



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně: **Kaufland Česká republika v. o. s.**, se sídlem Bělohorská 2428/203, Praha 6, zastoupena JUDr. Milošem Temelem, LL.M., advokátem se sídlem Biskupcova 1761/76, Praha 3, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 1926/7, Brno, o přezkoumání rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 21. 10. 2013, č. j. ÚOHS-R146/2013/TS-20430/320/RJa, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 6. 2020, č. j. 30 Af 125/2013 – 331,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 6. 2020, č. j. 30 Af 125/2013 – 331, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

[1] Rozhodnutím žalovaného, jakožto správního orgánu I. stupně, ze dne 24. 4. 2013, č. j. ÚOHS-S160/2010-7578/2013/460/APo (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), výrokem I., byla žalobkyně uznána vinnou z porušení zákazu zneužití významné tržní síly ve smyslu § 4 písm. e) zákona č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití (dále jen „zákon o významné tržní síle“), tím, že:

- A. sjednávala s nadpoloviční většinou svých dodavatelů lhůty splatnosti na úhradu svých finančních závazků ve lhůtě delší než 30 dnů, a úhrady svých finančních závazků vůči těmto dodavatelům ve lhůtách delších než 30 dní realizovala

(tj. soustavně uplatňovala praxi zakázanou v dodavatelsko-odběratelských vztazích, uvedenou v příloze č. 5 odst. 1 odr. 6 zákona o významné tržní síle),

- B. sjednávala s 95 % dodavatelů pro případ postoupení pohledávky třetím osobám povinnost hradit – vedle nákladů spojených se zpracováním agendy o postoupení – poplatek ve výši 4 % z hodnoty postoupené pohledávky, která představovala sankci za výkon jejich práv, neboť byla ukládána bez objektivně ospravedlnitelného důvodu, navíc v nepřiměřené výši;

k tomu sjednávala pro případ úhrady faktur dodavatelům před lhůtou splatnosti tzv. dodatečné skonto ve výši 0,5 % z předčasně uhrazené faktury za každý započatý týden, o který byla faktura dříve uhrazena, přičemž povinnost dodavatelů hradit poplatek za postoupení pohledávky byla příčinou jejich omezené možnosti zvolit si ekonomicky výhodnější variantu úhrady pohledávky před její splatností, než byla možnost předčasné úhrady pohledávky účastníkem řízení se zaplacením skonta;

a od některých dodavatelů vybírala také poplatky za postoupení pohledávek a dodatečná skonta, která byla z důvodu způsobu jejich výpočtu v části případů nepřiměřeně vysoká

(tj. soustavně uplatňovala praxi zakázanou v dodavatelsko-odběratelských vztazích, uvedenou v příloze č. 5 odst. 1 odr. 2 zákona o významné tržní síle).

[2] Výrokem II. prvostupňového rozhodnutí bylo žalobkyni shora popsané delikt ní jednání dle § 6 odst. 1 zákona o významné tržní síle do budoucna zakázáno; výrokem III. pak byla žalobkyni podle § 8 odst. 2 zákona o významné tržní síle uložena pokuta v úhrnné výši 22 130 000 Kč a konečně výrokem IV. jí byla uložena povinnost uhradit náklady řízení paušální částkou 2 500 Kč.

[3] Předseda žalovaného v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl rozklad žalobkyně a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Rozhodnutí předsedy žalovaného napadla žalobkyně žalobou; Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) rozsudkem ze dne 21. 4. 2016, č. j. 30 Af 125/2013 – 191 (dále jen „první rozsudek ve věci“) zrušil rozhodnutí předsedy žalovaného i prvostupňové rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[4] Krajský soud v prvním rozsudku ve věci dospěl k závěru, že správní orgány pochybily, neboť při posouzení věci vycházely z nesprávného výkladu pojmu „významná tržní síla“ (namísto tzv. relativního konceptu aplikovaly koncept absolutní). Jelikož závěry učiněné v prvním rozsudku ve věci zásadním způsobem změnily náhled na celý případ, považoval krajský soud za bezúčelné zabývat se dalšími žalobními body, neboť tyto budou dle jeho názoru v dalším správním řízení „překryty“ právě aplikací relativního pojetí významné tržní síly.

[5] První rozsudek ve věci napadl žalovaný kasační stížností, kterou Nejvyšší správní soud shledal s odkazem na § 103 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř.

pokračování

s.“) důvodnou, neboť krajský soud se nevypořádal se všemi žalobními body, čímž zatížil svůj rozsudek vadou dle výše uvedeného ustanovení. Nejvyšší správní soud proto rozsudkem ze dne 31. 10. 2017, č. j. 3 As 88/2016 – 40 (dále jen „zrušující rozsudek NSS“) první rozsudek ve věci zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud následně rozhodl o přerušení řízení z důvodu, že u Ústavního soudu bylo pod sp. zn. Pl. ÚS 30/16 vedeno řízení, jehož výsledek mohl dle krajského soudu mít vliv na rozhodnutí v předmětné věci. Řízení zahájené u Ústavního soudu na základě návrhů dvou skupin senátorů se věcně týkalo zrušení zákona o významné tržní síle ve znění novely provedené zákonem č. 50/2016 Sb. s účinností od 6. 3. 2016. Krajský soud shledal, že nelze vyloučit jeho zrušení pro rozpor s ústavním pořádkem, který byl v některých ohledech namítán ze stejných nebo podobných důvodů, kterými argumentovala i žalobkyně a ke kterým se krajský soud v tehdejší procesní situaci ještě nevyjádřil (např. zásah do smluvní svobody a volnosti podnikání, porušení zákazu diskriminace či rozpor s právem EU). Ústavní soud nálezem ze dne 7. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 30/16 (dále jen „nález ÚS“) rozhodl tak, že zrušil část ustanovení § 3a zákona o významné tržní síle ve znění zákona č. 50/2016 Sb. O dalších návrzích rozhodl tak, že je buď zamítl, odmítl nebo řízení ve vztahu k nim zastavil. V návaznosti na vyhlášení nálezu ÚS krajský soud následně v řízení pokračoval. Rozsudkem ze dne 29. 6. 2020, č. j. 30 Af 125/2013 – 331 (nyní napadením kasační stížností) rozhodnutí předsedy žalovaného opětovně zrušil.

[6] V napadeném rozsudku krajský soud nejprve podotknul, že důvodnost jedné z námitek, týkající se nesprávně zvoleného absolutního konceptu posuzování významné tržní síly, činí nepoužitelnou značnou část úvah žalovaného navazující na tento koncept. Konstatoval, že s ohledem na to bude žalovaný povinen vycházet v dalším řízení z relativního konceptu pojetí významné tržní síly, bude nucen doplnit dokazování a přehodnotit i značnou část úvah, jež souvisí s předmětným konceptem (např. vymezení relevantního trhu, závažnost jednání atd.) Přestože kasační soud ve zrušujícím rozsudku NSS zavázal krajský soud zabývat se důvodností všech žalobních námitek, je krajský soud přesvědčen, že vyjadřovat se k těmto otázkám detailně by za dané procesní situace porušovalo zásadu subsidiarity soudního přezkumu, neboť první by na věc optikou relativního konceptu tržní síly měl nahlížet žalovaný, nikoliv krajský soud.

[7] Než krajský soud přistoupil k projednání jednotlivých žalobních bodů, provedl rekapitulaci skutkových okolností, jež předcházely vydání prvostupňového rozhodnutí. Popsal okolnosti zahájení správního řízení, i jeho následující procesní vývoj. Krajský soud rovněž připomněl, že žalovaný, jakožto správní orgán I. stupně, ve věci rozhodl nejdříve rozhodnutím ze dne 19. 7. 2011, č. j. ÚOHS-S160/2/10-11017/2011/460, které však bylo na základě rozkladu žalobkyně následně zrušeno rozhodnutím předsedy žalovaného ze dne 29. 5. 2012, č. j. ÚOHS-R169/2011/TS-2901/2012/320/Rja.

[8] Následně krajský soud posuzoval důvodnost jednotlivých žalobních námitek. Předně se vyjádřil k námitce nesprávné interpretace pojmu „významná tržní síla“ (bod V. 2 napadeného rozsudku). Konstatoval, že výkladu tohoto pojmu se vyčerpávajícím způsobem zabýval již v prvním rozsudku ve věci, v němž dospěl k závěru o nutnosti interpretovat tento pojem podle zákona o významné tržní síle ve znění účinném do 5. 3. 2016 ve světle tzv. relativního konceptu, tj. jako postavení odběratele vůči konkrétnímu

dodavateli. Doplnil, že předmětný závěr byl potvrzen zrušujícím rozsudkem NSS, v němž Nejvyšší správní soud upřesnil, že takový závěr plyne z jazykového, systematického i historického výkladu a neexistují tak vedle sebe dva srovnatelné a konkurující si výklady, pročez neaplikoval zásadu *in dubio mitius*. Námitku tak krajský soud shledal důvodnou.

[9] Důvodnou neshledal krajský soud naopak námitku protiústavnosti zákona o významné tržní síle (bod V. 3 napadeného rozsudku). V této souvislosti odkázal v podrobnostech rovněž na svůj první rozsudek ve věci a zrušující rozsudek NSS a shrnul, že jak krajský soud, tak Nejvyšší správní soud neshledaly důvody pro předložení věci Ústavnímu soudu dle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Doplnil, že ani Ústavní soud v nálezu ÚS neshledal neústavní neurčitost zákazu zneužití významné tržní síly.

[10] Pokud jde o námitku nesprávného posouzení existence významné tržní síly žalobkyně (bod V. 4 napadeného rozsudku), krajský soud konstatoval, že tuto spojovala žalobkyně především s absolutním konceptem zastávaným žalovaným; ve světle relativního konceptu tak převážná část závěrů žalovaného nemůže obstát. Naplnění hodnotících kritérií vymezených v § 3 odst. 2 zákona o významné tržní síle bude muset být dle krajského soudu zhodnoceno novým pohledem individuální ekonomické závislosti jednotlivých dodavatelů na odběrateli. Ve světle závěru krajského soudu vyslovených k námitce pod bodem V. 2 neobstojí ani označení žalobkyně jako tzv. „gatekeepera“ na relevantním trhu nákupu potravinářského zboží určeného pro maloobchodní prodej v České republice, neboť relevantní trh vymezený žalovaným odpovídal absolutnímu konceptu posuzování významné tržní síly (námitka pod bodem V. 6 níže). Co se týče vyvratitelné domněnky o podstatnosti narušení hospodářské soutěže dle § 3 odst. 3 zákona o významné tržní síle a zpochybnění interpretace pojmu „čistý obrat“, krajský soud uvedl, že žalobkyně neuvedla konkrétní výtky vůči závěrům žalovaného. V reakci na uvedené proto krajský soud pouze v obecné rovině uvedl, že se ztotožňuje se závěry žalovaného. Doplnil, že lze zohlednit i novelizaci zákona o významné tržní síle, jenž s účinností od 6. 3. 2016 v § 3 odst. 4 výslovně uvádí, že se obrat posuzuje za poslední ukončené účetní období v délce 12 měsíců. Námitku krajský soud shledal nedůvodnou.

[11] Jako bezpředmětné označil krajský soud posouzení další námitky žalobkyně, jež se týkala neúplného zjištění skutkového stavu (bod V. 5 napadeného rozsudku). Dle tvrzení žalobkyně nebyly totiž posuzovány skutečnosti významné z hlediska § 3 odst. 2 zákona o významné tržní síle za celé období, za které jí byla uložena pokuta. Žalovaný bude dle krajského soudu v dalším řízení povinen naplnění těchto kritérií hodnotit znovu ve světle relativního konceptu významné tržní síly.

[12] Co se týče námitky nesprávného posouzení relevantního trhu a subjektivní stránky jednání (bod V. 6 napadeného rozsudku), krajský soud vysvětlil, že způsob vymezení relevantního trhu správními orgány odpovídá absolutnímu konceptu významné tržní síly, jež byl následně shledán nesprávným. V dalším řízení tak dle jeho názoru dříve vymezený trh nákupu potravinářského zboží určeného pro maloobchodní prodej v České republice nemůže obstát. V této části následně námitku označil za důvodnou. Pokud jde o nesouhlas žalobkyně se závěry žalovaného o podstatném narušení hospodářské soutěže, postrádá dle krajského soudu význam zabývat se naplněním znaku soustavnosti vytýkaného jednání, neboť to bude dle krajského soudu rovněž nezbytné posoudit v jiném konceptu. Nadto

pokračování

nelze vyloučit, že žalovaný své nové posouzení založí na jiných kritériích. S odkazem na odstavce 199 – 200 rozhodnutí předsedy žalovaného a judikaturu zdejšího soudu doplnil, že výtky žalobkyně ohledně porušení zásady zákazu dvojího přičítání neshledal oprávněnými. Stran namítaného nesprávného posouzení subjektivní stránky deliktu krajský soud uvedl, že žalovaný nebyl povinen se jí zabývat, neboť v případě vytýkaného správného deliktu je koncipována jako odpovědnost objektivní.

[13] V případě námitky nesprávného posouzení odchylek lhůt splatnosti (bod V. 7 napadeného rozsudku) se krajský soud ztotožnil s posouzením žalovaného, že za objektivní příčinu ve smyslu přílohy 5 odst. 1 odst. 6 zákona o významné tržní síle nelze považovat jiné smluvní ujednání vtělené do smlouvy mezi odběratelem a dodavatelem. Krajský soud uzavřel, že tato námitka není důvodná a pojem „bez objektivní příčiny“ dle výše uvedené části přílohy zákona o významné tržní síle míří na příčiny, jež jsou nezávislé na vůli odběratele a stojí mimo jeho dispozici. Po konstatování, že žalobkyně netvrdila existenci žádných okolností na její vůli nezávislých, které by odůvodňovaly pozdní úhrady faktur (a tudíž nelze shledat naplnění podmínek pro její liberaci), označil krajský soud námitku za nedůvodnou.

[14] Žalobní námitku rozporu zákona o významné tržní síle s právem EU (bod V. 8 napadeného rozsudku) žalobkyně dle krajského soudu přednesla ve dvou rovinách, a to (i) v nepřímé diskriminaci zahraničních obchodních řetězců a v (ii) porušení tzv. konvergenční doložky. V souvislosti s prvním bodem krajský soud odkázal na nález ÚS. Krajský soud za zásadní označil zejména zde vyslovený závěr, že zákonné vymezení zákazu zneužití významné tržní síly dle § 4 ve spojení s § 3, zákona o významné tržní síle (a zejména obrátové kritérium dle § 3 odst. 4 tohoto zákona) není v rozporu se základním právem podnikat dle čl. 26 Listiny ve spojení se zásadou rovnosti dle čl. 1 Listiny a zákazem diskriminace dle čl. 3 odst. 1 Listiny. Co se týče porušení tzv. konvergenční doložky, krajský soud ve shodě se žalovaným dospěl k závěru, že v případě vytýkaných ujednání nejde o dohody ve smyslu čl. 101 (dříve čl. 81) Smlouvy fungování Evropské unie. Krajský soud v této souvislosti nedospěl k závěru o tom, že by v dané věci bylo nutné předložit předběžnou otázku dle čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie, jak požadovala žalobkyně. Námitku (a to v obou jejích rovinách) shledal krajský soud nedůvodnou.

[15] Krajský soud neshledal důvodnou ani námitku nezohlednění navržených závazků ve prospěch obnovení hospodářské soutěže (bod V. 9 napadeného rozsudku). Ztotožnil se se žalovaným, že ustanovení § 6 odst. 2 zákona o významné tržní síle ponechává na zvážení žalovaného, zda navržené závazky přijme. Zopakoval, že v nyní projednávané věci žalovaný neshledal navržené závazky dostatečnými pro obnovení hospodářské soutěže zejména s ohledem na značnou časovou prodlevu mezi zahájením správního řízení a návrhem závazku, která přesáhla dva a půl roku (poté, co bylo na základě rozkladu žalobkyně následně zrušeno rozhodnutím předsedy žalovaného ze dne 29. 5. 2012, č. j. ÚOHS-R169/2011/TS-2901/2012/320/Rja zrušeno původní rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 19. 7. 2011, č. j. ÚOHS-S160/2/10-11017/2011/460). Doplnil, že detailnější zkoumání předmětné námitky postrádá významu, neboť v důsledku změny konceptu posuzování významné tržní síly bude v dalším řízení nezbytné jednání

žalobkyně překvalifikovat a přezkum oprávněnosti návrhů závazků ze dne 14. 12. 2012 se stává bezúčelným. Na novou kvalifikaci jednání žalobkyně totiž dle krajského soudu může následovat i nový návrh závazků, jehož oprávněnost bude nutné posoudit s ohledem na obsah a konkrétní specifika.

[16] Závěrem se krajský soud zabýval námitkou porušení procesních práv žalobkyně, přičemž ani tu nepovažoval za důvodnou. Žalobkyně namítala, že (i) byla postižena za jednání, které nebylo uvedeno ve sdělení výhrad, (ii) ve sdělení výhrad ani v jeho dodatku nebyly označeny hlavní důkazy dle § 6 odst. 3 zákona o významné tržní síle a konečně (iii) porušení práva žalobkyně na obhajobu. Krajský soud ve vztahu ke každé dílčí námitce postupně odkázal na konkrétní části rozhodnutí předsedy žalovaného, přičemž pokaždé uvedl, že se ztotožnil se závěry tam uvedenými.

II.

Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

II. A.

Kasační stížnost

[17] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost, v níž uplatnil důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tzn. nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[18] Stěžovatel v úvodu kasační stížnosti připomněl výčet žalobních námitek, jejichž důvodnost mohl dle zrušujícího rozsudku NSS krajský soud v předchozím řízení hodnotit. Rovněž poukázal na závěr Nejvyššího správního soudu, dle kterého mohl krajský soud vypořádat tyto námitky bez ohledu na nesprávnost zvoleného konceptu při výkladu pojmu „významná tržní síla“. Dle tvrzení stěžovatele však krajský soud těmito závěry Nejvyššího správního soudu nevyhověl, neboť některé ze žalobních bodů dostatečným způsobem nevypořádal. Ačkoliv krajský soud sám v napadeném rozsudku konstatoval, že ho Nejvyšší správní soud zavázal povinností zabývat se důvodnosti všech žalobních námitek, k některým z nich v napadeném rozsudku uvedl, že jejich přezkum považuje za bezpředmětný. Takový postup zakládá dle stěžovatele nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů. Stěžovatel v této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2016, č. j. 7 As 91/2015 – 79 a uzavřel, že dle jeho názoru krajský soud v napadeném rozsudku záměrně opomněl vypořádat několik žalobních bodů, které mají význam pro další správní řízení.

[19] Krajský soud se dle stěžovatele nedostatečně zabýval námitkou neúplného zjištění skutkového stavu v souvislosti s posouzením skutečností významných z hlediska § 3 odst. 2 zákona o významné tržní síle pro celé období, za které byla žalobkyni udělena pokuta. Závěr krajského soudu, dle kterého je s ohledem na nutnost aplikovat relativní koncept významné tržní síly řešení této námitek nyní bezpředmětné, označil stěžovatel za nesprávný a nepřezkoumatelný. Žalobkyně v žalobě namítala nedostatečné posouzení skutkového stavu, s čímž stěžovatel nesouhlasí. Má-li být aplikován relativní koncept významné tržní síly, bude dle stěžovatele na místě posoudit i postavení dodavatelů

pokračování

žalobkyně. Uvedené nicméně neznámá, že by krajský soud nemohl posoudit, zda je rozsah dosud získaných podkladů z časového hlediska dostatečný, a to zejména pokud jej k tomu Nejvyšší správní soud zavázal.

[20] Stejně tak se krajský soud nedostatečně zabýval námitkou nezohlednění navržených závazků. Stěžovatel poukázal na to, že část odůvodnění vztahující se k této námitce je tvořeno pouze přepisem § 6 odst. 1 až 3 zákona o významné tržní síle, rekapitulací správního řízení vedeného pod sp. zn. ÚOHS-S160/2010 ve spojitosti s návrhem závazků ze strany žalobkyně nebo hodnocení časového odstupu mezi zahájením řízení a tímto návrhem. Detailnější zhodnocení námitky však dle krajského soudu postrádá významu, neboť jednání žalobkyně bude nezbytné v dalším řízení překvalifikovat. Tento postup stěžovatel považuje (za situace, kdy je pro správní řízení klíčové posouzení podmínek pro přijetí závazků dle § 6 odst. 1 zákona o významné tržní síle) za nepřipustné odmítnutí spravedlnosti a jeden z důvodů nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku.

[21] Jako nepřezkoumatelný a věcně nesprávný označil stěžovatel napadený rozsudek i vzhledem k tomu, jak se krajský soud vypořádal s námitkou nesprávného posouzení relevantního trhu. Jeho úvahy v tomto směru považuje za nedostatečné; z napadeného rozsudku není patrné, proč by relevantní trh (tak jak byl vymezen v prvostupňovém rozhodnutí a popsán v rozhodnutí předsedy žalovaného) nemohl obstát v případě aplikace relativního konceptu významné tržní síly. Dle názoru stěžovatele je posouzení relevantního trhu zcela nezávislé na interpretaci pojmu významná tržní síla. V této souvislosti stěžovatel upozornil, že problematika relevantního trhu dle zákona o významné tržní síle ve znění do 5. 3. 2016 je v judikatuře správních soudů neřešenou problematikou, dosud nebyla soudně přezkoumána nutnost určovat relevantní trh nebo otázka, zda je termín relevantního trhu dle zákona o významné tržní síle obsahově shodný s termínem relevantního trhu dle § 2 odst. 2 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o ochraně hospodářské soutěže“). Stěžovatel poukázal na odlišnost obou předpisů a skutečnost, že posouzení výše uvedených otázek může mít značný význam pro další správní řízení; dle jeho názoru je tak na místě, aby se touto problematikou zabýval soud.

[22] Stěžovatel považuje za nedostačené i vypořádání námitky nesprávné interpretace pojmu významná tržní síla. Krajský soud v napadeném rozsudku odkázal na své závěry, jež formuloval v prvním rozsudku ve věci a stejně tak na závěry, které uvedl kasační soud v zrušujícím rozsudku NSS. Deklaroval, že otázka výkladu pojmu významné tržní síly obsaženého v zákoně o významné tržní síle ve znění do 5. 3. 2016 byla s konečnou platností posouzena. Takové vypořádání žalobní námitky však stěžovatel považuje za nedostatečné zejména s ohledem na jiné důvody, na základě kterých oba soudy závěr o aplikaci relativního konceptu významné tržní síly učinily. Prostým odkazem na tato rozhodnutí však krajský soud nesdělil, proč považuje tuto námitku za důvodnou. V napadeném rozsudku měl dle stěžovatele krajský soud jednoznačně identifikovat důvody, pro které je na místě interpretovat pojem významná tržní síla za pomoci relativního konceptu, aby stěžovatel mohl realizovat své právo na procesí obranu. Neuvedení důvodu pro nutnost aplikace relativního konceptu významné tržní síly představuje rovněž ztížení jeho interpretace v dalším správním řízení.

[23] I v souvislosti s námitkou žalobkyně ohledně jejího postavení tzv. gatekeepera poukázal stěžovatel na nepřezkoumatelnost a nesprávnost úvah krajského soudu a to z důvodu, že tato část odůvodnění napadeného rozsudku je toliko odkazem na pasáže odůvodnění, které se zabývají interpretací pojmu významná tržní síla a relevantní trh.

[24] Okruh námitek, týkajících se nepřezkoumatelnosti, uzavřel stěžovatel tím, že krajský soud nikterak neodůvodnil, proč považuje za nezákonné rozhodnutí předsedy žalovaného a nikoliv již prvostupňové rozhodnutí. Nutnost odlišné interpretace pojmu významné tržní síly představuje dle stěžovatele natolik závažnou změnu právního hodnocení, že i kdyby předseda žalovaného dospěl na základě aplikace relativního konceptu významné tržní síly ke shodným závěrům jako žalovaný v prvostupňovém rozhodnutí, nemohl by toto rozhodnutí potvrdit, neboť v souladu se zásadou dvojinstančnosti správního řízení vyžaduje takto významná změna právního hodnocení opětovné posouzení prvostupňovým orgánem.

[25] Prostřednictvím dalších námitek cílil stěžovatel na tvrzenou nezákonnost napadeného rozsudku, která dle jeho názoru spočívá v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem. Setrvává na svém přesvědčení o nutnosti interpretovat pojem významná tržní síla dle zákona o významné tržní síle ve znění do 5. 3. 2016 za pomoci absolutního konceptu. Byť si je vědom závěru zdejšího soudu obsažených ve zrušujícím rozsudku NSS, má za to, že vzhledem k vývoji judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu je dán prostor pro jeho přehodnocení. Odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2020, č. j. 2 As 69/2018 – 53, kde zdejší soud s ohledem na nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18 akcentoval nutnost jednotného a systematického chápání právního řádu.

[26] Stěžovatel dále namítal, že v rámci zkoumání naplnění skutkové podstaty správního deliktu dle § 8 odst. 1 písm. a) zákona o významné tržní síle je s ohledem na systematický výklad právního řádu nutné aplikovat trestněprávní institut tzv. speciálního subjektu, kterým je soutěžitel s významnou tržní silou, obdobně jako je v případě přestupku zneužití dominantního postavení dle § 22a odst. 1 písm. a) zákona o ochraně hospodářské soutěže speciálním subjektem soutěžitel v dominantním postavení. Toto postavení přitom nelze relativizovat tak, že se určitý subjekt v postavení speciálního subjektu nachází jenom ve vztahu vůči nějaké osobě a vůči jiné nikoliv. Z tohoto dle stěžovatele pak plyne, že určitý odběratel v postavení významné tržní síly buď nachází, nebo nikoliv a je tedy nezbytné významnou tržní sílu interpretovat na základě absolutního konceptu. Uvedené přitom nebrání aplikaci korektivů, které správní soudy akcentovaly při dovozování nutnosti aplikace relativního konceptu.

[27] V této souvislosti stěžovatel doplnil, že interpretace pojmu významná tržní síla není ze strany správních soudů dostatečně odlišována od pojmu zneužití významné tržní síly. Dle jeho názoru jsou totiž při interpretaci druhého jmenovaného pojmu zohledňovány okolnosti, které je nutné brát v potaz až při obecných úvahách o naplnění skutkové podstaty správního deliktu zneužití významné tržní síly dle § 8 odst. 1 písm. a) zákona o významné tržní síle; obdobně je to dle stěžovatele u již výše zmíněného přestupku zneužití dominantního postavení dle § 22a odst. 1 písm. a) zákona o ochraně hospodářské soutěže.

pokračování

Ani při uplatnění absolutního konceptu významné tržní síly při posuzování, zda došlo ke spáchání správního deliktu dle § 8 odst. 1 písm. a) zákona o významné tržní síle, není vyloučeno zohledňovat relevantní okolnosti případu vztahující se k postavení dodavatele. Nad rámec právě uvedeného stěžovatel uvedl, že postavení ostatních subjektů na trhu může být při posuzování otázky, zda má daný odběratel významnou tržní sílu, posuzováno v rámci zkoumání okolností dle § 3 odst. 2 zákona o významné tržní síle i v případě aplikace absolutního konceptu. Obdobně lze relevantní okolnosti zohledňovat při posuzování, zda jsou dány okolnosti, které by vyvracely domněnku existence významné tržní síly dle § 3 odst. 3 zákona o významné tržní síle. Dle stěžovatele jde o období posuzování vyrovnávací kupní síly při zkoumání existence dominantního postavení u daného soutěžitele.

[28] Kasační stížnost stěžovatel uzavřel konstatováním, že uvedený přístup k interpretaci pojmu významná tržní síla zcela odpovídá absolutnímu konceptu, jakož i dikci i účelu zákona o významné tržní síle ve znění účinném do 5. 3. 2016. Stěžovatel zastává názor, že zde nejsou vedle sebe dvě srovnatelné přesvědčivé výkladové alternativy, z nichž jedna je příznivější pro možného pachatele právního deliktu dle zákona o významné tržní síle ve znění do 5. 3. 2016. Závěrem stěžovatel zopakoval, že i v případě absolutního konceptu významné tržní síly mohou být zohledněny relevantní okolnosti vztahující se k postavení dodavatele.

II. B.

Vyjádření žalobkyně

[29] Žalobkyně v úvodu svého vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznila, že od okamžiku zahájení správního řízení uplynulo víc než 10 let, přičemž projednávaná věc je stále na svém začátku bez ohledu na to, zda bude, nebo nebude kasační stížnosti vyhověno. Tuto délku žalobkyně považuje za rozpornou s právem na spravedlivý proces, přičemž předpokládá, že s ohledem na aktuální procesní situaci nelze v dohledné době očekávat konečné rozhodnutí ve věci. Žalobkyně se v této souvislosti domnívá, že stěžovatel měl dbát práv a její oprávněných zájmů a místo podání kasační stížnosti, která celé správní řízení ještě víc prodlouží, měl v intencích napadeného rozsudku a předchozí rozhodovací praxí ve věci sám rozhodnout.

[30] Co se týče stěžovatelem namítané nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, žalobkyně považovala za nadbytečné zabývat se jednotlivými výtkami stěžovatele. Poukázala však na to, že stěžovatel, který tvrdí, že napadený rozsudek mu neposkytuje dostatečné vodítko k aplikaci příslušného znění zákona o významné tržní síle, byl zároveň bez jakýchkoliv problémů schopen (dle prvního rozsudku ve věci a zrušujícího rozsudku NSS) v jiných věcech zákon o významné tržní síle ve znění účinném do 5. 3. 2016 vyložit a aplikovat. K tomu žalobkyně doložila dvě rozhodnutí žalovaného, přičemž je označila jako přípustné důkazy, neboť se dle jejího tvrzení jedná o důkazy vyvracející nová tvrzení stěžovatele.

[31] Pokud jde o revizi závěru kasačního soudu o aplikaci zákona o významné tržní síle ve světle tzv. relativního konceptu významné tržní síly, kterého se stěžovatel nyní domáhá,

zde odkázala žalobkyně na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2019, č. j. 4 As 3/2018 – 50, který možnost změny právního názoru kasačního soudu vylučuje. Žalobkyně považuje za nadbytečné blíže se zabývat poměrně rozsáhlou argumentací stěžovatele k této otázce, pouze ji ve stručnosti označila jako nepřiléhavou. Kromě přednesení návrhu na zamítnutí kasační stížnosti žalobkyně závěrem Nejvyšší správní soud požádala, aby *obiter dictum* zdůraznil povinnost stěžovatele šetřit její procesní práva s ohledem na existenci jeho předchozí vlastní rozhodovací praxe ohledně otázek, o jejichž výklad žádá soud.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

III. A.

Přípustnost kasační stížnosti

[32] Nejříve Nejvyšší správní soud zkoumal, zda jsou naplněny podmínky nezbytné k projednání podané kasační stížnosti. Vzhledem k tomu, že se jedná již o druhou kasační stížnost v téže věci, musel se kasační soud předně zabývat její přípustností dle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Podle právě uvedeného ustanovení je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

[33] Kromě výše uvedené zákonem předpokládané výjimky z nepřipustnosti kasační stížnosti dovodila judikatorní praxe i další případy, které připouštějí přezkum rozhodnutí krajského soudu i poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 - 165 dospěl k závěru, že s ohledem na účel citovaného ustanovení, kterým je zabránit, aby se Nejvyšší správní soud opakovaně zabýval otázkami, ke kterým již v předchozím zrušujícím rozsudku v dané věci vyjádřil svůj závazný právní názor, nebude kasační stížnost proti druhému či dalšímu rozhodnutí krajského soudu, nepřipustná ani v případě, kdy Nejvyšší správní soud zrušil předchozí rozhodnutí krajského soudu pouze pro nepřezkoumatelnost nebo jiné procesní pochybení a nevyjádřil se nijak k meritu věci.

[34] V nyní posuzované věci Nejvyšší správní soud konstatuje, že krajský soud zatížil první rozsudek ve věci vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodu, neboť se v předcházejícím řízení nevypořádal se všemi v žalobě uplatněnými námitkami, ačkoliv mohl (a měl) hodnotit jejich důvodnost. Krajský soud dle § 110 odst. 4 s. ř. s. zavázal právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozsudku NSS; krajský soud měl povinnost toto pochybení napravit a jednotlivé žalobní body posoudit.

[35] Současně však nelze přehlédnout, že se Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku NSS vyjádřil již k otázce výkladu pojmu „významná tržní síla“, přičemž uzavřel, že tento pojem obsažený v ustanovení § 3 zákona o významné tržní síle ve znění účinném

pokračování

do 5. 3. 2016 je nutno vykládat ve smyslu tzv. relativního konceptu, jakožto postavení odběratele vůči konkrétnímu dodavateli. Výklad pojmu „významná tržní síla“ byl nicméně jedinou otázkou, ke které se Nejvyšší správní soud vyjádřil; jak sám uvedl, učinil tak „v zájmu naplnění principu rychlosti a hospodárnosti řízení, neboť tímto mohl krajskému soudu poskytnout reakci na tu část odůvodnění prvního rozsudku ve věci, která byla způsobilá přezkumu“. Nejvyšší správní soud z povahy a logiky věci nemohl vyjádřit svůj závazný právní názor k těm žalobním námitkám, které krajský soud ponechal v předcházejícím řízení bez meritorního přezkumu.

[36] Nejvyšší správní soud v souladu s výše uvedeným považuje kasační stížnost za primárně přípustnou. Napadený rozsudek proto přezkoumal v rozsahu uplatněných stížnostních námitek (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.), a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.), avšak s výlukami uvedenými níže. Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 1, věty první s. ř. s. Nejvyšší správní soud předesílá, že za nepřípustnou považuje námitku ohledně nedodržení závazného právního názoru zdejšího soudu ze strany krajského soudu.

[37] Stěžovatel totiž úvodem kasační stížnosti připomněl výčet žalobních námitek, jejichž důvodnost mohl (a měl) dle zrušujícího rozsudku NSS krajský soud v předchozím řízení hodnotit. V této souvislosti namítal, že: *„krajský soud v napadeném rozsudku uvedenému závěru Nejvyššího správního soudu nevyhověl, neboť některé z výše uvedených žalobních bodů dostatečným způsobem nevypořádal.“* Poté odkázal na odstavec 40 napadeného rozsudku, ve kterém krajský soud konstatoval, že: *„[p]řestože Nejvyšší správní soud v bodě 26 rozsudku č. j. 3 As 88/2016-40 zavázal krajský soud zabývat se důvodností všech námitek, je soud přesvědčen, že vyjadřovat se detailně k těmto otázkám by za dané procesní situace porušovalo zásadu subsidiarity soudního přezkumu, neboť jako první by na věc optikou relativního konceptu tržní síly měl nahlížet žalovaný, nikoliv soud“.* V reakci na uvedené stěžovatel uzavřel, že *„[s] odkazem na tento bod krajský soud následně i některých žalobních námitek uvádí, že jejich přezkum je bezpředmětný. Krajský soud tak v napadeném rozsudku otevřeně uvádí, že odmítá posuzovat žalobní námitky, k jejichž posouzení jej zavázal Nejvyšší správní soud. Takový postup krajského soudu je dle názoru stěžovatele zcela neakceptovatelný a zakládá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů“* (podtržení bylo v případě obou citací doplněno Nejvyšším správním soudem). Takto formulovaná námitka však náleží žalobci, nikoliv stěžovateli.

[38] Nejvyšší správní soud se touto námitkou nicméně zabýval, neboť by k ní byl povinen přihlížet *ex officio*. Předmětná vada totiž spočívá v nerespektování závazného právního názoru, který zdejší soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku NSS, a jedná se tak o vadu ve smyslu § 109 odst. 4 s. ř. s.

[39] Po posouzení věci dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

III. B.

Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku

[40] Nejprve přistoupil Nejvyšší správní soud k posouzení namítané nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud již ve zrušujícím rozsudku NSS shrnul, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí může nastat z důvodu nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. Konstantní judikatura tohoto soudu označuje za nepřezkoumatelné *pro nedostatek důvodů* zejména takové rozhodnutí, v němž soud zcela opomene vypořádat některou z uplatněných žalobních námitek (viz například rozsudky ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 – 58, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74), respektive pokud z jeho odůvodnění není zřejmé, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby (viz například rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44). Za nepřezkoumatelné *pro nesrozumitelnost* lze pak obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně, jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají také případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán (srov. rozsudek tohoto soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75).

[41] Jak již bylo uvedeno výše, stěžovatel úvodem kasační stížnosti poukázal na to, že krajský soud se s některými žalobními námitkami nevypořádal i přes to, že ho k jejich přezkumu vyzval Nejvyšší správní soud. V této souvislosti označil napadený rozsudek za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, v dalším textu pak blíže specifikoval konkrétní žalobní body, u kterých nepřezkoumatelnost spatřuje.

[42] Ještě než Nejvyšší správní soud přistoupí k postupnému vypořádání dílčích námitek nepřezkoumatelnosti, považuje za nezbytné poukázat i na stěžovatelem odkazovaný odstavec 40 napadeného rozsudku, v němž krajský soud uvedl: „*Je však nutné předeslat, že důvodnost námítky ad V. 2 (tj. námitky nesprávné interpretace pojmu „významná tržní síla“, poznámka Nejvyššího správního soudu) a s tím spojený nesprávně zvolený absolutní koncept posuzování významné tržní síly činí nepoužitelnou značnou část úvah žalovaného na zvolený koncept navazující. S ohledem na skutečnost, že žalovaný bude v dalším řízení povinen vycházet z relativního konceptu pojetí významné tržní síly, bude nucen doplnit dokazování a přehodnotit i značnou část úvah s předmětným konceptem souvisejících (např. vymezení relevantního trhu, závažnost jednání apod.) Přestože Nejvyšší správní soud v bodě 26 rozsudku č. j. 3 As 88/2016 – 40 zavázal krajský soud zabývat se důvodností všech námitek, je soud přesvědčen, že vyjadřovat se detailně k těmto otázkám by za dané procesní situace porušovalo zásadu subsidiarity soudního přezkumu, neboť jako první by na věc optikou relativního konceptu tržní síly měl nahlížet žalovaný, nikoliv soud.*“ (podtržení doplněno, pozn. NSS) Jestliže stěžovatel v kasační stížnosti v této souvislosti uvedl, že „*krajský soud v napadeném rozsudku otevřeně uvádí, že jejich přezkum je bezpředmětný*“, lze mu v obecné rovině skutečně přisvědčit.

[43] Shora citovaný odstavec nelze dle Nejvyššího správního soudu chápat jinak, než jako projev pomyslného „mávnutí rukou“ nad povinností krajského soudu zabývat se blíže některými ze žalobních námitek, které zdejší soud zřetelně vymezil v odstavci [26] zrušujícího rozsudku NSS. Byť část odůvodnění odstavce 40 napadeného rozsudku může

pokračování

na první pohled působit jakožto logická úvaha krajského soudu („vyjadřovat se detailně k těmto otázkám by za dané procesní situace porušovalo zásadu subsidiarity soudního přezkumu, neboť jako první by na věc optikou relativního konceptu tržní síly měl nahlížet žalovaný, nikoliv soud“) je na toto tvrzení potřebné nahlížet v kontextu dalšího odůvodnění zrušujícího rozsudku NSS.

[44] Nejvyšší správní soud proto považuje za nezbytné na tomto místě připomenout své související závěry formulované ve zrušujícím rozsudku NSS: „[n]a jedné straně sice lze připustit, že po zrušení přezkoumávaného i prvostupňového rozhodnutí z důvodu nesprávné aplikace tzv. absolutního konceptu významné tržní síly bude třeba celou věc posoudit v jiném, novém kontextu – relativním pojetí významné tržní síly (jak bude vysvětleno níže, zdejší soud se při posouzení této otázky ztotožnil s krajským soudem – viz část III. B. tohoto rozsudku), na straně druhé však již nelze souhlasit s krajským soudem v tom, že vzhledem k povaze první žalobní námitky, jež byla shledána důvodnou, by bylo bezúčelné přezkoumávat ostatní vznesené námitky. Přestože tedy lze konstatovat, že po zrušení předmětných rozhodnutí bude stěžovatel povinen poměrně rozsáhlým způsobem doplnit dokazování, jehož výsledek nelze v této fázi řízení předjímat, současně nelze přehlédnout, že na možnost vypořádání většiny uplatněných žalobních námitek nemá nesprávná aplikace absolutního konceptu významné tržní síly ze strany správních orgánů žádný vliv. Vypořádání těchto námitek současně může mít význam pro další správní řízení“ (podtržení doplněno, pozn. NSS).

[45] Po konkretizaci žalobních bodů, jejichž důvodnost krajský soud mohl (a měl) hodnotit, pak zdejší soud pokračoval: „Nejvyšší správní soud opětovně zdůrazňuje, že všechny výše specifikované žalobní námitky bylo možno vypořádat bez ohledu na (ne)správnost zvoleného konceptu při výkladu pojmu 'významná tržní síla'. Nepostupoval-li tak krajský soud, zatížil svůj rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů a současně porušil též princip rychlosti a hospodárnosti řízení, neboť jak správně poznamenal i stěžovatel, vypořádání předmětných námitek by nepředstavovalo pouhé akademické úvahy, nýbrž by mohlo sloužit jako naznačení dalšího postupu správních orgánů ve věci, který nebude (resp. v některých otázkách ani doposud nebyl) nutně závislý na zvoleném konceptu významné tržní síly“ (zvýraznění doplněno, pozn. NSS).

[46] Z právě uvedených citací plyne, že kasační soud zavázal krajský soud k vypořádání žalobních námitek s vědomím, že změna konceptu, prostřednictvím kterého má být pojem „významná tržní síla“ interpretován, může v dalším řízení vyvolat například potřebu dalšího dokazování. Zdůraznil však, že jim definované žalobní body (viz odstavec [26] zrušujícího rozsudku NSS) lze vypořádat bez ohledu na správnost či nesprávnost zvoleného konceptu při výkladu pojmu „významná tržní síla“. Konstatování krajského soudu, dle kterého by jeho detailní vyjádření k vytyčeným žalobním bodům „za dané procesní situace porušovalo zásadu subsidiarity soudního přezkumu“ pak nelze vnímat jinak, než jako rezignaci krajského soudu na jeho povinnost vypořádat žalobní námitky v souladu se zrušujícím rozsudkem NSS. Tato, již v úvodu odůvodnění napadeného rozhodnutí avizovaná apatie krajského soudu, se pak konkrétně promítla do vypořádání konkrétních námitek, o nichž bude pojednáno níže.

[47] V této souvislosti považuje Nejvyšší správní soud za nezbytné upřesnit, že byť stěžovatel v nerespektování závazného právního názoru zdejšího soudu vysloveného v zrušovacím rozsudku NSS spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů, není tomu zcela tak. V rozsahu, ve kterém se krajský soud takřka otevřeně přihlásil k tomu, že nepodrobí žalobní námitky vlastnímu přezkumu, se totiž nejedná o nepřezkoumatelnost, jak byla vymezena v odstavci [40] výše, nýbrž o jinou vadu řízení, jež může mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Jestli se v případě jednotlivých uplatněných námitek jedná o tuto vadu řízení, nebo o nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodu, se Nejvyšší správní soud vyjádří níže.

[48] Dle stěžovatele se krajský soud nedostatečně zabýval námitkou neúplného zjištění skutkového stavu související s neposouzením skutečností významných z hlediska § 3 odst. 2 zákona o významné tržní síle pro celé období, za které byla žalobkyni udělena pokuta (bod V. 5 napadeného rozsudku). Závěr, dle kterého je s ohledem na nutnost aplikovat relativní koncept významné tržní síly řešení této námitky nyní bezpředmětné, označil stěžovatel za „*nesprávný a nepřezkoumatelný*“.

[49] Námitce neúplného zjištění skutkového stavu věnoval krajský soud v napadeném rozsudku minimální prostor. Její „vypořádání“ čítá pouze tři věty; úvodní představuje stručné shrnutí žalobní námitky, další obsahuje odkaz na shora zmíněný odstavec 40 napadeného rozsudku a konstatování, že „*se řešení této námitky stává bezpředmětné*“. Závěrem „posouzení“ je pak pouze informace, že neobstojí závěry vyslovené v odstavcích 183 a 184 rozhodnutí předsedy žalovaného. Krajský soud tak dal najevo, že se námitkou zabývat v napadeném rozsudku nebude a ponechal ji (i přes výslovný pokyn Nejvyššího správního soudu) i nadále nevypořádanou. Nerespektoval tak závazný právní názor zdejšího soudu, proč se jedná právě o takovou vadu řízení, jež může mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Pouze pro úplnost lze dodat, že v textu „vypořádání“ uvedené námitky není možné identifikovat úvahy krajského soudu, které ho vedly k závěru o bezpředmětnosti jejího řešení v řízení před krajským soudem. Pokud tímto důvodem má být změna konceptu, neposkytuje text odpověď *proč* tomu tak má být.

[50] Stěžovatel krajskému soudu dále vytkl, že se nedostatečně zabýval nezohledněním žalobkyní navržených závazků ve prospěch obnovení účinné hospodářské soutěže (bod V. 9 napadeného rozsudku).

[51] Jakkoliv se může na první pohled jevit (s ohledem na co do rozsahu větší prostor než v případě předchozí námitky), že krajský soud se s ní vypořádal, není tomu tak. Stěžovatel správně poukázal na to, že část odůvodnění vztahující se k této námitce, je tvořena pouze přepisem § 6 odst. 1 až 3 zákona o významné tržní síle či rekapitulací správního řízení vedeného pod sp. zn. ÚOHS-S160/2010. Byť krajský soud věnoval část odůvodnění hodnocení časového odstupu mezi zahájením řízení a návrhem závazků ze strany žalobkyně, opět uzavřel, že „*detailejší zkoumání předmětné námitky soudem postrádá významu, neboť v důsledku změny náhledu na pojetí konceptu posuzování významné tržní síly bude v dalším řízení nezbytné překvalifikovat, proč se přezkum oprávněnosti návrhu závazků žalobkyně ze dne 14. 12. 2012 stává bezúčelným*“. I v daném případě tak krajský soud rezignoval na vlastní hodnocení žalobní námitky dle předchozího pokynu Nejvyššího

pokračování

správního soudu a zdejší soud v tomto postupu spatřuje rovněž vadu řízení, jež může mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.

[52] Jako nepřezkoumatelný a též věcně nesprávný označil stěžovatel napadený rozsudek i vzhledem k tomu, jak se krajský soud vypořádal s nesprávným posouzením otázky vymezení relevantního trhu (bod V. 6 napadeného rozsudku).

[53] Nejvyšší správní soud jakožto pomyslné vodítko k vypořádání této námitky uvedl: „V rámci tohoto žalobního bodu žalobkyně namítala, že správní orgány nesprávně vymezily věcný relevantní trh, na kterém se žalobkyně měla dopouštět zakázaného jednání (tzn. jako jeden souhrnný relevantní trh nákupu, nikoliv jako trh rozdělený podle jednotlivých produktových tříd na dílčí subtrhy). Ačkoliv správní orgány hodnotily otázku vymezení relevantního trhu ve vztahu k absolutnímu pojetí významné tržní síly (viz např. odst. 133 a 138 přezkoumávaného rozhodnutí), nutno v této souvislosti připomenout, že se jedná o otázku právní (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2009, č. j. 5 Afs 95/2007 – 353), a krajský soud tudíž mohl posoudit, zda závěry správních orgánů ob stojí i ve světle relativního konceptu. V případě, že by tomu tak nebylo a krajský soud by shledal předmětnou námitku žalobkyně důvodnou (což zdejší soud nyní nikterak nepředjímá), byly by správní orgány v navazujícím správním řízení povinny doplnit dokazování též ve vztahu k této otázce (zejména o skutková zjištění vyplývající z údajů pramenících z jednotlivých subtrhů)“ (podtržení doplněno, pozn. NSS).

[54] Krajský soud tuto námitku shledal důvodnou, nicméně, stalo se tak (zcela nelogicky) po následující úvaze: „K námitce relevantního trhu soud opětovně s odkazem na bod [37] shora konstatuje, že způsob vymezení relevantního trhu správními orgány odpovídá zvolenému absolutnímu konceptu posuzování významné tržní síly (viz např. bod 133 napadeného rozhodnutí). Byl-li tento koncept shledán nesprávným a soud zavázal žalovaného k nahlížení na věc pomocí tzv. relativního konceptu, v jehož rámci bude hodnotit individuální závislost dodavatele na odběrateli, je zřejmé, že dosud vymezený relevantní trh - trhu nákupu potravinářského zboží určeného pro maloobchodní prodej v České republice - nemůže v dalším řízení obstát. Aniž by soud jakkoli předjímal následné úvahy žalovaného o způsob vymezení relevantního trhu, je pravděpodobné, že relevantní trh bude nutno stanovit s přihlédnutím k relativnímu konceptu posuzování významné tržní síly. Námitka nesprávně vymezeného relevantního trhu je proto důvodná.“

[55] Nejvyšší správní soud považuje takové vypořádání námitky za nedostatečné, na jedné straně je z něj opět patrná rezignace krajského soudu námitku jakkoliv blíže hodnotit, na straně druhé ji označuje za důvodnou a to bez bližšího vysvětlení, proč by relevantní trh tak, jak byl vymezen v prvostupňovém rozhodnutí žalovaného nemohl v případě aplikace relevantního konceptu významné tržní síly obstát. Vysvětlení působí, že změna konceptu a její dopad na vymezení relevantního trhu je zcela samozřejmou, jasnou a dostačující odpovědí, nicméně je nezbytné připomenout, že Nejvyšší správní soud zavázal krajský soud k vypořádání námitky s vědomím, že k takové změně došlo; bylo tudíž na krajském soudu (vázaném právním názorem kasačního soudu dle § 110 odst. 4 s. ř. s.) aby danou problematiku posoudil meritorně. Krajský soud tak opět nerespektoval závazný

právní názor krajského soudu, pročez zatížil řízení vadou, jež může mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.

[56] Pokud jde o námitku nesprávné interpretace pojmu „významná tržní síla“ (bod V. 2 napadeného rozsudku), jedná se o jedinou kasační námitku, kterou Nejvyšší správní soud posuzoval v předchozím řízení meritorně. Stěžovatel její vypořádání opět považuje za nedostatečné. I v tomto případě mu lze přisvědčit. Jakkoliv se v posuzované věci jedná o stěžejní námitku, krajský soud ji takřka „odbyl“ pouhým odkazem (i) na závěry, jež formuloval v prvním rozsudku ve věci a (ii) na závěry, které uvedl zdejší soud v zrušujícím rozsudku NSS. V této souvislosti se omezil na pouhé konstatování, že otázka výkladu pojmu významné tržní síly obsaženého v zákoně o významné tržní síle ve znění do 5. 3. 2016 byla s konečnou platností posouzena.

[57] Nejvyšší správní soud po předchozím přezkumu (část III. B zrušujícího rozsudku NSS) dospěl sice ke stejnému závěru o aplikaci relativního konceptu významné tržní síly jako krajský soud v prvním rozsudku ve věci, zásadní ovšem je, že ho k tomuto konstatování dovedly jiné úvahy, než byly úvahy krajského soudu v prvním rozsudku ve věci. V napadeném rozsudku však nevěnuje krajský soud této problematice takřka žádný prostor, nijak (kromě zkratkovitého shrnutí závěrů zdejšího soudu v odstavci 55 napadeného rozsudku) neinterpretuje závěry Nejvyššího správního soudu či nesdílují, proč námitku považuje za důvodnou. Pokud stěžovatel namítá, že krajský soud měl jednoznačně identifikovat důvody, pro které je na místě interpretovat pojem významná tržní síla za pomoci relativního konceptu, aby stěžovatel mohl realizovat své právo na procesí obranu, je tento závěr správný. Pro věc není podstatný *pouze* závěr o nutnosti aplikovat ten který koncept významné tržní síly, nýbrž i samotná „cesta“ reprezentována konkrétními úvahami, na základě kterých k danému závěru krajský soud došel. Zjednodušeně řečeno, pokud existuje k závěru o potřebě aplikace relativního konceptu cesta „A“, kterou zvolil krajský soud v prvním rozsudku ve věci a zároveň cesta „B“, kterou upřednostnil při svém výkladu kasační soud, musí být z napadeného rozsudku zřejmé, jakou z nich krajský soud při opětovném projednání žaloby zvolil. Opačný postup má za následek právě nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, kterou je (s ohledem na úvahy přednesené v tomto odstavci) Nejvyšší správní soud nucen v případě této námitky konstatovat.

[58] Stěžovatel v souvislosti s touto námitkou poukázal i na nepřezkoumatelnost a nesprávnost úvah krajského soudu ve vztahu k námitce žalobkyně ohledně jejího postavení jakožto tzv. gatekeepera. Namítal, že tato část odůvodnění napadeného rozsudku je toliko odkazem na pasáže odůvodnění, které se zabývají interpretací pojmu „významná tržní síla“ a „relevantní trh“.

[59] Touto námitkou se krajský soud zabýval v odstavci 63 (v rámci námitky nesprávného posouzení existence významné tržní síly na straně žalobkyně), ve kterém stroze uvedl: „*Ve světle závěrů soudu vyslovených k námitce ad V. 2 neobstojí rovněž označení žalobkyně za 'gatekeepera' na relevantním trhu nákupu potravinářského zboží určeného pro maloobchodní prodej v České republice, neboť relevantní trh vymezený žalovaným odpovídal absolutnímu konceptu posuzování významné tržní síly (blíže srov. námitka V. 6).*“

pokračování

[60] I zde tak krajský soud ponechal takřka bez povšimnutí závazný právní názor Nejvyššího správního soudu, dle kterého: „Žalobkyně v rámci tohoto žalobního bodu namítala, že jí nelze vnímat jako tzv. gatekeepera (výslovně v této souvislosti uvedla, že definice odběratele disponujícího významnou tržní silou jako subjektu nacházejícího se v pozici 'gatekeepera' by při zachování relativního konceptu mohla být správná, zároveň však odmítla, že by se v tomto postavení nacházela – tzn., že žalobkyně uplatnila tuto námitku bez ohledu na to, jaký koncept byl při výkladu pojmu 'významná tržní síla' zvolen).“

[61] Nelze než uzavřít, že krajský soud v tomto případě rovněž nerespektoval právní názor Nejvyššího správního soudu, který ho upozornil na skutečnost, že žalobkyně danou námitku uplatnila bez ohledu na to, jaký koncept byl při výkladu pojmu „významná tržní síla“ zvolen. S odkazem na relativní koncept významné tržní síly, jež se v dané věci má uplatnit, a problematiku posouzení relevantního trhu pouze lakonicky konstatoval, že označení žalobkyně jakožto tzv. gatekeepera neobstojí. Jelikož tak učinil na základě závěrů, ve kterých Nejvyšší správní soud identifikoval nepřezkoumatelnost a rovněž vadu řízení (odstavce [55] a [57] výše), je důvodná i tato námitka stěžovatele, přičemž se rovněž jedná o vadu řízení, jež může mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.

[62] Konečně, stěžovatel krajskému soudu vytkl, že nikterak neodůvodnil, proč považuje za nezákonné rozhodnutí předsedy žalovaného a nikoliv již prvostupňové rozhodnutí. Nutnost odlišné interpretace pojmu významné tržní síly představuje dle stěžovatele natolik závažnou změnu právního hodnocení, že i kdyby stěžovatel dospěl na základě aplikace relativního konceptu významné tržní síly ke shodným závěrům jako prvostupňový správní orgán, nemohl by jeho rozhodnutí potvrdit, neboť v souladu se zásadou dvojinstančnosti správního řízení vyžaduje takto významná změna právního hodnocení opětovné posouzení prvostupňovým orgánem.

[63] Je patrné, že námitka stěžovatele směřuje k porušení § 78 odst. 3 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení zrušuje-li soud rozhodnutí, podle okolností může zrušit i rozhodnutí orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo. Z dikce citovaného ustanovení vyplývá, že užití tohoto oprávnění je výlučně věcí úvahy soudu a leží tedy mimo dispoziční sféru účastníků řízení vedeného dle části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s. Tento závěr ostatně plně koresponduje s tím, že žalobou lze napadnout pouze konečné správní rozhodnutí, tedy rozhodnutí vydané po vyčerpání všech řádných opravných prostředků ve správním řízení (§ 5 s. ř. s., § 68 písm. a) s. ř. s.); pasivně legitimovaným účastníkem řízení je vždy správní orgán, který rozhodl v posledním stupni (§ 69 s. ř. s.) a tomuto orgánu je i v případě zrušení rozhodnutí obou stupňů vždy věc vrácena k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.).

[64] Nejvyšší správní soud přitom nepřehlédl, že návrh na zrušení prvostupňového rozhodnutí i na zrušení rozhodnutí předsedy žalovaného učinila v žalobě žalobkyně. V nyní projednávané věci však vznáší tuto související námitku stěžovatel, který tím *de facto* hájí práva žalobkyně, nikoliv svá vlastní. Námitka je tak dle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustná.

[65] Závěrem této části považuje Nejvyšší správní soud za nezbytné vyjádřit se k nastalé procesní situaci. Žalobkyně v úvodu svého vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznila, že od okamžiku zahájení správního řízení uplynulo víc než 10 let, přičemž projednávaná věc je stále na svém začátku bez ohledu na to, zda bude, nebo nebude kasační stížnosti vyhověno. Nejvyšší správní postoj žalobkyně, ze kterého je patrná značná skepse a rozhořčení, zcela rozumí. Stejně tak si je vědom judikatury (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013 – 25), dle které je s kasačním důvodem nepřezkoumatelnosti nutno zacházet obezřetně, neboť zrušením rozhodnutí soudu pro nepřezkoumatelnost se oddaluje okamžik, kdy základ sporu bude správními soudy uchopen a s konečnou platností vyřešen, což není v zájmu ani účastníků řízení (v případě nositelů veřejných subjektivních práv je ve hře též jejich základní právo na rozhodnutí věci bez zbytečných průtahů podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, resp. na projednání věci v přiměřené lhůtě podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod; č. 209/1992 Sb.), a koneckonců ani ve veřejném zájmu na hospodárnosti řízení před správními soudy, nemluvě o nákladech, jež jsou se soudním přezkumem spojeny.

[66] Byť Nejvyšší správní soud připouští, že se rozsah povinnosti dostatečného odůvodnění může měnit dle povahy rozhodnutí a musí být vždy posuzován s ohledem na okolnosti každého jednotlivého případu, nelze v dané věci přehlédnout shora uvedené výtky, nebo je případně označit za marginální. Nejvyšší správní soud již ve zrušujícím rozsudku NSS zdůraznil mj. princip hospodárnosti řízení, v zájmu kterého vyslovil svůj závazný právní názor na interpretaci pojmu „významná tržní síla“, čímž se snažil reagovat na tu část odůvodnění napadeného rozsudku, která byla způsobilá přezkumu. I přes definici žalobních bodů, které bylo možné v novém rozhodnutí vypořádat, ponechal krajský soud shora uvedenou část žalobních námitek nevypořádanou. Nejvyššímu správnímu soudu tak nezbylo, než napadený rozsudek krajského soudu dle § 110 odst. 1 věta první s. ř. s. zrušit a věc mu znovu vrátit k dalšímu řízení. Pokud žalobkyně ve vyjádření poukázala na tvrzení stěžovatele, že napadený rozsudek mu neposkytuje dostatečné vodítko k aplikaci příslušného znění zákona o významné tržní síle, přičemž byl zároveň bez jakýchkoliv problémů schopen (dle prvního rozsudku ve věci a zrušujícího rozsudku NSS) v jiných věcech zákon o významné tržní síle ve znění účinném do 5. 3. 2016 vyložit a aplikovat, nezbyvá než podotknout, že tato rozhodnutí žalovaného, která k prokázání svého tvrzení doložila, nemohou nijak změnit závěry kasačního soudu o shora vytčených vadách řízení či konstatované nepřezkoumatelnosti dle § 103 odst. 3 písm. d) s. ř. s. ve vztahu k napadenému rozsudku.

III. C.

Nesprávné právní posouzení

[67] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že stěžovatel prostřednictvím dalších námitek cílil i na tvrzenou nezákonnost napadeného rozsudku, jež dle jeho názoru spočívá v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem. V této souvislosti setrvává zejména na svém závěru o nutnosti interpretovat pojem „významná tržní síla“ dle zákona o významné tržní síle ve znění do 5. 3. 2016 za pomoci absolutního konceptu; přednáší však i související právní úvahy (viz odstavce [25] až [28] výše).

pokračování

[68] Jelikož zdejší soud shledal související námitku interpretace pojmu významné tržní síly za nepřekoumatelně vypořádanou s ohledem na nemožnost jednoznačně identifikovat související právní úvahy krajského soudu (viz odstavec [57] výše), je zcela nadbytečné se argumentaci stěžovatele zabývat. Ten si je ostatně vágnosti názoru krajského soudu sám vědom, když na straně 8 kasační stížnosti v poznámce pod čarou k problematice výkladu pojmu významné tržní síly (a existenci dvou výkladových alternativ, jež původně krajský soud v prvním rozsudku ve věci uvažoval), uvádí že „*si je vědom, že Nejvyšší správní soud tento názor nezastává*“ (o aplikaci tzv. absolutního konceptu, pozn. NSS), *nicméně stěžovatel brojí proti napadenému rozsudku krajského soudu, ze kterého není patrné, zda se k tomuto názoru hlásí či nikoliv*“.

[69] Nelze ovšem opomenout, že ve vztahu k interpretaci pojmu „významná tržní síla“, Nejvyšší správní soud již svůj právní názor obsáhle vyjádřil (viz část III. B zrušujícího rozsudku NSS). Byť s ohledem na konstatovanou nepřekoumatelnost vypořádání této námítky nelze identifikovat úvahy, ze kterých krajský soud vyšel, lze implicitně dovodit, že názor vyslovený kasačním soudem v tomto ohledu *respektoval*. Stěžovateli se tak skýtá minimální prostor ke korekci již jednou kasačním soudem vyslovených právních názorů v téže věci. Nejvyšší správní soud v tomto ohledu odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007 – 56, který se zabýval prolomením vázanosti právního názoru učiněným Nejvyšším správním soudem v konkrétní věci: „*(...) vázanost právním názorem je prolomena v případě změny skutkových zjištění či právních poměrů nebo dojde-li k podstatné změně judikatury, a to na úrovni, kterou by byl krajský soud i každý senát Nejvyššího správního soudu povinen respektovat v novém rozhodnutí. Takový případ nastane např. tehdy, uváží-li v mezidobí mezi prvním zrušujícím rozsudkem Nejvyššího správního soudu a jeho rozhodováním v téže věci o opětovné kasační stížnosti o rozhodné právní otázce jinak Ústavní soud, Evropský soud pro lidská práva, Evropský soudní dvůr, ale i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v řízení podle § 17 s. ř. s. nebo plénium či kolegium ve stanovisku přijatém podle § 19 s. ř. s.*“

[70] Stěžovatel v kasační stížnosti deklaruje, že ačkoliv si je vědom závěru zdejšího soudu obsažených ve zrušujícím rozsudku NSS, má za to, že vzhledem k vývoji judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu je dán prostor pro jeho přehodnocení. V souvislosti s termínem „významná tržní síla“ pak poukazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2020, č. j. 2 As 69/2018 – 53. Toto však není pro nyní projednávanou věc nijak relevantní, neboť ve smyslu výše uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Afs 59/2007 – 56 nepředstavuje rozsudek, na který stěžovatel odkázal, odchylnou judikaturu soudů precedenčně nadřazených kasačnímu soudu.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[71] Ze shora uvedeného plyne, že Nejvyšší správní soud považuje za opodstatněné námitky týkající se nepřekoumatelnosti napadeného rozsudku. Jelikož se krajský soud navíc v předcházejícím řízení (v rozporu s předchozím závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu) nevypořádal se všemi v žalobě uplatněnými námitkami, zatížil svůj rozsudek vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.; zdejší soud jej proto

podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm je krajský soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku.

[72] V novém rozhodnutí o věci rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 31. března 2023

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu