ale pouze vyhledávání lokální (např. v hromadné dopravě jednotlivých měst nebo v integrovaném dopravním systému určitého kraje). Stejně tak žalobkyně vytýká žalovanému, že do navazujícího trhu č. 3 nezařadil vyhledávače nabízející celostátní vyhledávání, ale vyhledávající jen v určitém segmentu hromadné dopravy (např. jen vyhledávání vlakových spojů či dokonce jen vyhledávání ve spojích určitého dopravce). Žalovaný vysvětlil, že substituce (zaměnitelnost) je tu pouze jednostranná – zatímco IDOS může nahradit dílčí vyhledávače, ty jej naopak nahradit nemohou (srov. body 248-253 rozhodnutí o pokutě). Komplexní vyhledávače s celostátním pokrytím proto nejsou součástí téhož trhu jako dílčí vyhledávače. Jinak řečeno, zatímco provozovatel celostátního vyhledávače může usilovat o to, aby „odloučil“ zákazníky provozovateli vyhledávače dílčího, protože je schopen uspokojit jejich potřeby, provozovatel dílčího vyhledávače na něj takovýto konkurenční tlak vytvářet nemůže. Jeho vyhledávač se svým věcným nebo prostorovým omezením plnohodnotnou alternativu pro typického (většinového) uživatele komplexního vyhledávače nepředstavuje, neboť přinejmenším na některé jeho dotazy není schopen odpovědět, resp. poskytnout požadované informace.
105. Žalovaný tyto své úvahy založil především na analýze dat o využití vyhledávače IDOS dodaných samotnou žalobkyní (body 115 a 256-258 rozhodnutí o pokutě a body 199-210 rozkladového rozhodnutí). Žalobkyně na jednání uvedla, že z matematického hlediska interpretaci výsledků vyhledávání nezpochybnuje, tj. že integrované statistické údaje žalovaný vytvořil správně. I soud z nich proto vyšel. Z výsledků je podle soudu zřejmé, že dotazy na lokální dopravní spojení (MHD jednotlivých měst, integrované dopravní systémy krajů) tvoří menšinu z celkového množství dotazů. Převažují dotazy využívající celostátní pokrytí vyhledávače IDOS, ať již jde o vyhledávání ve všech jízdních řádech, které je nastaveno jako výchozí, nebo o vyhledávání ve všech spojích autobusových či vlakových. Určitý, ovšem nevelký, potenciál v tomto směru snad vykazuje jedině vyhledávání dopravního spojení v Praze a jejím okolí (tj. MHD Praha v kombinaci s pražským integrovaným dopravním systémem), kde ovšem žalobkyně působila jako dodavatel softwarového řešení pro Dopravní podnik hl. m. Prahy, jak vyplývá z údajů v registru smluv a žalobkyně to potvrdila i na jednání soudu. I z tohoto směru tak mohl konkurenční tlak působit na žalobkyni jen velmi omezeně.
106. Obdobně lze ve vztahu k vyhledávání jednotlivých druhů dopravy konstatovat, že převažující zájem klientů směřuje spíše k vyhledávání spojení kombinací různých druhů dopravy, a to opět

nikoliv jen díky výchozímu nastavení vyhledávače, jež mohou spotřebitelé ponechávat nezměněné z pohodlnosti, ale i v důsledku jejich aktivní volby, kdy omezují vyhledávání zejména na kombinaci vlaků a autobusů. Významnější segment poptávky tak představuje jen skupina uživatelů poptávajících čistě autobusová dopravní spojení. I u těch je ale možno se ptát, zda by je uspokojilo vyhledávání, jež by nezahrnovalo všechny autobusové dopravce obsluhující určitou trasu, nýbrž je některé z nich či dokonce pouze jednoho konkrétního dopravce. Na trhu totiž nepůsobil žádný subjekt, který by nabízel vyhledávání autobusového spojení všeobecně, a tak by potenciální konkurenty žalobkyně v oblasti vyhledávání autobusového spojení mohly představovat jediné dílčí vyhledávače jednotlivých autobusových dopravců – jediné na ty také žalobkyně v řízení poukazovala.

107. Jinak řečeno, tzv. vyhledávání nad neúplným souborem dat v IDOS, které je podle žalobkyně mezi jeho uživateli převažujícím způsobem využití, představuje ve skutečnosti značně diverzifikovanou množinu nejrozličnějších hledání, kterou nepokryje v celku žádný dílčí vyhledávač, ať již omezený lokálně nebo omezený jen na určitého dopravce. Uživatelé IDOS převážně vyžadují porovnání více různých dopravců (či dokonce druhů dopravy), případně porovnání různých přepravních kombinací (různé dopravní prostředky, různá místa přestupů atd.). Dílčí vyhledávače si jistě své zákazníky najdou, jedná se však o zcela jiný typ klientely – cestující vázané k určitému dopravci věrnostním programem nebo spokojeností právě s tím typem klientského servisu pro cestující, které daný dopravce nabízí, resp. o cestující, kteří po většinu času využívají hromadnou dopravu jen ve „svém“ kraji či městě. Krajský soud tudíž považuje závěry žalovaného za přesvědčivé. Zjištění o způsobech využití vyhledávače IDOS založená na datech z přelomu let 2013 a 2014 dodaných žalobkyní skutečně nesvědčí o tom, že by kterýkoliv dílčí vyhledávač byl schopen odlákat významnější část jeho uživatelů. Krajský soud tudíž neshledal důvod, proč by měl být trh č. 3 rozšiřován o vyhledávače, jež nenabízely celostátní pokrytí, tím méně pak o vyhledávače jednotlivých dopravců.
108. Žalobkyně, vědoma si zřejmě toho, že představa účinné konkurence ze strany jednotlivých dílčích vyhledávačů vůči jejímu produktu nemůže při jejich samostatném zvažování obstát, poukazuje na to, že konkurenční tlak mohl vzniknout jejich kombinací, tzv. multi-homingem. Ani to ale krajský soud nepřesvědčilo. Žalobkyně především pomíjí časové hledisko. V různých obdobích může mít jeden a tentýž zákazník různé požadavky na vyhledání spojení podle toho, odkud a kam hodlá cestovat, jaká je jeho aktuální finanční situace apod. Logicky zamíří i s novými požadavky tam, kde již dříve uspěl s těmi předchozími a kde je zvyklý vyhledávat. Žalobkyně ve své argumentaci zjevně, a snad i záměrně, podceňuje význam, jaký má při užívání softwarových produktů pohodlnost jejich uživatelů (krajský soud zde opět, jako již výše v části o ekonomické udržitelnosti služby obecného hospodářského významu, poukazuje na to, jak velkou konkurenční výhodu představuje vstoupit na tento typ trhu jako první). Není sice zcela nepředstavitelné, že by některý zákazník dokázal výsledku srovnatelného s výstupem z IDOSu dosáhnout kombinací dotazů v několika různých vyhledávačích, ale je vysoce nepravděpodobné, že by se našlo významnější množství zákazníků, kteří by za tímto účelem byli ochotni vynaložit potřebné úsilí. V cestě tomu totiž stojí především překážka spočívající v nutnosti naučit se ovládnání více různých programů sloužících v podstatě témuž účelu. Každý z nich má přitom jinou grafickou podobu, jiný obsah vyhledávací masky, jiné speciální funkce a jiný způsob prezentace výsledků. Nadto, pokud by se nejednalo o zákazníka využívajícího dané služby na pravidelné bázi, hraje tu roli i vyjití ze cviku a zapomínání již nabytých dovedností práce s daným programem. Zkrátka a dobře, multi-homing by byl v tomto případě natolik nekomfortní, že se žalobkyně mohla v celku s jistotou spoléhat na to, že dílčí vyhledávače ji na trhu nijak zvlášť neohrožují ani ve svém součtu (srov. též bod 219 rozkladového rozhodnutí). Žalovaný ve svém výše shrnutém vyjádření k žalobě trefně vysvětlil též nepřipadnost srovnání vyhledávání dopravních spojení s nákupem herbicidů (srov. bod 23 tohoto rozsudku).

109. Žalobkyně dále žalovanému vytýká, že ačkoliv na trhu č. 3 působily i další vyhledávače s celostátním pokrytím, nezohlednil dostatečně jejich podíly a konkurenční tlak. Zde je potřeba nejprve znovu připomenout, že trh č. 3 analyzoval žalovaný jenom z toho pohledu, zda mohlo odmítnutí dodávek na trhu č. 1 hospodářskou soutěž na navazujícím trhu č. 3 negativně ovlivnit. K tomu nebylo nezbytné prokázat, že žalobkyně měla na navazujícím trhu dominantní postavení, ale pouze to, že bez produktu, který odepřela zájemcům dodat, byl vstup na tyto trhy podstatně ztížen. Z tohoto pohledu se žalovaný zabýval nabídkovou stranou trhu č. 3 dostatečně. Především analyzoval, jaký podíl na trhu měli poskytovatelé vyhledávacích aplikací pro mobilní zařízení – v rozporu s tím, co tvrdí žalobkyně, je tedy do trhu č. 3 zařadil (body 114 a 159-161 rozhodnutí o pokutě). Nutno připomenout, že tito soutěžitelé byli ve svém působení na navazujícím trhu většinou zcela závislí na žalobkyni, neboť zakládali své programy na produktu trhu č. 2, tedy na komunikaci s vyhledávacím rozhraním v žalobkynině databázi (srov. též bod 160 rozkladového rozhodnutí). V případě vyhledávače CircleGate pak dokonce šlo o konkurenci jen zdánlivou, neboť pro žalobkyni jej vyvinuli její smluvní partneři (viz vyjádření žalobkyně na č. l. 166 a smlouva na č. l. 178 správního spisu). Přesto na něj opět poukazuje i v žalobě ke krajskému soudu, a to bez jakéhokoliv vysvětlení svého vztahu k němu. Žalovaný se přesvědčivě vyrovnal i s existencí dalších konkurentů žalobkyně na trhu č. 3, kteří provozovali vyhledávání na stejné platformě, tj. na internetových stránkách (srov. body 130, 279, 324 a 326 rozhodnutí o pokutě). Šlo o vyhledávače, které nedisponovaly srovnatelným množstvím dat o dopravních spojeních, jaké měla k dispozici žalobkyně.
110. Krajský soud k tomu doplňuje, že podstata hospodářské soutěže na trhu s vyhledáváním dopravních spojení podle něj spočívá v tom, že produkt tohoto trhu umožňuje koncovému zákazníkovi porovnat si různé cestovní alternativy a poměřit navzájem jejich výhodnost. Spotřebitel k tomuto porovnání může přistupovat z řady různých hledisek, zejména časového (který spoj vykoná cestu za nejkratší dobu nebo který vyjíždí či naopak dorazí do cíle v nejpříhodnějším čase), finančního (které spojení je nejlevnější), přepravního pohodlí (které spojení obsahuje nejméně přestupů nebo nabízí nejlepší doplňkové služby cestujícím), spolehlivosti (které spojení má dostatečné rezervy na přestup) či speciálních potřeb (který spoj je bezbariérový, zda přepravce umožňuje přepravu rozměrných nákladů či jízdních kol apod.). Poskytnutí takového srovnání je bezprostředně ovlivněno rozsahem databáze, tj. množstvím různých spojů, které je program schopen uživateli vyhledat. Soud proto hodnotí jako scestnou představu prezentovanou žalobkyní, že poptávku na tomto trhu uspokojí vyhledávač, který z pěti existujících spojů, které vyjíždějí z dané zastávky okolo určité hodiny, zobrazí jen dva. Takový vyhledávač totiž výše uvedené srovnání umožňuje v podstatně menší míře než vyhledávač nabízený žalobkyní, jenž porovnává prakticky veškerá existující spojení. Rozdíl je přitom pro spotřebitele znatelný, neboť neúplnost výsledků zjištěných konkurenčním vyhledávačem si může ověřit právě zadáním obdobného vyhledávacího dotazu do vyhledávače IDOS, případně do jiného vyhledávače založeného, prostřednictvím vyhledávacího rozhraní nabízeného žalobkyní, taktéž na datech z CIS. Toto zjištění o neúplnosti zobrazovaných výsledků se pak může mezi spotřebiteli dál šířit i ústním sdělením a osobním (ne)doporučením určitého vyhledávače.
111. Krajský soud se tudíž shoduje s žalovaným v tom, že uživatel nemá důvod uchýlovat se k produktu, jehož výsledky vyhledávání se mu jeví jako neúplné či nespolehlivé, jestliže se mu na trhu nabízí produkt, který těmito „neduhy“ díky státní garanci netrpí. S méně kvalitním produktem by se zákazník byl jistě ochoten spokojit, pokud by byl levnější. Protože však zisk provozovatelů vyhledávačů dopravního spojení pochází zpravidla reklamy, poskytují své služby uživatelům zdarma, přesně jako to činila žalobkyně. Ani skrze nižší cenu by se tak konkurenční produkt, nabízející znatelně menší počet dopravních alternativ, nemohl na trhu prosadit. Aby tedy mohl úspěšně konkurovat žalobkyninu produktu na trhu č. 3, nemusel by sice vyhledávač jiného soutěžitele obsahovat veškerá data o dopravních spojeních, jeho datová základna však

nemůže být o tolik menší, aby to pro spotřebitele bylo znatelné. Chybět by tak v databázi mohli málo významní lokální dopravci zajišťující několik spojů denně, případně MHD některých menších měst. Rozhodně by se však tvůrce konkurenčního produktu s ohledem na poptávku většiny zákazníků neobešel bez dat od kteréhokoliv z větších vlakových či autobusových dopravců nebo bez MHD kteréhokoliv krajského města. Takový vyhledávač přitom na trhu č. 3 podle zjištění žalovaného nebyl.

112. Specifický případ představoval vyhledávač společnosti Seznam uvedený do provozu v dubnu 2015. Ten byl založen na zveřejněných xls datech, jež sice rozsahem odpovídala datům z CIS, avšak neměla garantovanou strukturu, proto nebyla zaručena kontinuální spolehlivost jeho provozu. Ani on tudíž nebyl s vyhledávačem žalobkyně zcela srovnatelný. Navíc byl uveden do provozu až po více než třech letech trvajícím období, kdy žalobkyně odmítala podle napadeného rozhodnutí poskytovat dodávky (k vymezení začátku tohoto období se krajský soud ještě vrátí níže), a nejspíš i s vědomím, že chystaná právní úprava již brzy zajistí všem soutěžitelům přístup ke garantovaným datům z CIS. S ohledem na tuto časovou prodlevu tak ani spuštění tohoto vyhledávače nesvědčí o tom, že by se jednání žalobkyně na navazujícím trhu nijak negativně neprojevovalo, neboť i zdržení vstupu konkurence na trh může nepochybně představovat narušení hospodářské soutěže.
113. S ohledem na výše řečené hodnotí soud jako dostatečné i množství důkazů, jež si žalovaný pro analýzu situace na trhu č. 3 obstaral. Žalovaný vysvětlil, proč neshledává provedení nejrůznějších ekonomických analýz a dotazníkových šetření navrhovaných žalobkyní přínosným (viz bod 72 tohoto rozsudku). Nelze přitom přehlížet, že i argumentace žalobkyně se v tomto směru vyvíjela, neboť např. provedení SSNIP testu, který je založen na zvýšení ceny analyzovaného produktu, navrhovala v řízení původně bez jakýchkoliv modifikací (navrhovala zpoplatnění vyhledávací služby ve výši 1 Kč). Následně uváděla, že zvýšení ceny se dá nahradit snížením kvality služeb, což později v reakci na argumentaci žalovaného upřesnila v tom směru, že by mohlo jít např. o prodloužení časové odezvy na vyhledávací dotaz. Na jednání před soudem pak operovala s možností založit SSNIP test na zdražení prostoru pro inzerenty v rámci vícestranné platformy. Krajský soud se nicméně ztotožnil se žalovaným v tom směru, že trh byl deformován vlivem státu (shromáždění dat o jízdách řádech veřejnou mocí a více než devět let trvající exkluzivita jejich využívání žalobkyní), tudíž provádění ekonomických analýz nemohlo nijak významně přispět k objasnění skutkového stavu. Nad rámec argumentace žalovaného (srov. bod 262 rozhodnutí o pokutě) soud uvádí, že má pochybnosti, zda by se uživatelé v případě podstatného snížení kvality služeb vyhledávače IDOS nepřesunuli ke zdánlivým substitutům (např. k dílčím vyhledávačům) i přes nepříznivost takového řešení jednoduše proto, že svoji spotřebu zpravidla odložit nemohou (potřebují si naplánovat cestu a zjistit dopravní spojení), na rozdíl od nákupu většiny typů zboží, kde je odložení spotřeby myslitelné. Podstatný je však zejména fakt, že podrobná analýza situace a postavení žalobkyně trhu č. 3 nebyla předmětem řízení před žalovaným. Pro přijetí závěru o spáchání deliktu bylo postačující, že žalobkyni svědčilo dominantní (fakticky monopolní) postavení na trhu č. 1 (srov. body 162-163 rozhodnutí o pokutě) a že se její jednání na tomto dodavatelském trhu mohlo projevit narušením hospodářské soutěže na navazujících trzích. Pro takovýto závěr byly shromážděny poznatky týkající se trhu č. 3 ve zcela dostačující míře.
114. Krajský soud nedal žalobkyni za pravdu ani v tom směru, že žalovaný měl trh č. 3 chápat a analyzovat jako vícestrannou platformu, na níž se setkávají zájemci o nalezení dopravního spojení, poskytovatelé vyhledávačů takovýchto spojení a poskytovatelé prostoru pro reklamu. Žalovaný vysvětlil, že takovému posouzení bránil fakt, že jedním ze základních rysů vícestranné platformy je tlak na inovace, kdy poskytovatelé neplacené služby si vzájemně konkurují v tom, kdo přiláká více uživatelů tím, že jim nabídne kvalitnější službu (srov. body 241-245 rozhodnutí o pokutě a body 165-186 a 356 rozkladového rozhodnutí). Motivací pro takové jednání je přitom nárůst zisků z reklamy, neboť větší množství uživatelů znamená větší

návštěvnost a z toho plynoucí větší počet zobrazení stránek a na nich umístěných reklam, což umožňuje zvýšit ceny zájemcům o inzerci. Takováto motivace však v případě žalobkyně chyběla, jelikož její smluvní odměna od společnosti MAFRA za provoz stránek s vyhledávačem IDOS byla fixní a případné zvýšení počtu návštěvníků se v ní nijak neodráželo. Žalobkyně proti tomu namítá, že tlak na inovace vyhledávače IDOS vytvářela rozvazovací klauzule ve smlouvě s MAFRA, podle níž bylo možno smlouvu vypovědět v případě poklesu návštěvnosti stránek s vyhledávačem IDOS. Takovou možnost vnímá soud jen jako hypotetickou. Nepochybné snahy žalobkyně o vylepšování jejího produktu byly podle soudu motivovány daleko spíše její snahou udržet si získaný náskok před konkurencí a budovat renomé svého vyhledávače, nikoliv obavou, že by hrozilo ukončení smlouvy s MAFRA. Ostatně, zjištěný počet vyhledávacích dotazů v IDOSu za měsíc násobně překračoval potřebný 1 milion návštěv (viz např. str. 57 žaloby, kde žalobkyně uvádí, že za měsíc březen 2015 šlo o více než 26 mil. dotazů).

115. Podstatné bylo pro soud i to, jakou výhodu by pro sebe žalobkyně chtěla dovozovat z posouzení trhu č. 3 jako vícestranné platformy, když i zde by smyslem konkurence opět byla soutěž mezi jednotlivými vyhledávači o přízeň a věrnost koncového uživatele, což je v chápání žalovaného beztak podstata hospodářské soutěže na trhu č. 3. Z písemných podání žalobkyně nebyla odpověď na tuto otázku zřejmá, na jednání soudu nicméně žalobkyně vysvětlila, že takovéto posouzení by žalovaného nutilo, aby připustil soutěž jejího vyhledávače IDOS s aplikacemi pro tzv. chytrá zařízení, dále aby zohlednil konkurenci dílčích vyhledávačů dopravního spojení prostřednictvím tzv. multi-homingu, a konečně aby zahrnul do svých úvah konkurenci s řadou dalších typů internetových vyhledávačů vyhledávajících např. reality či automobily nabízené k prodeji a pronájmu apod. Soud již výše vysvětlil, že konkurenci aplikací pro mobilní zařízení na trhu č. 3 vzal žalovaný v úvahu. Také k možnosti multi-homingu se žalovaný vyjadřoval bez ohledu na to, že trh č. 3 za vícestrannou platformu nepovažoval, a soud se výše s jeho závěry v tomto směru ztotožnil. Požadavek žalobkyně, aby prostřednictvím náhledu na trh č. 3 jako na vícestrannou platformu došlo k jeho rozšíření o všemožné další typy vyhledávačů, pak krajský soud vnímá jako zcela zjevně přemrštěný. Jedná se o zcela jiný typ vyhledávacích služeb. Vždyť například v rozhodnutí Komise ze dne 27. 6. 2017 ve věci AT.39740 – Google Search (Shopping), jehož se žalobkyně sama v žalobě dovolává, dospěla Komise k názoru, že vzájemně zastupitelné nejsou dílčí vyhledávací služby zaměřené na jednotlivé oblasti (např. letenky, hotely, restaurace či zprávy) dokonce ani s obecnými službami pro porovnávání prodejních nabídek. Tím méně si pak mohou účinně konkurovat mezi sebou. Soud má tudíž za to, že posouzením trhu č. 3 jako vícestranné platformy by ani nemohlo vést k příznivým výsledkům, jež si od toho žalobkyně slibuje.

#### *Odmítnutí dodávek*

116. Žalobkyně vede svou procesní obhajobu v tomto žalobním bodě po několika liniích. V první řadě popírá, že by produkt relevantního trhu č. 1 vůbec existoval. V řízení před žalovaným tvrdila, že data, jež postupovali do CIS jednotliví dopravci na základě zákona jako povinné subjekty, začleňovala ihned po jejich schválení do své vlastní databáze, a to v jiném než původním formátu (databázi vedla ve formátu SQL), proto je v něm nemohla společnosti Seznam poskytnout. Nadto v žalobkynině databázi byla data z CIS nadále vedena společně a nerozdílně s tzv. nadstavbovými daty, které žalobkyně získávala jinými cestami (zejména na základě dvoustranných dohod s dopravci, kteří neměli povinnost svá data zasílat do CIS). Nemohla tudíž fakticky vyhovět požadavku žalovaného, aby společnost Seznam poskytla data z CIS. Měla jen dvě možnosti. Buďto by musela poskytnout svému konkurentovi přístup k celé své databázi, z níž čerpal IDOS, a která představoval její duševní vlastnictví. To nechtěla, přičemž smlouva o vedení CIS jí takovou povinnost uložit nemohla a soutěžní právo by jí k tomu mohlo zavázat jen za velmi specifických podmínek (přístup by byl nutný pro vytvoření inovativního produktu). Nebo by žalobkyně musela vynaložit nezanedbatelné investice na to, aby svůj systém upravila a data z CIS oddělila od dat nadstavbových, případně vytvořila ještě

před jejich začleněním do databáze „odbočku“, jež by data v původním formátu (ale již schválená dopravním úřadem) umožnila průběžně poskytovat třetím osobám. Ani to po ní nelze spravedlivě požadovat.

117. Tvzení žalobkyně, na nichž své výše shrnuté argumenty zakládá, neshledal krajský soud přesvědčivými. Soud samozřejmě nemá přístup do programových produktů žalobkyně a nezkoumal bezprostředně datové toky v nich. Na jednání se však žalobkyně dotazoval na stav, který v žalobě líčí. Odpověď neobjasnila uspokojivě příčiny toho, proč má docházet při zpracování dat k jejich nevratnému zániku v původním formátu, v jakém jsou předávána dopravcem dopravnímu úřadu, ani proč jsou následně data z CIS v databázi žalobkyně neoddělitelně „promíchána“ s daty získanými jinými cestami. Nicméně soud z přednesu žalobkyně vyrozuměl, že technicky je možné ještě před údajnou změnou formátu data ze systému „vyvést“ za účelem jejich poskytnutí jinému zájemci ve formátu původním, resp. v různých původních formátech tak, jak je dopravci do systému poskytovali (to vyplývá i z č. l. 165 a 436 správního spisu). Je tedy zřejmé, že i kdyby popsané překážky bránící žalobkyni v tom, aby jednoduše a přímo poskytovala zájemcům data z CIS, skutečně existovaly (o čemž má soud nadále pochybnosti), jsou nepochybně technicky řešitelné. Proto nebyl soud ochoten přistoupit na argumentaci, že v důsledku datových toků, jež si žalobkyně sama zavedla uvnitř svého programu CISnet, vůbec neexistují data z CIS jako samostatný produkt relevantního trhu č. 1, s nímž by bylo možno obchodovat.
118. Soud připouští, že s ohledem na okolnosti a dobu svého vzniku by program CISnet mohl vyžadovat určité úpravy, aby umožnil poskytovat data z CIS jiným osobám, a že by si to vyžádalo ze strany žalobkyně jisté náklady. Tato okolnost sama o sobě však nemohla efektivně bránit žalobkyni v poskytování dat z CIS. Vždyť případné náklady na úpravu systému si mohla započítat do odměny požadované za přístup k datům od společnosti Seznam jako prvního žadatele a takto je kompenzovat (a to i formou předem zaplacené zálohy). Nic takového ale žalobkyně ani náznakem neučinila, neboť – jak soud vysvětlí vzápětí – vyjednávání o ceně se společností Seznam za poskytnutí dat z CIS vůbec nezačala, naopak se mu systematicky vyhýbala.
119. Žalobkyně dále tvrdí, že se soutěžního deliktu nemohla dopustit s ohledem na průběh komunikace se společností Seznam. V první řadě uvádí, že již v první odpovědi na žádost Seznamu jej odkázala na data, jež na svém portálu <http://portal.idos.cz> zveřejňovala na základě dodatku č. 2 ke smlouvě o vedení CIS ve formátu xls. Krajský soud ale po přezkoumání věci dospěl, stejně jako žalovaný, k závěru, že tato zveřejněná data nebyla plnohodnotnou alternativou k poskytnutí zdrojových dat z CIS (srov. též body 301-303 rozhodnutí o pokutě). Neumožňovala totiž žadateli účinně konkurovat žalobkyni na trhu č. 3 kvůli řadě problémů. V první řadě šlo o to, že data na portálu neměla garantovanou strukturu. To znamená, že nebylo nijak zajištěno, že v určité buňce tabulky bude vždy možné nalézt určitý typ údaje (zastávku, čas odjezdu apod.). Právě tato „pravidelnost struktury“ je ovšem pro automatické zpracování dat klíčové. Pokud by totiž žalobkyně změnila řazení zveřejňovaných dat v jednotlivých řádcích a sloupcích, tak by sice formálně nadále plnila svou povinnost podle smlouvy o vedení CIS, avšak fakticky by jí takový krok umožňoval kdykoliv ochromit automatické zpracování dat a vyřadit konkurenční vyhledávač či vyhledávače založené na automatizovaném algoritmu pro čtení a zpracování těchto dat z provozu. V důsledku toho by provozovatelům takovýchto vyhledávačů hrozil výpadek služeb či zvýšená chybovost a následně ztráta renomé na trhu, přičemž toto renomé by jen obtížně získávali zpět (srov. též body 120-124 rozhodnutí o pokutě, kde žalovaný hovoří o „odrazujícím efektu“). Žalobkyně sice tvrdí, že nikdy nic takového neudělala (a s určitou nadsázkou tu poukazuje na trestání dosud nespáchaných zločinů ve filmu *Minority Report*), ale podstatné je, že tato možnost tu existovala a žalobkyně si ji po celou dobu ponechávala otevřenou. Tím mohla potenciální konkurenty odrazovat od tvorby konkurenčního produktu a udržovat je v nejistotě, zda má vůbec smysl, aby vyvíjeli algoritmy pro strojové

zpracování zveřejněných dat, když použitelnost výsledného programu by musela být s ohledem na riziko jeho vyřazení z provozu předmětem dalších obchodních úvah.

120. Dalšími problémy zveřejněných dat ve formátu xls pak byla vzájemná zaměnitelnost doprovodných dat nezbytných pro fungování služby vyhledávání spojení, zejména zastávek. Součástí těchto dat totiž nebyly unikátní číselné identifikátory, které v CIS slouží právě k odlišení jednotlivých zastávek, tras a dopravců. Pouhé slovní názvy tuto úlohu nemohou naplnit, neboť na území ČR je řada obcí se stejnými názvy, a to pak vede k možné zaměnitelnosti zastávek v nich umístěných (viz č. l. 1817 a násl. správního spisu). Číselné identifikátory jsou také obecně vhodnější ke strojovému zpracování. Jak vyplývá ze smlouvy o vedení CIS (důkaz a.), tyto identifikátory byly součástí CIS a nebyl tak žádný důvod je nezveřejnit společně s daty o jízdních řádech. Žalobkyně však ve správním řízení uváděla, že je považuje za své autorské dílo (č. l. 270 správního spisu). Nepochybně se tak jednalo o další překážku komplikující strojové zpracování zveřejněných dat, která mohla vést ke zdržení vstupu konkurence na trh č. 3. Poslední potíží pak představovaly chyby ve stránkování, které vedly k tomu, že se zveřejněné soubory s jízdními řádými v xls formátu při strojovém stahování nenačítaly celé, jak žalovaný ověřil v období června až srpna 2015 (srov. body 44-45 a 125 rozhodnutí o pokutě).
121. Žalobkyně se opakovaně pokoušela tyto problémy bagatelizovat a uváděla, že o využitelnosti zveřejněných dat pro strojové zpracování svědčí tzv. logy (záznamy o množství stažených dat z portálu provozovaného žalobkyní a o adresách, z nichž požadavky přicházely). Ty ale ve skutečnosti nic takového nedokazují. Lze z nich sice dovodit, že ke strojovému stahování dat docházelo, ale o jejich využitelnosti to mnoho neříká. Stahování mohlo souviset s pokusy jiných subjektů otestovat prakticky využitelnost dat zveřejňovaných na portále žalobkyně pro jejich produkty. Konkrétně Seznam o takovém „pokusném“ stahování a o problémech, na něž při něm narazil, referoval ÚOHS (body 66 a 122 rozhodnutí o pokutě). Stejně tak není důkazem bezproblémové využitelnosti zveřejněných dat ani to, že Seznam svůj vyhledávač na nich založený v dubnu 2015 zprovoznil. Nelze opět opomíjet, že tu existovala deformace tržního prostředí, jež mohla skutečně vyústit až v tzv. celofánový omyl. Toto úsloví je založeno na soutěžní kauze, kde byla údajná zaměnitelnost celofánu nesprávně prokazována přechodem spotřebitelů na jiné obalové materiály při jeho mírném zdražení – přechod však byl ve skutečnosti způsoben tím, že již předtím byla cena celofánu neúměrně vysoká v důsledku toho, že neměl reálné substituty. Zde působil podobným způsobem fakt, že vstupní produkt (data z CIS) nebyl potenciálním odběratelům vůbec k dispozici, proto vzal Seznam po několika letech marného snažení o jeho získání zavděk xls daty. Proces vývoje vyhledávače Seznamu nakonec trval od konce roku 2010 do dubna 2015, což je podle názoru soudu v oblasti IT mimořádně dlouhá doba. Seznam k využití xls dat nakonec přistoupil, ačkoliv – jak bylo vysvětleno výše – riskoval spuštěním vyhledávače založeného na xls datech ztrátu dobré pověsti u zákazníků v případě (třeba i jen dočasné či občasně) nefunkčnosti (srov. též bod 228 rozkladového rozhodnutí).
122. Krajský soud tak vskutku nemůže považovat za poskytnutí dodávek odkaz žalobkyně na xls data v reakci na první žádost Seznamu. Nad rámec výše řečeného soud podotýká, že Seznam již v první žádosti požadoval vedle jízdních řádů též ostatní data evidovaná v CIS, zejména právě unikátní identifikátory zastávek, tras a dopravců. Identifikátorů zastávek se týkala i následná e-mailová komunikace zaměstnanců obou společností (důkaz g.). Vědoma si zřejmě jejich velkého významu pro strojové zpracování dat a tvorbu vyhledávacího algoritmu, žalobkyně je Seznamu neposkytla navzdory tomu, že o ně výslovně žádal. Na jednání před soudem sice žalobkyně tvrdila, že tyto údaje byly také součástí zveřejněných dat, ale informace shromážděné ve spisu tomu nenasvědčují (lze se mj. ptát, proč by se jich vůbec Seznam dožadoval a proč by jej žalobkyně i v tomto ohledu na zveřejněná data neodkázala namísto e-mailové komunikace o nich). Ačkoliv tedy neposkytnutí identifikátorů zastávek není obsaženo v popisu skutku ve výroku napadeného rozhodnutí, dokresluje velmi dobře, že odkaz na zveřejněná data byl jen

součástí zdržovací taktiky, kterou si žalobkyně v jednání se společností Seznam od počátku osvojila. Dokládá také, že odkaz žalobkyně na zveřejněná data byl lichý, neboť si musela být vědoma, že nepředstavuje dodávku v tom rozsahu, v jakém se jí Seznam dožadoval.

123. Tomuto poznatku odpovídá i další vývoj komunikace žalobkyně se Seznamem, kdy po „intermezzu“ spočívajícím ve sporu o právo na informace následovaly dvě žádosti Seznamu o cenovou nabídku. Žalobkyně na první z nich reagovala vyhýbavě s tím, že je připravena k obchodním jednáním, aniž by však sdělila jakoukoliv částku, od níž by se taková jednání mohla odvíjet. V reakci na druhou žádost pak s definitivní platností další vyjednávání odmítla. Krajský soud je ochoten připustit, že na průběhu komunikace mezi žalobkyní a Seznamem se mohla do určité míry negativně podepsat zmíněná mezihra, kdy se Seznam pokoušel domoci dat z CIS prostřednictvím zákona o svobodném přístupu k informacím a mohl tak vyvolat dojem, že jediným přijatelným modelem je pro něj získat tato data zdarma. Poté, co požádal žalobkyni o předložení cenové nabídky, však již nemohlo být pochyb o tom, že je ochoten protihodnotu nabídnout a žalobkyně přesto setrvala ve svém apriorně odmítavém postoji. Poukazy žalobkyně, že to měl být Seznam, kdo měl jako první udat nabízenou cenu, a že nebylo žalobkyninou povinností, aby tak činila ona, působí nevěrohodně. Žalobkyně ani v žalobě nikterak nevysvětluje, jakým způsobem by jí mohlo v obchodních jednáních se Seznamem poškodit či znevýhodnit, kdyby cenu navrhla ona. Nic takového nenaznačují ani její vyjádření k žádostem Seznamu o cenovou nabídku – vůbec v nich nežádá Seznam, aby to byl on, kdo navrhne cenu, jež by posloužila jako odrazový můstek pro další vyjednávání. Soud tak nemá naprosto žádnou pochybnost, že k odeření dodávek v tomto případě skutečně došlo.
124. Pro úplnost soud podotýká, že žalovaný nebyl povinen zkoumat naplnění 3 kritérií vyjudikovaných SDEU v kauze Oscar Bonner, protože se tržní postavení žalobkyně vyvíjelo pod ochranou státu. Žalovaný se tudíž těmito kritérii zabýval jen nad rámec nutného odůvodnění a také to tak vysvětlil (srov. body 180-181 a 315 rozhodnutí o pokutě a body 238-241 rozkladového rozhodnutí). Jelikož žalobkyně nevysvětlila, proč by data z CIS neměla být oddělitelná od její kompletní databáze obsahující i data nadstavbová (ba dokonce připustila, že oddělení bylo technicky realizovatelné), neuznal soud ani její tvrzení, že by v posuzované kauze mělo být předmětem odmítnutých dodávek její duševní vlastnictví a že by tudíž musel žalovaný prokázat, že dodávky byly nezbytné pro vytvoření inovativního produktu, jaký dosud na trhu nebyl k dispozici (srov. též body 317-318 rozhodnutí o pokutě a body 237 a 242-247 rozkladového rozhodnutí). Z toho důvodu soud, stejně jako žalovaný, podrobněji nezkoumal novost produktu společnosti Seznam, byť nad rámec nutného odůvodnění musí soud podotknout, že propojení s mapovým podkladem a zapojení pěších tras vnímá přinejmenším jako podstatné rozšíření vyhledávacích služeb nabízených žalobkyniným vyhledávačem IDOS.

#### *Trvání přestupku*

125. Žalobkyně se v první řadě vymezila proti tomu, že by její jednání mohlo být deliktem trvajícím, přičemž poukázala na to, že jde o jednorázové odmítnutí dodávek. Podle krajského soudu nemá tato argumentace vůbec oporu v textu právní úpravy. Je třeba si uvědomit, že odmítnutí dodávek není výslovně uvedeno v demonstrativním výčtu zakázaných jednání v § 11 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Vychází se proto z obecné klauzule, podle níž „*zneužívání dominantního postavení na újmu jiných soutěžitelů nebo spotřebitelů je zakázáno*“. Podstatné jméno „*zneužívání*“ implikuje i opakované zneužití a poskytuje tak prostor pro široké chápání zneužívajícího jednání (srov. body 294-297 rozkladového rozhodnutí). Odmítnutí dodávek tak lze podle krajského soudu podle okolností stíhat nejen jako jednorázové jednání, ale též jako delikt trvajícím či jako pokračování v témže deliktu. Jednorázovým deliktem by mohlo být např. odmítnutí dodávek učiněné jedním aktem, po němž přestupce změnil své chování a dodávky poskytne. Pokračováním deliktu by mohlo být, pokud by v různých (na sebe nenavazujících) obdobích odmítl přestupce dodávky různým (odlišným) odběratelům. Konečně případ



žalobkyně je typickým deliktem trvajícím, neboť opakovaně (kontinuálně po určité období) odmítala vyhovět žádostem jednoho a téhož soutěžitele.

126. Jen pro pořádek, neboť žalobkyně tímto směrem neargumentovala, krajský soud podotýká, že si je vědom toho, že ze skutkových podstat, jež v zákoně o ochraně hospodářské soutěže vypočteny jsou, se odmítnutí dodávek typově nejvíce blíží přešpek „odmítnutí poskytnout jiným soutěžitelům za přiměřenou úhradu přístup k vlastním přenosovým sítím ...“ (vymezený v § 11 odst. 1 písm. f) zákona o ochraně hospodářské soutěže). Zde použité podstatné jméno „odmítnutí“ implikuje jednorázové jednání. Krajský soud je však přesvědčen, že i u tohoto deliktu by bylo nutno připustit možnost jeho spáchání formou pokračování nebo trvajících deliktů, a to právě s odkazem na výše citovanou obecnou uvozovací klauzuli o zneužívání dominantního postavení. Zcela namísto je podle krajského soudu v tomto případě i použití analogie s naukou trestního práva (ostatně soud ji vzápětí použije ve prospěch žalobkyně). Trestněprávní doktrína propracovala řadu institutů, jejichž smyslem je co nejspravedlivěji postihnout spáchané protiprávní jednání a zohlednit všechny jeho aspekty svědčící ve prospěch i neprospěch pachatele, to vše při zachování férového procesu. Její základní instituty je proto podle krajského soudu namísto použít i ve správním trestání, a to všude tam, kde tomu nebrání povaha věci nebo ochrana veřejného zájmu, případně kde to nevyvolává nepřiměřenou tvrdost vůči pachateli „pouhého“ přešpeku. O takový případ se rozhodně nejedná.
127. Jak už soud naznačil v předchozích částech tohoto rozsudku, za trvajících skutek považuje žalobkyněno jednání nejen proto, že opakovaně odmítala žádosti společnosti Seznam o poskytnutí dodávek, popř. na ně reagovala vyhýbavě. Soud je na základě obsahu této komunikace i dalších okolností přesvědčen, že jednání žalobkyně skutečně spojoval jednotný cíl, a to zachovat své dominantní postavení na trzích č. 1 a 2 a ztížit vstup konkurence na trh č. 3. Pro naplnění tohoto cíle jí postačovalo jednání o dodávkách odkládat a prodlužovat, nemusela ihned přistoupit k jejich přímému odmítnutí. Není důvodu, aby jen proto byla postihována až za konečný a jednoznačný akt nevěle dále o dodávkách jednat a aby žalovaný nezohlednil konání žalobkyně v období, které tomuto definitivnímu odmítnutí předcházelo.
128. Pokud jde o námitky žalobkyně proti tomu, že žalovaný vymezil začátek přešpeku nesprávně dnem 6. 12. 2010 (tj. datem odpovědi žalobkyně první žádosti společnosti Seznam), s tím se již krajský soud vypořádal výše v bodech 119-122 tohoto rozsudku (srov. též body 299-301 rozkladového rozhodnutí). Zde soud vysvětlil, proč i on považuje reakci na první žádost Seznamu za její faktické odmítnutí, neboť žalobkyně odkázala na zveřejněné jízdny řády, jež byly pro strojové zpracování nevhodné, a to mimo jiné i pro chybějící jednoznačné identifikátory (zejména zastávek), o něž Seznam taktéž výslovně žádal.
129. Naopak za pravdu musel dát soud žalobkyni v poslední části tohoto žalobního bodu, která se týká časového vymezení konce deliktního jednání. Žalovaný považoval přešpek za ukončený až dnem 31. 8. 2015, neboť na začátku září 2015 vstoupila v účinnost vyhláška, jež přikázala data zveřejňovat ve strojově zpracovatelném formátu a tím z nich fakticky učinila veřejný statek. Pominul však fakt, že již 31. 10. 2013 zahájil v této věci správní řízení, čímž došlo k přetržení skutku, tedy k ukončení jednoho trvajících deliktů (a případně zahájení nového). Žalovaný tvrdil, že názory jednotlivých senátů Nejvyššího správního soudu na tuto otázku se rozcházejí, pokud jde o aplikaci doktríny přetržení skutku na delikty právnických osob. Po pečlivé analýze judikatury mu krajský soud v tomto ohledu nemůže přitakat.
130. Je pravda, že starší rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, která o přetržení skutku hovoří, se týkají přešpeků osob fyzických. Jde v první řadě o rozsudek, z něhož žalovaný citoval v bodě 277 svého rozhodnutí o pokutě vybrané pasáže vytržené z kontextu na podporu svého názoru (a teprve rozkladové rozhodnutí to tiše uvedlo na pravou míru). Tento rozsudek ale ve skutečnosti na otázku, ke kterému momentu se považuje trvajících delikt za ukončený, o něco dále odpovídá, že „je oním mezníkem den, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení podezřelému z přešpeku“ (rozsudek

ze dne 15. 6. 2011, č. j. 9 As 101/2010 - 101). U pokračování v přestupku fyzické osoby dokonce NSS uvažoval o tom, že by k přetržení skutku mohly vést i další (dřívější) úkony vůči přestupci (rozsudek ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 As 49/2012 - 33). Další rozsudky NSS nicméně tuto doktrínu převzaly i pro případy osob právnických, a to i situacích, kdy v době vydání napadeného rozhodnutí ještě nebyl účinný současný přestupkový zákon. Za okamžik přetržení skutku zpravidla považují opět zahájení správního řízení (rozsudky ze dne 15. 4. 2015, č. j. 2 As 204/2014 – 71 a ze dne 27. 4. 2018, č. j. 4 As 73/2018 - 31), u pokračování v přestupku se opět objevují úvahy o přetržení i jinými (dřívějšími) úkony, zejména seznámením s protokolem o kontrole (rozsudek ze dne 12. 7. 2017, č. j. 6 As 116/2017 - 53), s nimiž se ale krajský soud neztotožňuje z důvodu zachování právní jistoty o tom, kterým okamžikem dochází k přetržení skutku v případě přestupků.

131. Naopak stanovisko stěžovatelky podporuje ve skutečnosti pouze jediné rozhodnutí (rozsudek ze dne 8. 11. 2007, č. j. 9 As 40/2007), kde je navíc celá úvaha o přetržení skutku až vydáním správního rozhodnutí uvozena slovy „pro úplnost“ a z jejího závěru vyplývá, že se vůbec nevztahuje k posuzovanému skutkovému stavu. Byla tedy činěna jen nad rámec nutného odůvodnění. O usnesení rozšířeného senátu NSS, na něž žalovaná v napadeném rozhodnutí rovněž poukazovala (usnesení ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, č. 1546/2008 Sb. NSS), se pak vůbec opřít nelze. Z něj totiž vyplývá pouze tolik, že na základě shromážděných důkazů lze v průběhu správního řízení měnit časové vymezení skutku, typicky u trvajících či pokračujících deliktů. Taková úvaha se však může vztahovat i k jednání, jež předcházelo zahájení řízení a o němž se dodatečně zjistí, že trvalo kratší nebo delší dobu (aniž by tato doba zasáhla do samotného správního řízení).
132. Je tedy zřejmé, že judikatura NSS ohledně přetržení trvajících přestupků není nikterak roztržštěná, a to ani ve vztahu k právnickým osobám. Nejméně od roku 2011 je možno sledovat postupně sílící jednotný názorový proud, podle něž k přetržení skutku dochází zahájením správního řízení vůči podezřelé osobě. Tuto jednotu nelze zpochybnit jen odkazy na rozhodnutí, kde NSS mlčky přešel fakt, že správní orgán postihoval trvajících jednání i po zahájení řízení. Jestliže tato otázka nebyla předmětem žalobních námitek, neměly správní soudy možnost se k ní v dané věci vyslovit a o žádnou skutečnou aprobaci této praxe se tak z jejich strany nejedná.
133. Co se týká dalších argumentů žalovaného, pokud snad existují nějaká specifika soutěžního práva, jež by se s doktrínou přetržení skutku dostávala do kolize, je třeba tyto zvláštnosti zohlednit při výkladu specifických ustanovení zákona o hospodářské soutěži, nikoliv deformací či obcházením obecných institutů správního trestání užívaných napříč jednotlivými odvětvími správního práva. Konkrétně pokud jde o tzv. soutěžní advokacii, krajský soud nevidí důvod, proč by při ustoupení od dalšího páchání soutěžního deliktu a přijetí nápravných opatření nebylo možné zastavit řízení i o deliktu, který byl formálně již ukončen zahájením správního řízení. Nelze navíc přehlížet, že jde z pohledu nyní posuzované kauzy o problém čistě hypotetický, neboť zde veškeré vyjednávání o přijetí opatření k nápravě proběhlo ještě před samotným zahájením řízení. Za specifikum soutěžního práva nelze považovat ani tzv. sdělení výhrad. Jak správně podotkla žalobkyně, tento úkon má svou povahou daleko blíže k seznámení účastníka s podklady řízení a možností vyjádřit se k nim před vydáním rozhodnutí. Když navíc krajský soud vezme v úvahu, jak dlouhé období shromažďování podkladů předcházelo samotnému zahájení řízení, nemá žádný důvod posunovat přetržení skutku v čase ještě dále a přiznat tento účinek až sdělení výhrad, jak požaduje žalovaný (ostatně zákonnost rozhodnutí by to nezajistilo, neboť i ke sdělení výhrad došlo dříve, než žalovaný považoval skutek za ukončený).
134. Obdobné úvahy platí i pro jednotné uplatňování práva EU. V obecné rovině souhlasí soud se žalobkyní, že i tam, kde je ÚOHS zavázán aplikovat evropské právo jednotně, by měl být totožný pouze výsledek (postížení celého trvajících protisoutěžního jednání), ale záleží na členském státu, jakými procesními nástroji jej dosáhne (zda postihem za jedné jednání nebo za jeho dílčí časové úseky). Navíc, čl. 16 nařízení Rady č. 1/2003, na který poukazoval ve své

duplice žalovaný, se vztahuje pouze na posuzování jednání, které jsou již předmětem rozhodnutí Komise. To nebyl nynější případ. V daném případě nakonec celá kauza dokonce vůbec neměla evropský rozměr, neboť k porušení čl. 102 Smlouvy o fungování EU podle rozkladového rozhodnutí nedošlo.

135. Stejně tak nehraje žádnou roli ani tvrzená dosavadní ustálená praxe úřadu. Jednak žalovaný nijak nedokládá, že skutečně tímto způsobem v předmětné době postupoval plošně ve všech případech (pouze v bodě 269 rozhodnutí o pokutě odkazoval na jiná svá dvě rozhodnutí), nadto však nezákonná praxe ani nemůže úřad do budoucna zavazovat. Ostatně žalobkyně doložila (a žalovaný to na jednání před soudem nepopřel), že sám tuto praxi později změnil a v současné době již dává účastníkům řízení poučení, z něhož vyplývá, že přijal výše popsany názor o přetržení skutku zahájením řízení.
136. Krajský soud tak musí konstatovat, že konec trvajících jednání žalobkyně vymežil žalovaný skutečně nesprávně, jelikož nezohlednil jeho přetržení zahájením správního řízení. Samozřejmě se krajský soud tázal, zda toto pochybení mělo reálný dopad do práv žalobkyně. Nutno totiž říci, že smyslem přetržení skutku je mimo jiné možnost potrestat pachatele přísněji. Tento institut totiž vystihuje fakt, že pachateli se zahájením správního řízení dostalo varování, že jeho jednání může státní moc považovat za trestné, a na základě toho má zvážit, zda je nechce ukončit. Pokud v něm pokračuje, jedná se již fakticky o nový přestupek, který může být samostatně postižen, a navíc na něj lze za určitých okolností nahlížet jako na recidivu. Naskýtala se tedy otázka, zda opravdu právní názor zastávaný žalobkyní by mohl vést k pro ni příznivějšímu celkovému výsledku řízení.
137. V obecné rovině má přetržení skutku (vedle možnosti přísnějšího, resp. spravedlivějšího postihu pachatele) i ten smysl, že stanoví určité časové omezení pro následné správní řízení, neboť ukončením skutku se začíná počítat lhůta, po jejímž uplynutí zanikne možnost pachatelova postihu. V tomto konkrétním případě žalobkyně ovšem uplynutí prekluzivní lhůty nenamítala. Dále přetržení skutku při zahájení řízení jednoznačně časově ohraničuje jednání, jež má být předmětem následného správního řízení a tím dává obviněnému jistotu, na jaké skutkové okolnosti v něm má zaměřit svou obhajobu a že nebude v budoucnu postižen znovu za totéž jednání. V této souvislosti nelze přehlédnout, že ještě v době sdělení výhrad (20. 4. 2015) nebyl skutek podle názoru žalovaného zcela ukončen a žalobkyně tak sotva mohla tušit, za jak dlouhé období bude nakonec rozhodnutím postižena a které všechny okolnosti tedy má smysl namítat. Je sice pravda, že vše podstatné z hlediska zavinění (veškerá jednání žalobkyně se společností Seznam) se odehrálo již před zahájením správního řízení, nicméně nelze vyloučit, že žalobkyně by do řízení vnesla další okolnosti, jež by trvání deliktu v následném období zpochybňovaly. Do práva na obhajobu tak žalovaný mohl nesprávným chápáním trvání deliktu zasáhnout. Naproti tomu jistota, že v budoucnu nebude žalobkyně postižena dvakrát za totéž jednání, byla podle krajského soudu dostatečně zajištěna tím, že žalovaný skutek ve výroku svého rozhodnutí jednoznačně časově vymežil (na rozdíl od případu nekalé soutěže řešeného NS, na nějž ve své triplice poukazovala žalobkyně).
138. Nejpodstatnější je ovšem námitka žalobkyně, že přetržení skutku zahájením řízení by vedlo v důsledku jeho zkrácení k nižší výši pokuty. V tomto směru musel dát krajský soud žalobkyni za pravdu. Zkrácení doby bylo opravdu podstatné a mohlo by se na výši pokuty projevit, jelikož žalovaný podle bodů 27 a 31 svých Zásad pokutování účinných v době vydání napadeného rozhodnutí zohledňoval při výpočtu výše pokuty tzv. koeficient času odpovídající počtu let trvání deliktu, přičemž ten se zaokrouhluje na celé roky (nabývá hodnot min. 1, max. 10). Koeficient času by se nepochybně snížil, neboť doba trvání deliktu by byla necelé 3 roky, namísto cca 4,5 roku. Nad rámec nutného odůvodnění krajský soud podotýká, že žalovaný také pokutu stanovil v závislosti na hodnotě prodeje za rok 2014. Otázku, jaké období je pro stanovení hodnoty prodeje relevantní, tehdy platné Zásady pokutování neupravovaly, žalovaný však v souladu s § 22a odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže vycházel z obratu za

poslední ukončené účetní období, tj. za poslední ukončený kalendářní rok předcházející ukončení protiprávního jednání. Nově by tak měl vyjít z obratu za rok 2012. I v tomto směru by tedy mohl žalovaný dojít k odlišné výši pokuty. Pokud by byl obrat žalobkyně za rok 2012 výrazně vyšší než obrat za rok 2014, nelze dokonce vyloučit, že i po snížení koeficientu času by výsledná pokuta mohla být vyšší než nyní (případně totožná, pokud by si to vyžádal zákaz změny k horšímu, tj. *reformatio in peius*, jehož aplikace na vrácení věci soudem by ovšem musela být předmětem hlubších úvah, jež jdou nad rámec nynější kauzy). K odhadu výsledné výše pokuty ve spise chybí podklady, nicméně soud tedy předpokládá, že žalobkyně ví, co činí, a že měla dobrý důvod, aby se přetržení skutku zahájením řízení v žalobě dovolávala.

#### *Výše pokuty*

139. K námitkám proti uložené pokutě se soud vyjadřovat nebude. Bylo by to nadbytečné, neboť výše pokuty bude předmětem nového rozhodování a některé žalobní námitky (vztahující se k výpočtu obratu za rok 2014) ztratí opodstatnění, s ostatními dostane žalovaný možnost se případně hlouběji vypořádat.

#### *Závěr*

140. Celý tento spor lze zjednodušeně shrnout tak, že jde o střet dvou možných interpretací poměrně komplexní skutečnosti – situace na trzích s informacemi o dopravních spojeních v ČR.
141. Žalobkyně se domnívá, že na těchto trzích získala nanejvýš konkurenční výhodu. Má navíc za to, že se tak stalo zaslouženě, neboť pro získání této výhody na sebe musela převzít určité závazky vůči státu, aniž by za to žádala finanční protihodnotu. Zdarma tak státu poskytla své know-how a vytvořila pro něj unikátní software (pro správu dat a pro vyhledávání v nich), za což žádala právě jen možnost shromážděná data exkluzivně využívat. Její produkt (vyhledávač IDOS) byl natolik kvalitní, že zájem o reklamní prostor s ním spojený umožnil žalobkyni získávat prostředky na plnění povinností podle smlouvy o vedení CIS a spolu s tím dosahovat přiměřeného zisku. Žalobkyně se ale domnívá, že její postavení na trhu se navzdory získané výhodě nestalo natolik pevným, aby zakládalo dominanci, a že tudíž nemohla být povinna dodávat data o dopravních spojeních svým konkurentům, když o ně požádali. Zejména společnost Seznam vnímá žalobkyně v oblasti českého internetového prostředí jako „dravce“, tj. tržně silného konkurenta, který by dokázal její produkt z trhů s online reklamou zcela vytěsnit. Zároveň žalobkyně naznačuje, že společnost Seznam celé roky marnila čas tím, že se snažila vstoupit na trh s vyhledáváním dopravních spojení pokud možno jen s minimálními náklady. Trvala proto na bezplatném poskytnutí celé žalobkyniny databáze, nejednala dostatečně intenzivně s jednotlivými dopravci a oblastními koordinátory dopravy o možnosti poskytnutí jednotlivých „balíků“ dat, jež měli ve svém držení a z nichž mohla vybudovat vlastní srovnatelnou databázi, a nepracovala ani na technickém řešení, jež by jí umožnilo pro vytvoření vlastního vyhledávače dopravních spojení využívat data ve formátu xls, jež žalobkyně od roku 2010 zveřejňovala na svém internetovém portále. Když ale společnost Seznam konečně přijala fakt, že určité náklady vynaložit musí, dokázala na základě dat zveřejňovaných žalobkyní svůj konkurenční vyhledávač vytvořit a vstoupit a ním v dubnu 2015 na trh.
142. Naproti tomu žalovaný interpretuje skutečnost jinak. Podle něj se trhy s informacemi o dopravních spojeních utvářely v ČR za výrazného působení veřejné moci. Žalobkyně, jakožto výhradní držitelka dat shromážděných od jednotlivých dopravců na základě zákona, od počátku soutěžila na těchto trzích takřkajíc „se státem v zádech“. Trhy se tím značně zdeformovaly a vstoupit na ně bez navázání smluvního vztahu s žalobkyní bylo pro jakéhokoliv konkurenta velmi obtížné, ne-li nemožné. Žalobkyně přitom připouštěla na trh jen ty soutěžitele, kteří její dominantní postavení nemohli v dlouhodobém horizontu ohrozit. I těm navíc umožňovala pouze využívat jí vytvořený vyhledávací algoritmus běžící nad její vlastní (obohacenou) databází. Pokud měl potenciální konkurent zájem přímo o data z CIS, která by mu umožnila vytvořit vlastní produkt nabízející vyhledávání dopravních spojení, žalobkyně fakticky odmítala o takové

dodávce jednat bez ohledu na možnou výši odměny. Přitom si byla dobře vědoma toho, že vytvořením vyhledávače, který by byl založen na datech získaných jinou cestou, by se její konkurent vystavoval riziku blamáže. Data od jednotlivých dopravců byla totiž z hlediska úplnosti, aktuálnosti a spolehlivosti jejich průběžného dodávání od jednotlivých partnerů s daty z CIS nesrovnatelná a vyhledávač na nich založený by tudíž nebyl konkurenceschopný. Data ve formátu xls zveřejněná žalobkyní zase neměla garantovanou strukturu a žalobkyně by tudíž kdykoliv mohla jejich strukturu změnit a tím konkurenční vyhledávač přinejmenším na čas vyřadit z provozu a zkazít mu pověst. Žalobkyně tak nechránila spotřebitele před neobjektivními dopravními informacemi ani dopravce před kořistěním ze strany provozovatelů jiných vyhledávačů, ale výhradně jen své zisky a tržní postavení.

143. Krajský soud se nakonec na základě učiněných skutkových zjištění, přiklonil k náhledu žalovaného. Kromě všech výše uvedených argumentů vzal v úvahu i fakt, že žalobkyně v říjnu 2013 před zahájením řízení o deliktu odmítla v rámci tzv. soutěžní advokacie návrh žalovaného, aby popsala a garantovala strukturu dat, jež ve formátu xls zveřejňuje na své internetové stránce <http://portal.idos.cz>. Na jednání to vysvětlila obavou, že by tím stvrdila nezákonnost svého jednání, to však soud nepřesvědčilo. Soud má naopak za to, že pokud by byla pravdivá žalobkynina verze „příběhu“, nic by jí v přijetí takového opatření k nápravě nebránilo. Právě obava z toho, že by na trh s automatickým vyhledáváním dopravního spojení mohla společnost Seznam vstoupit bez nepřiměřeného rizika, však odmítavý postoj žalobkyně vůči návrhu žalovaného velmi dobře vysvětluje. Soud tak nakonec přistoupil ke zrušení napadeného rozhodnutí skutečně jen z jediného důvodu, a to kvůli nesprávně určené délce deliktu a jejímu možnému vlivu na výši uložené pokuty.

### VIII. Náklady řízení

144. Na základě výše uvedených úvah shledal soud žalobu důvodnou, proto napadené rozhodnutí pro nezákonnost zrušil (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Strana žalující měla ve věci plný úspěch, proto má vůči straně žalované právo na náhradu nákladů, které v řízení před soudem účelně vynaložila. Náklady řízení spočívají v zaplaceném soudním poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč a v nákladech právního zastoupení v řízení před krajským soudem. Strana žalující tyto náklady vyčíslila na 63 020 Kč, soud však na základě obsahu spisu a své úvahy přiznal částku nižší z důvodů, jež v průběhu výpočtu osvětlí.
145. Zástupce strany žalující učinil celkem 6 úkonů právní služby ve smyslu vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Šlo o převzetí a přípravu zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu; tento úkon je třeba uhradit bez ohledu na to, že právní zástupce zastupoval účastníka již ve správním řízení – srov. rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2011, č. j. 1 As 21/2011 - 52, č. 2414/2011 Sb. NSS], tři písemná podání soudu ve věci samé, tj. podání žaloby, repliky a tripliky [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu] a účast na soudním jednání dne 25. 11. 2020, jehož délka překročila 2 hodiny, proto za ně přísluší odměna v rozsahu 2 úkonů právní služby, nikoliv jednoho, jak vyčíslil zástupce žalobkyně [§ 11 odst. 1 písm. g) advokátního tarifu]. Za jeden úkon náleží podle § 7 bodu 5 aplikovaného na základě § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu odměna ve výši 3 100 Kč. Zástupce žalované požadoval zvýšení odměny u všech úkonů z důvodu jejich mimořádné obtížnosti a časové náročnosti na trojnásobek podle § 12 odst. 1 advokátního tarifu. Zástupce měl zřejmě na mysli obtížnost věci, tj. případu jako takového, neboť nijak neodůvodňuje náročnost jednotlivých úkonů. Podle judikatury však *„okolnosti odůvodňující mimořádné zvýšení mimosmluvní odměny advokáta ... spočívají v neobvykle zvýšených odborných či profesních nárocích na advokáta při realizaci konkrétního úkonu právní služby a nelze je paušálně odvozovat od obtížnosti věci, v rámci které je právní služba poskytována“* (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 1. 2019, sp. zn. 30 Cdo 4016/2016). Soud proto uvážil, nakolik obtížný byl ten který úkon v dané věci a konstatuje, že za mimořádně obtížné považuje pouze úkony spočívající v převzetí a přípravě zastoupení a v podání žaloby. U nich shledává důvodným zvýšení odměny na dvojnásobek, a to s ohledem na

rozsah podkladů a na to, že určitá část žalobní argumentace byla opřena o cizojazyčnou odbornou literaturu z oblasti soutěžního práva a o rozhodovací praxi SDEU a Evropské komise. Na druhou stranu, žalobkyně byla postížena (po korekci provedené napadeným rozhodnutím) výhradně za porušení vnitrostátního soutěžního práva. Obtížnost uvedených úkonů tudíž nevnímá soud jako tak intenzivní, aby odůvodnila nejvyšší možné (trojnásobné) zvýšení odměny. U ostatních úkonů (replika, triplika a účast při jednání) pak soud mimořádnou obtížnost ani časovou náročnost odůvodňující zvýšení odměny neshledal [časovou náročnost jednání zohlednil soud výše podle § 11 odst. 1 písm. g) advokátního tarifu].

146. Zástupci náležejí za úkony právní služby též náhrada hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 300 Kč, tj. 1 800 Kč (6 x 300 Kč). Protože zmocněný advokát je plátcem DPH, zvyšuje se nárok o částku odpovídající dani ve výši 21 %, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, celkem tedy za všechny úkony 32 186 Kč (8 x 3751 Kč + 6 x 363).
147. V souvislosti s účastí na jednání dále náležejí náhrada cestovních výdajů, vypočítaných na základě § 13 odst. 5 advokátního tarifu podle zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce. Zástupce žalobkyně je doložil jízdenkou na trasu Praha (sídlo advokátní kanceláře) – Brno (sídlo soudu) a zpět v hodnotě 730 Kč (včetně DPH ve výši 10 %). Za účast na jednání je nutno dále přiznat náhradu za promeškaný čas advokáta strávený cestou do místa jednání a zpět podle § 14 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu, a to ve výši 100 Kč za každou započatou půlhodinu podle § 14 odst. 3 advokátního tarifu. Zástupce si nárokuje náhradu ve výši 1 000 Kč (10 x 100 Kč), což soud shledal opodstatněným; k tomu bylo nutno přičíst DPH ve výši 210 Kč. Celkem tedy v souvislosti s jednáním přísluší náhrada ve výši 1 940 Kč.
148. Výše nákladů právního zastoupení za celé řízení tudíž činí 34 126 Kč a výše soudních poplatků 3 000 Kč. Celkem má strana žalovaná uhradit straně žalující částku 37 126 Kč, k čemuž jí soud stanovil lhůtu jednoho měsíce.

#### **Poučení:**

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 25. 11. 2020

Mgr. Milan Procházka, v.r.  
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: Jaroslava Předešlá