



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Jana Kratochvíla a Milana Podhrázkého ve věci žalobkyně: **V-GARDEN, s. r. o.**, Dolní Nová Ves 148, Lázně Bělohrad, zastoupená advokátem JUDr. Ervínem Perthenem, MBA, Velké náměstí 19, Hradec Králové, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, tř. Kapitána Jaroše 7, Brno, proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 4. 5. 2021, čj. ÚOHS-08767/2021/164/MHf, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 21. 12. 2023, čj. 30 Af 47/2021-285,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabýval zákazem vertikálních cenových dohod jako dohod narušujících hospodářskou soutěž. Potvrdil svou judikaturu, že u těchto dohod není třeba posuzovat podíl pachatele přestupku na relevantním trhu. Takové dohody podle ustálené judikatury neumožňují aplikaci *de minimis* výjimky.

[2] Žalobkyně jako velkoobchod prodává maloobchodníkům zboží pro užití na zahradách. Jedná se o sortiment zahradní techniky (sekačky, pily, křovinořezy apod.) a zahradního vybavení (zahradní nábytek, houpačky, grily apod.).

[3] Úřad pro ochranu hospodářské soutěže vydal dne 1. 9. 2020 rozhodnutí, jímž ve výroku I. uznal žalobkyni vinnou z přestupku podle § 22a odst. 1 písm. b) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže). Přestupkové jednání žalobkyně spočívalo v tom, že uzavírala a plnila se svými odběrateli zakázané dohody o přímém určení cen zahradní techniky a zahradního vybavení pro další prodej v rozporu s § 3 odst. 1 tohoto zákona. Konkrétně shledal, že své odběratele vyzývala, zejména e-mailem, aby zvýšili ceny jí dodávaného zboží pro konečné spotřebitele na úroveň jí stanovených minimálních maloobchodních cen, a oni na její výzvy přistupovali. Za toto jednání žalobkyni uložil pokutu ve výši 7 687 000 Kč a opatření k nápravě, a to písemně informovat všechny své odběratele o zákazu a neplatnosti uzavřených dohod.

[4] Rozklad žalobkyně předseda žalovaného zamítl rozhodnutím označeným v záhlaví.

[5] Krajský soud v Brně žalobu žalobkyně jako nedůvodnou rovněž zamítl. Žádnou ze žalobních námitek neshledal důvodnou.

[6] Krajský soud předně shledal, že žalovaný vykonal místní šetření u žalobkyně na základě důvodného podezření o uzavření zakázaných dohod.

[7] Krajský soud přisvědčil stěžovateli, že žalovaný chybně v prvním i ve druhém stupni řízení prováděl důkazy listinami mimo ústní jednání, aniž by o tom učinil záznam do spisu. Měl však za to, že nejde o vadu, která měla vliv na zákonnost rozhodnutí. Uvedl, že v celém řízení hraje klíčovou roli jediný ucelený soubor listin – jde o e-maily zajištěné v obchodních prostorách žalobkyně při místním šetření. Právě z nich vyplývá, jakou komunikaci obchodní zástupci žalobkyně s jejími odběrateli vedli a jakým způsobem s nimi řešili prodejní ceny. Žalobkyni proto muselo být od první chvíle zřejmé, že právě hodnocení obsahu těchto listin bude pro výsledek řízení rozhodující.

[8] Krajský soud měl také za to, že žalovaný dostatečně prokázal, že žalobkyně uzavírala zakázané dohody, kterými odběratelům diktovala minimální prodejní ceny. Tyto dohody vymáhala pod hrozbou ukončení dodávek zboží. Uvedl, že v případě tzv. tvrdých omezení soutěže, kterými cenové dohody jsou, nelze aplikovat pravidlo *de minimis* v poslední větě § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže.

[9] Krajský soud se dále zabýval žalobními námitkami, že správní orgány chybně vymezily relevantní trh. Žalobkyně prodávala různé druhy zboží, které šlo dle žalovaného zařadit buď do trhu zahradní techniky nebo trhu zahradního vybavení. Dle žalobkyně měly být relevantní trhy vymezeny mnohem úžeji, neboť jí prodávané zboží není navzájem zastupitelné. Detailními námitkami žalobkyně proti tomuto závěru se však krajský soud nezabýval. Pouze uvedl, že k vymezení relevantního trhu užším způsobem, než to učinil žalovaný, jednak neshledává žádný pádný důvod, ale především by to na posouzení věci nic nezměnilo. Z hlediska posouzení jednání stěžovatelky nehrálo vymezení relevantního trhu takřka žádnou roli. Roli hrálo pouze, co se stanovení výše pokuty týče, a ani na tu by užší vymezení trhu nemělo vliv.

pokračování

[10] Výši pokuty krajský soud neshledal zjevně nepřiměřenou. Podotkl, že pokuta byla uložena podle metodiky Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže při uložení trestu a stanovení jeho výše za porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže. Na samotném používání metodiky žalovaného pro stanovení výše pokuty nespátroval nic závadného. Problém neviděl ani ve změně metodiky. Namísto dřívějších „Zásad postupu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže při stanovování výše pokut podle § 22 odst. 2 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže“, účinných jen do 23. 4. 2018, postupoval žalovaný podle nové metodiky nazvané „Postup při stanovení výše pokut ukládaných za porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže“. Ta, kromě řady jiných změn, zpřísnila ukládané pokuty v závislosti na délce protiprávního jednání (tzv. koeficient času). Krajský soud měl za to, že žalovaný je oprávněn svou metodiku změnit nejen v reakci na úpravy legislativy či na vývoj judikatury, ale též na základě svých vlastních poznatků o tom, zda dosud uložené pokuty v praxi naplnily svůj účel a zda dobře odrážely závažnost protiprávního jednání.

[11] Nakonec krajský soud uvedl, že se nezabýval argumentací žalobkyně, že z výroku ani odůvodnění správních rozhodnutí nelze seznat, z jakých dílčích útoků se vlastně měl posuzovaný přestupek skládat, tedy s jakými odběrateli měla zakázané dohody uzavírat. Podle krajského soudu šlo o žalobní bod uplatněný po lhůtě pro podání žaloby.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření účastníků

[12] Žalobkyně (stěžovatelka) se proti rozsudku krajského soudu bránila kasační stížností. Konkrétně vznesla následující okruhy kasačních námitek.

[13] Za prvé, správní rozhodnutí považuje za nepřezkoumatelná, neboť z nich nevyplývá, jaká ujednání, s kterými odběrateli, byla považována za dílčí útoky pokračujícího přestupku. To nevyplývá ani z výroku, ani z odůvodnění rozhodnutí. Krajský soud také chybně uvedl, že zakázané dohody měly být uzavřeny se všemi odběrateli stěžovatelky.

[14] Za druhé, stěžovatelka namítá, že správní orgány pochybily, neboť neprovedly dokazování listinami, které byly podkladem rozhodnutí. Stěžovatelka tedy nemohla vědět, z jakých listin ve spise budou správní orgány vycházet.

[15] Za třetí, stěžovatelka uvádí, že neuzavřela zakázané dohody, neboť dopad na hospodářskou soutěž byl zanedbatelný. Nesprávný je závěr krajského soudu, že pravidlo *de minimis* v poslední větě § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže se u vertikálních dohod o určení cen neuplatní. Tento názor je v rozporu s judikaturou Soudního dvora. Stěžovatelka zdůrazňuje, že její podíl na relevantním trhu je i podle žalovaného marginální. Proto dopad na hospodářskou soutěž případných dohod o cenách by byl zanedbatelný. Stěžovatelka poukazuje na absurdní důsledky názoru krajského soudu. Uvádí hypotetický příklad, kdy by dodavatel medu učinil cenovou dohodu s třemi prodejci na farmářských trzích, na kterých by med za tržní ceny prodávala i řada dalších prodejců. V takovém případě by dohody žádný reálný negativní dopad na hospodářskou soutěž neměly. Přesto by dle názoru správních orgánů a krajského soudu i takové dohody byly zakázané a dodavatel medu by dostal pokutu za přestupek.

[16] Za čtvrté, stěžovatelka namítá, že správní orgány chybně vymezily relevantní trh. Jednotlivé produkty uváděné v kategoriích „zahradní technika“ a „zahradní vybavení“ nejsou navzájem zastupitelné. Vymezení trhu mělo přitom podstatný vliv na rozhodnutí o výši pokuty.

[17] Nakonec dle stěžovatelky byla pokuta uložena dle nové metodiky žalovaného v nepřiměřené výši. Žalovaný za použití nového koeficientu času nepřiměřeně zvýšil pokutu 2,17krát.

[18] Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl. Má za to, že rozsudek krajského soudu je správný a netrpí žádnou vadou.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

III. 1 Kasační námitky ohledně chybějící specifikace dílčích útoků jsou nepřípustné

[19] Stěžovatelka ve svém podání krajskému soudu ze dne 25. 1. 2023 namítala, že ze skutkové věty ve výroku napadeného rozhodnutí ani z jeho odůvodnění nelze seznat, z jakých dílčích útoků se vlastně měl posuzovaný přestupek skládat. Ze správních rozhodnutí dle stěžovatelky nešlo seznat, s jakými konkrétními odběrateli měla zakázané dohody uzavřít. Krajský soud to považoval za opožděný žalobní bod, učiněný téměř rok a půl po uplynutí lhůty pro podání žaloby, a proto jej věcně nevypořádal.

[20] Nejvyšší správní soud s tímto závěrem krajského soudu souhlasí. Argumentace stěžovatelky v podání ze dne 25. 1. 2023 skutečně nemá žádný předobraz v podané žalobě. Nejde o rozvinutí dříve uplatněného žalobního bodu.

[21] Stěžovatelka poukazuje na strany 44 a 45 své žaloby, kde namítala, že v odůvodnění rozhodnutí postrádá uvedení konkrétních odběratelů, vůči nimž měla iniciovat uzavření cenové dohody. Dovojuje tak, že v podání ze dne 25. 1. 2023 nešlo o nové žalobní body. K tomu však Nejvyšší správní soud uvádí, že v žalobě jde o argumentaci učiněnou pouze v kontextu námitek vůči výši pokuty. Stěžovatelka tam reagovala na skutečnost, že žalovaný iniciativní roli stěžovatelky vzal v potaz jako přítěžující okolnost při stanovování výše pokuty. Dále v této části žaloby odkazuje na neprokázání vadného jednání vůči odběratelům. Je tedy zřejmé, že jde o argumentaci v rámci namítaného chybného zjištění skutkového stavu, kterou se již zabýval krajský soud. Ten správně uvedl, že zde není žádná souvislost s následnou námitkou o vadné formulaci právní věty a odůvodnění rozhodnutí, pokud jde o neuvedení konkrétních odběratelů a zakázaných dohod.

[22] Stěžovatelka vedle toho namítá, že jde o otázku nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí, kterou měl krajský soud posuzovat z úřední povinnosti. Tak tomu však není.

[23] Shodnou otázku u typově stejného přestupku Nejvyšší správní soud řešil v rozsudku ze dne 6. 11. 2023, čj. 4 As 236/2022-161. V této věci krajský soud zrušil pro nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného za typově stejný přestupek, kde ve výroku a odůvodnění také chybělo vymezení jednotlivých dílčích útoků, tedy zakázaných dohod.

pokračování

Učinil tak ke konkrétní námitce žalobce, která zněla (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 24. 8. 2022, čj. 31 Af 5/2021-844, bod 3):

Výrok I. napadeného rozhodnutí je neurčitý, a napadené rozhodnutí je tedy nezákonné a rovněž nepřezkoumatelné, neboť z něj není zřejmé, jaké konkrétní dohody mají tvořit dílčí útoky pokračujícího přestupku, jak jej konstruuje Úřad, což je v přímém rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu. Tato vada není zhojena ani v odůvodnění napadeného rozhodnutí, když na žádném místě napadeného (jakož ostatně ani prvostupňového) rozhodnutí není specifikováno, s jakými odběrateli měl žalobce údajné dohody uzavírat, a v jakém období.

[24] Nejvyšší správní soud souhlasil s krajským soudem, že na uvedení jednotlivých dílčích útoků ve výroku rozhodnutí žalovaného bylo nutné trvat. Krajský soud tedy správně rozhodnutí zrušil, neboť skutková věta výroku rozhodnutí neobsahovala popis jednotlivých zakázaných dohod ani označení odběratelů, kteří je měli s žalobcem uzavírat. Názor krajského soudu však korigoval v tom smyslu, že nešlo o nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí, ale o podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního. Zdůraznil, že pro takovou vadu lze správní rozhodnutí zrušit pouze na základě uplatněné žalobní námitky, a nikoliv z úřední povinnosti (citovaný rozsudek čj. 4 As 236/2022-161, bod 49).

[25] I v nyní posuzovaném případě je proto nutno dospět k závěru, že tuto namítanou vadu, tedy nekonkretizování zakázaných dohod a odběratelů, nemohl krajský soud posuzovat z vlastní iniciativy. Nešlo o otázku nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí, ale případně o vadu řízení. Krajský soud tedy nepochybil, pokud tuto opožděnou žalobní námitku věcně neprojednal.

[26] Na tomto závěru nemůže nic změnit argumentace stěžovatelky, že ve svém podání z 25. 1. 2023 nenamítala pouze vadu výroku, ale také odůvodnění. Žalobce v řízení, které Nejvyšší správní soud posuzoval v citovaném rozsudku čj. 4 As 236/2022-161, postupoval stejně, jak vyplývá z výše uvedené citace (bod [23] výše). Přesto Nejvyšší správní soud rozhodl, že správní rozhodnutí mělo být zrušeno pro vady řízení. V tomto ohledu je totiž hlavním problémem vada výroku, kde chybí vymezení jednotlivých dílčích útoků pokračujícího přestupku, tedy jednotlivých zakázaných dohod a označení odběratelů (podrobně viz právě citovaný rozsudek, body 39-48). Že tyto skutečnosti nejsou případně uvedeny ani v odůvodnění správního rozhodnutí, je podružné. Nedávalo by smysl, aby hlavní vadu správního rozhodnutí správní soud mohl posuzovat pouze k námitce žalobce, ale podružnou, byť související otázku by řešil z úřední povinnosti.

[27] Nad rámec právě uvedeného lze nicméně doplnit, že se stěžovatelkou nelze souhlasit v tom, že by se žalovaný vymezením jednotlivých zakázaných dohod a označením odběratelů vůbec nezabýval. Žalovaný v bodě 139 prvostupňového rozhodnutí uvedl, že ze specifikovaných částí odůvodnění, zejména důkazů uvedených v poznámkách pod čarou, plynou jak konkrétní data uzavřených dohod, tak odběratelé. Považoval za nadbytečné a způsobující nepřehlednost textu uvádět konkrétní označení každého jednotlivého odběratele. Zda je taková specifikace dostatečná a přehledná, Nejvyšší správní soud posoudit

nemohl. Pokud totiž stěžovatelka tuto námitku řádně neuplatnila před krajským soudem, jde o nepřípustnou kasační námitku (§ 104 odst. 4 soudního řádu správního).

[28] Stěžovatelka dále namítá, že krajský soud pochybil, pokud uvedl, že měla uzavírat zakázané dohody se všemi svými odběrateli. V tom je nutno stěžovatelce přisvědčit. Krajský soud v bodě 46 rozsudku uvedl, že z rozhodnutí žalovaného „tak jasně vyplývá, že zakázané dohody uzavíral žalobce podle skutkových zjištění se všemi svými odběrateli“. Tento závěr skutečně nemá oporu v prvostupňovém ani rozkladovém rozhodnutí. Jak Nejvyšší správní soud právě zmínil, žalovaný v prvostupňovém rozhodnutí uvedl, že zakázané dohody se týkaly konkrétních odběratelů a dohod, které specifikuje pomocí odkazů na konkrétní dokumenty správního spisu, které obsahují komunikaci s konkrétními odběrateli. Rozkladové rozhodnutí pak výslovně uvádí, že z dokumentu č. 23 nelze dovodit, že tento odběratel byl instruován ohledně dodržování doporučených cen. Stěžovatelce lze také přisvědčit, že toto tvrzení krajského soudu skutečně nemůže nijak vyplývat ze zjištění správních orgánů, že dohody o cenách stěžovatelka uplatňovala u celého svého sortimentu.

[29] Nicméně toto pochybení v odůvodnění rozsudku krajského soudu nemá vliv na jeho zákonnost. Jde pouze o dílčí nepřesnost v rámci vypořádání žalobních námitek ohledně údajného neprokázání skutečností rozhodných pro naplnění skutkové podstaty přestupku. Tyto námitky krajský soud přesvědčivě vypořádal a jeho zmínka v závěru této části rozsudku ohledně rozsahu závadného jednání stěžovatelky je v tomto kontextu nepodstatná. Podstatná je argumentace a závěr krajského soudu, že námitky stěžovatelky, kterými zpochybňovala zjištěný skutkový stav, jsou nedůvodné.

III.2 Neprovedení dokazování listinami není vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé

[30] Podle § 51 odst. 2 správního řádu o provádění důkazů mimo ústní jednání musí být účastníci včas vyrozuměni, nehrozí-li nebezpečí z prodlení. Podle § 53 odst. 6 správního řádu o provedení důkazu listinou se učiní záznam do spisu.

[31] Ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu však uvádí, že porušení těchto ustanovení správního řádu zpravidla nebude představovat vadu, která by měla vliv na zákonnost správního rozhodnutí ve věci samé. Teprve taková vada přitom vede ke zrušení rozhodnutí správním soudem [§ 76 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního].

[32] Důkaz listinou se provádí jejím přečtením. Pokud tak správní orgány činí mimo ústní jednání, tak by bylo bezúčelné, aby musely informovat účastníka o tom, že v uvedený den a hodinu si hodlají přečíst listiny, a tak jimi provést důkaz. Zásadní je, aby se s obsahem listinného důkazního prostředku mohl účastník řízení seznámit při nahlížení do spisu, např. v souvislosti se seznamováním se s podklady před vydáním rozhodnutí (rozsudky NSS ze dne 13. 3. 2013, čj. 1 As 157/2012-40, bod 18; ze dne 9. 8. 2017, čj. 7 As 168/2017-35, bod 34; či ze dne 21. 3. 2024, čj. 2 As 208/2022-48, bod 16).

[33] Nejvyšší správní soud nespatřuje žádné zvláštní okolnosti, proč by takový závěr nemohl obstát i v tomto případě. Krajský soud správně uvedl, že stěžovatelce muselo být od první chvíle zřejmé, že podstatné bude právě hodnocení obsahu listin, které byly zajištěny při místním šetření v její provozovně a byly součástí správního spisu. Stěžovatelka s nimi

pokračování

tedy byla seznámena a mohla se k nim vyjadřovat. To nakonec v rámci správního řízení (např. strana 4-21 jejího podání ze dne 25. 6. 2020 učiněného poté, co se seznámila s podklady pro prvostupňové rozhodnutí) i v žalobě obsáhle činila. Nelze tedy přisvědčit tomu, že by netušila, že právě tyto dokumenty budou podstatné pro rozhodnutí ve věci.

[34] Tato kasační námitka je nedůvodná.

III.3 Výjimka de minimis se v tomto případě neuplatní

[35] Podle § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže dohody mezi soutěžiteli, rozhodnutí jejich sdružení a jednání soutěžitelů ve vzájemné shodě, jejichž cílem nebo výsledkem je narušení hospodářské soutěže, jsou zakázané a neplatné, pokud tento nebo zvláštní zákon nestanoví jinak nebo pokud Úřad nepovolí prováděcím právním předpisem z tohoto zákazu výjimku. Dohody, jejichž dopad na hospodářskou soutěž je zanedbatelný, nejsou považovány za zakázané.

[36] Stěžovatelka poukazuje na poslední větu právě citovaného ustanovení a argumentuje, že dopad zjištěného jednání na hospodářskou soutěž je zanedbatelný. Podíl stěžovatelky na relevantním trhu je totiž marginální, jak sám uznal žalovaný.

[37] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že z ustálené judikatury vyplývá, že pravidlo *de minimis* se neuplatní na dohody, které obsahují přímo ujednání o určení cen. Jejich obsahem a účelem je totiž přímo narušení hospodářské soutěže (rozsudky NSS ze dne 21. 6. 2017, čj. 3 As 110/2016-90; ze dne 20. 12. 2012, čj. 1 Afs 77/2012-46, bod 30; analogicky rozsudky ze dne 31. 7. 2023, čj. 2 As 109/2021-57, bod 57; ze dne 18. 3. 2021, čj. 4 As 214/2020-230, body 115-116; či ze dne 12. 12. 2014, čj. 2 Afs 80/2012-189). Nejvyšší správní soud neshledal důvod, proč se od této judikatury v nyní posuzovaném případě odchýlit.

[38] K argumentaci stěžovatelky judikaturou Soudního dvora lze poznamenat, že i judikatura Soudního dvora a praxe Komise rozlišuje protisoutěžní dohody výsledkové, kde se hodnotí dopad dohod na hospodářskou soutěž, a dohody cílové, které mají přímo za cíl omezení hospodářské soutěže. Podle Soudního dvora zohlednění konkrétních účinků dohody pro účely uplatnění čl. 101 odst. 1 SFEU je nadbytečné, pokud je jejím účelem vyloučení, omezení nebo narušení hospodářské soutěže (z poslední doby rozsudek Soudního dvora ze dne 5. 12. 2024, *Tallinna Kaubamaja Grupp AS a KIA Auto AS proti Konkurences padome*, C-606/23, bod 25). Dohoda, která má protisoutěžní účel, představuje svou povahou a nezávisle na jakémkoliv jejím skutečném účinku výrazné omezení hospodářské soutěže (rozsudek Soudního dvora ze dne 13. 12. 2012, *Expedia Inc. proti Autorité de la concurrence a dalším*, C-226/11, body 35-37).

[39] Podle Nejvyššího správního soudu vertikální ujednání o ceně v tomto případě nemá zanedbatelný dopad na hospodářskou soutěž. Tržní podíl stěžovatelky je v tomto ohledu nevýznamný. Z věty poslední § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže ani jiného ustanovení tohoto zákona nevyplývá, že nezbytnou podmínkou zakázané dohody by byl kvantitativní dopad na trh. Podle Nejvyššího správního soudu některé dohody mohou mít zanedbatelný dopad na hospodářskou soutěž již na základě svého obsahu. Často tomu

bude právě u tzv. cílových dohod, tedy dohod, jejichž přímou podstatou či obsahem je omezení hospodářské soutěže. Je tomu tak právě i v tomto případě.

[40] Účelem dohod uvařených stěžovatelkou s jejími odběrateli bylo, že odběratelé stěžovatelky nemohli zboží odebrané od stěžovatelky prodávat levněji, než byla stěžovatelkou určená minimální cena. Nemohli si tedy volně stanovit cenu prodávaného zboží. To je přímo v rozporu s podstatou hospodářské soutěže. Tou je volná soutěž vzájemně si konkurujících, nezávislých podniků. Pokud soutěžitelé nejsou svobodni ve stanovení ceny, což je jeden z hlavních faktorů konkurence, nelze mluvit o hospodářské soutěži.

[41] Nejvyšší správní soud již dříve poznamenal, že vertikální dohody o cenách narušují hospodářskou soutěž. Dodržování „umělé“ nastavených cen narušuje přirozený konkurenční boj mezi jednotlivými odběrateli, kteří jsou ve vztahu ke konečným spotřebitelům vzájemnými konkurenty. To způsobuje snížení výhod z nenarušené cenové soutěže vůči konečným zákazníkům, pro něž je jedním z hlavních motivů při koupi určitého typu zboží právě jeho prodejní cena (rozsudek ze dne 31. 10. 2013, čj. 8 Afs 40/2012-68, bod 55).

[42] Ujednání, jaká uzavírala stěžovatelka v tomto případě, měla přímé negativní dopady na spotřebitele. Pokud odběratelé stěžovatelky snížili cenu zboží pro spotřebitele pod minimální cenu stanovenou stěžovatelkou, byli na to stěžovatelkou upozorněni a cenu museli vrátit zpět na cenu vyšší. Pokud by k zakázaným dohodám nedošlo, tak by cena pro spotřebitele u některých prodejců, tedy odběratelů stěžovatelky, byla nižší. Spotřebitelé tedy nemohli profitovat z nižších cen, tak jako kdyby k zakázaným dohodám o cenách nedošlo.

[43] Podle Nejvyššího správního soudu tedy v tomto případě nedošlo k ovlivnění hospodářské soutěže pouze v zanedbatelné míře. Není třeba se vyjadřovat k hypotetickým příkladům stěžovatelky, ve kterých může jít o ovlivnění pouze v zanedbatelné míře. Ty nejsou předmětem tohoto řízení.

[44] Ani těmto kasačním námitkám Nejvyšší správní soud nepřisvědčil.

III.4 Námitky ohledně výše uložené pokuty

[45] Stěžovatelka dále namítá nesprávnost vymezení relevantního trhu. Správní orgány relevantní trh vymezily jako trh zahradní techniky a trh zahradního vybavení. Stěžovatelka namítá, že jí prodávané výrobky nejsou na těchto trzích vzájemně zastupitelné. Každý výrobek (sekačka, provzdušňovač, křovinořez apod.) slouží z hlediska své charakteristiky a zamýšleného použití k něčemu zcela jinému a uspokojení zcela jiné potřeby. Relevantní trhy tedy měly být vymezeny mnohem úžeji.

[46] Krajský soud k tomu předně poznamenal, že z hlediska posouzení jednání stěžovatelky nehrálo vymezení relevantního trhu takřka žádnou roli. Roli hrálo pouze při stanovení výše pokuty. Stěžovatelka proti tomuto závěru v kasační stížnosti nebrojí a sama vychází z toho, že vymezení relevantního trhu mělo vliv právě na rozhodnutí o vyměření

pokračování

ukládání pokuty. Proto je namístě se vymezením relevantního trhu zabývat pouze v kontextu stanovení výše pokuty.

[47] Krajský soud obecně vliv vymezení trhu na výši pokuty nepopřel. Naopak uvedl, že do výše pokuty se vymezení trhu propsalo dvojím způsobem. Za prvé, žalovaný z celkového čistého obratu stěžovatelky na relevantním trhu určil základ pokuty a za druhé nízký podíl stěžovatelky na relevantních trzích vedl k tomu, že žalovaný uložil nejnížší pokutu, jaká podle jeho metodiky připadala v úvahu.

[48] Podle krajského soudu tak v konkrétním případě stěžovatelky vymezení trhu nemohlo mít na výši pokuty negativní vliv. Žalovaný vycházel při posouzení věci z toho, že cenové dohody se týkaly veškerého obchodovaného sortimentu zboží. Tudíž by se tatáž výsledná částka pro základ pokuty jen skládala z více dílčích částek, pokud by relevantní trhy byly vymezeny úžeji. Základ pokuty by byl stejný. Širší vymezení trhu nakonec bylo ve prospěch stěžovatelky. Její nízký podíl na relevantních trzích totiž žalovaného vedly k tomu, že uložil nejnížší pokutu, jaká podle jeho metodiky připadala v úvahu. Rozdělení stanoveného trhu na více dílčích relevantních trhů, na nichž by měla stěžovatelka logicky větší tržní podíl, by jí z tohoto pohledu mohlo nanejvýš uškodit.

[49] Stěžovatelka tuto argumentaci v kasační stížnosti nijak konkrétně nespornuje. Pouze zcela obecně poznamenává, že vymezení relevantních trhů mělo podstatný vliv na vyměření ukládané pokuty. A následně sporuje pouze chybné vymezení trhu. Taková argumentace je však mimoběžná s odůvodněním rozsudku krajského soudu. Rozhodnutí krajského soudu je postaveno na názoru, že argumentací zpochybňující správnost vymezení trhu není třeba se zabývat, neboť by stejně nevedlo k uložení nižší pokuty. V momentě, kdy stěžovatelka v kasační stížnosti nenapadla tuto argumentaci, která je v odůvodnění rozsudku krajského soudu logicky a srozumitelně uvedena, nemůže se Nejvyšší správní soud zabývat námitkami stěžovatelky ohledně vymezení trhu. Na této skutečnosti totiž rozsudek krajského soudu nestojí.

[50] Kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu a je nutno namítat nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem (§ 102 a 103 soudního řádu správního). K jejímu věcnému projednání je tedy zapotřebí, aby stěžovatel cíleně reagoval právě na rozhodnutí krajského soudu a krajským soudem kvalifikovaným způsobem vyslovené závěry. Pokud stěžovatelka sporuje právní názor, který krajský soud nevyslovil, nejde o kasační námitku, kterou by se Nejvyšší správní soud mohl zabývat.

[51] Stěžovatelka nakonec sporuje zvýšení pokuty dle metodiky žalovaného 2,17krát z důvodu koeficientu času.

[52] Výši pokuty žalovaný vypočítal podle Zásad postupu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže při uložení trestu a stanovení jeho výše za porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže (metodika).

[53] Podstatou metodiky žalovaného se Nejvyšší správní soud již opakovaně zabýval. Obecně vzato není ukládání trestů za pomoci metodiky či zásad nijak ojedinělým postupem.

Užití metodické pomůcky ke stanovení výše sankce umožňuje správnímu orgánu objektivizovat úvahy o výši trestu a odůvodnit je. Taková praxe tedy není v rozporu se zákonem; naopak slouží k větší transparentnosti rozhodování v přestupkových věcech (rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2022, čj. 2 As 200/2020-123, bod 104). Nejvyšší správní soud již dříve uvedl, že metodika představuje jen vnitřní organizační pokyny žalovaného, které slouží pro zajištění transparentnosti a objektivnosti jeho rozhodování. Není závazná navenek, nepředjímá a ani nemůže předurčovat posouzení přiměřenosti výše pokuty správním soudem. Pro účely soudního přezkumu výše pokuty není rozhodné, zda se správní orgán rozhodne pro určitou atypickou skupinu případů vytvořit novou metodiku pro ukládání pokut, zda modifikuje metodiku stávající, nebo zda výši pokuty určí na základě správního uvážení, aniž se opíral o kritéria, která předem vymezil v určité metodice (rozsudek NSS ze dne 2. 11. 2023, čj. 9 As 96/2021-58, bod 41).

[54] K výši pokuty Nejvyšší správní soud také obecně připomíná, že správní soud nemá pravomoc vstupovat do role správního orgánu a nahrazovat správní uvážení uvážením soudcovským, včetně toho, jaká sankce co do druhu a výše by měla být uložena. Z hlediska soudního přezkumu je důležité, zda výše pokuty byla uložena v zákonném rozmezí a řádně odůvodněna, bylo přihlédnuto ke všem zákonným hlediskům a správní orgán dodržel meze správního uvážení. Role správního soudu při přezkumu uložené pokuty je tak do značné míry limitována. Soud není povolán k tomu, aby hledal nejvhodnější způsob či vzorec výpočtu pokuty (citovaný rozsudek čj. 9 As 96/2021-58, bod 38 s dalšími odkazy).

[55] Krajský soud tedy správně dovodil, že na použití metodiky není samo o sobě nic závadného. Naopak to přispívá k předvídatelnosti a transparentnosti rozhodování žalovaného. V každém případě se však výsledná výše pokuty musí pohybovat v zákonných mezích.

[56] Za přestupek, který spáchala stěžovatelka, jí bylo možno uložit pokutu do výše 10 000 000 Kč nebo 10 % z čistého obrátu dosaženého soutěžitelem za poslední ukončené účetní období (§ 22a odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže). Krajský soud správně uvedl, že žalovaný uložil stěžovateli pokutu ve výši 55 % zákonného rozmezí a nacházel se tedy v rámci svého správního uvážení. Nejvyšší správní soud se s tímto hodnocením ztotožňuje a odkazuje na něj.

[57] Pokud jde konkrétně o koeficient času, tak žalovaný vycházel z bodu 3.23 metodiky, ve znění použitém v tomto případě. Podle něj délka trvání protisoutěžního jednání významně ovlivňuje dopad jednání na hospodářskou soutěž, a je proto na místě, aby se přímo promítla do výše základní částky pokuty. K tomu bude použit tzv. koeficient času, kterým je upraven podíl hodnoty tržeb. Podle bodu 3.24 metodiky se koeficient času stanoví s ohledem na každý započatý měsíc protiprávního jednání podle vzorce $f(x) = x/12$, kde x je počet započatých měsíců trvání protiprávního jednání. Protiprávní jednání stěžovatelky trvalo 26 měsíců, což skutečně odpovídá koeficientu 2,17.

[58] Nejvyšší správní soud vnímá argumentaci stěžovatelky, že jde o citelné zvýšení pokuty. Nicméně podle § 38 písm. f) přestupkového zákona povaha a závažnost přestupku je dána také délkou doby, po kterou trvalo protiprávní jednání pachatele. V tomto ohledu je tedy postup žalovaného, který bere faktor času v potaz, správný. Doba, po kterou

pokračování

narušování hospodářské soutěže trvá, je zásadní z pohledu závažnosti přestupku. Tomu je tak zvláště u dohod ovlivňujících cenu. Je podstatný rozdíl, pokud je cenová konkurence narušena třeba měsíc, nebo dva roky. Nejvyšší správní soud již v minulosti vyslovil, že závažnost cenového kartelu se zvyšuje s délkou jeho trvání (rozsudek NSS ze dne 5. 3. 2021, čj. 5 As 267/2019-106, bod 99). Zásadní role koeficientu času je tedy odůvodněná a zohledňuje zákonná kritéria ukládání pokut. Konkrétní nastavení její výše je v rámci správního uvážení žalovaného.

[59] Pokud jde o namítanou změnu metodiky, kdy podle dřívějších verzí metodiky koeficient času hrál menší roli, krajský soud správně uvedl, že vývoj praxe je na úvaze žalovaného. Jak Nejvyšší správní soud uvedl již výše, soud není povolán k tomu, aby hledal nejvhodnější způsob či vzorec výpočtu pokuty. Změna metodiky nejeví známky libovůle. Proto je bez významu, pokud stěžovatelka jí uloženou pokutu srovnává s pokutami uloženými v minulosti, kdy žalovaný kladl menší váhu na faktor doby páčání přestupku. Zásada rovného zacházení neznamená, že jednou zavedená praxe se nemůže změnit.

[60] Ani tyto námitky nejsou důvodné.

IV. Závěr a náklady řízení

[61] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední soudního řádu správního).

[62] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 soudního řádu správního. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch. Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 13. ledna 2025

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu