



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **GARLAND distributor, s.r.o.**, IČO: 601 08 461, se sídlem Šturmová 1307, Jičín, zast. JUDr. Jiřím Kindlem, M.Jur., Ph.D., advokátem, se sídlem Křižovnické nám. 193/2, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 21. 10. 2022, č. j. ÚOHS-36714/2022/164, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 3. 7. 2024, č. j. 31 Af 47/2022-968,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na nákladech řízení o kasační stížnosti 4.114 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce žalobce JUDr. Jiřího Kindla, M.Jur., Ph.D.

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 29. 12. 2021, č. j. ÚOHS 44426/2021/871/KBa (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), shledal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 22a odst. 1 písm. b) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (dále též „ZOHS“), kterého se měl dopustit tím, že v období nejméně od 18. 6. 2013 do 6. 6. 2019 stanovoval svým odběratelům minimální maloobchodní ceny jím dodávané zahradní techniky, zahradního vybavení a nářadí pro domácí (hobby) použití, kontroloval jejich dodržování odběrateli a vyzýval je prostřednictvím e-mailů, osobně nebo telefonicky k navýšení cen na jím stanovenou minimální úroveň, a to i pod hrozbou

sankcí, které v případě nedodržování jím doporučených minimálních cen reálně uplatňoval, přičemž na tyto výzvy jeho odběratelé přistupovali, jejich dodržování v některých případech sami kontrolovali a upozorňovali žalobce na jejich nedodržování jinými odběrateli. Žalobce měl tedy v rozporu s § 3 odst. 1 ZOHS uzavírat a plnit zakázané dohody o přímém určení cen pro další prodej, jejichž cílem bylo narušení hospodářské soutěže, k jejímuž skutečnému narušení došlo. Za tento přestupek žalovaný uložil žalobci zákaz plnění dohod, pokutu ve výši 96.751.000 Kč, opatření k nápravě a povinnost k úhradě nákladů řízení paušální částkou 3.500 Kč.

[2] Proti prvostupňovému rozhodnutí brojil žalobce rozkladem, na základě něhož předseda žalovaného shora označeným napadeným rozhodnutím částečně změnil prvostupňové rozhodnutí. Setrval na závěru, že se žalobce svým jednáním dopustil přestupku dle § 22a odst. 1 písm. b) ZOHS. Změnil však výroky prvostupňového rozhodnutí ve stanovení období trvání přestupku, a to na „*období nejméně od 18. 6. 2013 do 30. 5. 2019*“, a dále ve výši uložené pokuty, kterou snížil na částku „*95.461.000 Kč*“. Ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil a rozklad žalobce zamítl.

[3] Krajský soud v Brně nadepsaným rozsudkem rozhodnutí žalovaného zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Shledal důvodnou námitku, že žalovaný ve výroku svých rozhodnutí ani v jejich odůvodnění neidentifikoval jednotlivé dílčí útoky pokračujícího přestupku. Upřesnil, že neuvedení všech dílčích útoků pokračujícího přestupku podle § 22a odst. 1 písm. b) ZOHS ve výrokové části napadeného i prvostupňového rozhodnutí může být důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], nikoliv pro nepřezkoumatelnost. K tomuto postupu lze přistoupit jen na základě uplatněné žalobní námitky.

[4] Žalovaný jednání žalobce kvalifikoval jako pokračující přestupek zahrnující řadu dílčích útoků. Těmito útoky mělo být uzavírání a plnění jednotlivých kartelových dohod mezi žalobcem a jeho odběrateli. Jednání, které je obecně žalobci kladeno za vinu, této právní kvalifikaci na první pohled odpovídá. Žalobce měl totiž uzavírat více dohod s jednotlivými odběrateli o minimální výši maloobchodních cen jím dodávané zahradní techniky, zahradního vybavení a náradí pro domácí (hobby) použití. Nemělo jít tedy o jedinou kartelovou dohodu, jíž by se účastnil žalobce a zároveň větší počet jeho odběratelů, nýbrž o individuální dohody uzavírané postupně s jednotlivými odběrateli. Aby však bylo možné s jistotou právní kvalifikaci provedenou žalovaným potvrdit, muselo by být z napadeného rozhodnutí nejprve jasné, jaké konkrétní útoky jsou předmětem posuzování.

[5] Účelem institutu pokračujícího přestupku není usnadnit práci správnímu orgánu při zjišťování skutkového stavu většího počtu jednání naplňujících skutkovou podstatu téhož přestupku, ale vystihnout specifický charakter pokračování v protiprávním jednání. Institut pokračujícího přestupku má totiž zásadní dopady jak z hlediska viny, tak z hlediska sankce. Aby bylo možné kvalifikovat větší množství protiprávních jednání jako pokračující přestupek, je proto nezbytné nejprve zjistit konkrétní skutkové okolnosti

pokračování

jednotlivých dílčích útoků. Pouze na základě těchto konkrétních skutečností lze hodnotit jednotný záměr pachatele, způsob provedení či souvislost útoků z hlediska času a předmětu útoku. Nutnost identifikace všech dílčích útoků přitom vyplývá jak ze smyslu a účelu zákona o přestupcích, tak z ustálené judikatury. Z požadavků na popis skutku nelze slevit jen proto, že útoků je větší počet. Specifikace velkého množství dílčích útoků je naprosto obvyklá i v případech pokračujících trestných činů v rozhodnutích trestních soudů v důkazně obtížných věcech. Není tak žádný důvod, aby žalovaný byl této povinnosti zbaven ve věcech přestupkových.

[6] Žalovaný však ve skutkové větě jednotlivé dílčí útoky pokračujícího přestupku neidentifikoval ani blíže nepopsal. Jednotlivým útokům a odběratelům uzavírajícím se žalobcem kartelové dohody žalovaný věnoval pozornost pouze selektivně, tj. do té míry, aby si u některých z nich vybral některé znaky skutkové podstaty a aby je následně spojil s tím, že jednání jako celek naplňuje všechny znaky skutkové podstaty přestupku. Tímto postupem ovšem žalovaný upozadil jednak základní definiční prvek kartelové dohody (shodu vůlí), jednak skutečnost, že dle § 7 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále též „zákon o přestupcích“), lze o pokračování v přestupku hovořit pouze v případě, že každý dílčí útok naplňuje znaky skutkové podstaty daného přestupku. U každého útoku je proto nutno popsat ty skutkové okolnosti, které umožňují učinění závěru, že daný útok naplňuje skutkovou podstatu přestupku. Stejně tak je nutno ke každému útoku opatřit podklady umožňující učinění závěru, že došlo k uzavření dohody, a že tedy nešlo o pouhou neúspěšnou snahu žalobce využít ve svůj prospěch svého silnějšího postavení v určitém smluvním vztahu. Shoda vůlí u obou (či více) stran dohody totiž představuje jeden ze základních znaků skutkové podstaty přestupků spočívajících v uzavírání a plnění zakázaných dohod. Pokud není prokázána společná vůle soutěžitelů chovat se na trhu určitým způsobem, nelze jednání soutěžitelů postihovat jako jednání ve vzájemné shodě ve smyslu § 3 odst. 1 ZOHS.

[7] Shodná vůle přitom může vyplývat jak z ustanovení distribuční smlouvy, tak z chování stran a zejména z případné existence výslovného nebo mlčky učiněného souhlasu s výzvou k dodržování minimálních cen dalšího prodeje. V daném případě žalovaný dovozoval ujednání o ceně z toho, že odběratelé žalobce údajně přistoupili na jím stanovenou cenu pro další prodej a upravili své ceny nabízeného zboží dle stanovených minimálních maloobchodních cen. Lze tedy spíše předpokládat, že ke shodě vůlí mělo dojít konkludentním jednáním odběratelů žalobce. Tato skutečnost však žalovaného nezbavuje povinnosti shodu vůle u všech dílčích útoků prokázat, byť např. odkazem na faktické jednání obou stran. I přesto, že napadené rozhodnutí naznačuje, že dohody o cenách mohly být s jednotlivými odběrateli uzavírány různým způsobem, požadovaná „shoda vůle“ byla generalizována na všechny žalobcovy odběratele (resp. blíže neurčený širší okruh těchto odběratelů). S ohledem na absenci vymezení jednotlivých útoků nelze přezkoumat, zda skutečně všichni odběratelé žalobce (potažmo kteří) přistoupili na ceny vynucované žalobcem, resp. zda, případně jakým způsobem, byly jednotlivé dohody o cenách s jednotlivými odběrateli uzavřeny. Souhlas všech odběratelů nelze presumovat ani z toho, že pro dohody o určování cen pro další prodej (dále též „RPM praktika“) je typická určitá skutková okolnost. Jestliže nebylo prokázáno, že uvedené dohody uzavřeli

všichni odběratelé, nebyl dán ani důvod pro to, aby žalobce informoval o zákazu a neplatnosti uvedených dohod všechny své odběratele.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[8] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost. Namítl, že krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného z důvodu, který žalobce nenamítal, a který nespadá mezi vady, ke kterým soud přihlíží z úřední povinnosti. Z napadeného rozsudku plyne, že rozhodnutí žalovaného není nepřezkoumatelné, ani není zatíženo jinou vadou rozhodnutí, ke které by soud přihlížel z úřední povinnosti. Vadu řízení spočívající v podstatném porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, žalobce v žalobě ani v jejím doplnění nenamítal. Krajský soud k ní přesto přihlédl, čímž překročil žalobní důvody přednesené žalobcem. Jestliže žalobce namítá rozpor napadeného rozhodnutí s právními předpisy, pak nutně musí uvádět, se kterým ustanovením zákona je napadené rozhodnutí v rozporu a proč. Rozšíření referenčního rámce pro rozsah soudního přezkumu o uvedenou vadu nelze implicitně dovozovat z uplatněných žalobních námitek.

[9] Rozsudek krajského soudu je v rozporu s dosavadní judikaturou vztahující se k požadavkům na vymezování pokračujícího přestupku. Opírá se o příliš formalistické pojetí pokračujícího přestupku, kdy z § 7 odst. 1 zákona o přestupcích dovozuje, že je u něj potřeba vždy vymezit jednotlivé dílčí útoky již v samotném výroku správního rozhodnutí. Tento přístup však neodpovídá zákonné definici pokračujícího přestupku, ani realitě provázející stíhání RPM praktiky. V přestupkovém právu, na rozdíl od trestního práva, neexistují důvody, aby správní orgán jednotlivé dílčí útoky pokračujícího přestupku ve svých rozhodnutích jednotlivě identifikoval. Postupy uplatňované u pokračujícího přestupku v trestním právu proto nelze automaticky přebírat do řízení o přestupcích. Krajský soud rovněž nevzal v potaz specifický charakter RPM praktiky, kdy má dodavatel v obchodním vztahu s odběratelem velmi silné obchodní postavení. Odběratel je slabší stranou, která čelí ze strany dodavatele často velmi tvrdému zacházení. Z důvodu obavy ze ztráty obchodního vztahu s dodavatelem jsou odběratelé nuceni dodržovat doporučené ceny. Proto také nechtějí žalovanému poskytnout jakékoliv informace. Žalovaný pak v rámci dokazování často sbírá pouze jednotlivé dílčí útržky informací, které až v jejich celkovém kontextu utváří komplexní obraz obchodních vztahů mezi dodavateli a odběrateli.

[10] RPM praktiky se tak vyznačují vysokou obtížností prokazování tohoto protisoutěžního jednání, ale také svojí komplexností a rozsáhlostí, neboť je k jejímu fungování zapotřebí, aby byla uplatňována vůči co největšímu (zpravidla vůči všem) počtu odběratelů daného soutěžitele. Ze správního spisu přitom vyplývá, že žalobce vynucoval minimální ceny dodávaných výrobků tím způsobem, že nejprve za pomoci monitoringu cen svých odběratelů identifikoval ty, kteří prodávají dodané zboží pod stanovenou cenou. Tyto následně kontaktoval s žádostí o navýšení ceny, přičemž pokud se tito odběratelé praktice nepodrobili, žalobce jim zboží nedodával, dokud ceny nenavýšili. Lze předpokládat, že politika určování cen žalobce byla akceptována a automaticky

pokračování

dodržována všemi odběrateli. Tímto jednáním tak jednoznačně došlo k narušení hospodářské soutěže na relevantních trzích, které mělo jednoznačný a markantní dopad na konečné spotřebitelské ceny segmentu zahradního zboží v České republice.

[11] Za takto zjištěného skutkového stavu je proto lpění na identifikaci jednotlivých dílčích útoků ve výroku rozhodnutí o rozkladu nepřipustným formalismem, který by znesnadňoval vymáhání soutěžního práva a v daném případě jde tento požadavek i nad rámec zákona. Tento postup v konečném důsledku neodpovídá ani ekonomické realitě při stíhání zmíněné komplexní protisoutěžní praktiky, když tato praktika fakticky plyne pouze z jednotlivých zachytitelných střípků informací ve správním spise, které ve svém souhrnu tvoří ucelený obraz o porušení zákona. V takto specifických porušeních soutěžního práva je proto správné vztáhnout výrok odsuzujícího rozhodnutí na více odběratelů daného účastníka řízení. Stěžovatel proto nepochybil, když ve výroku svého rozhodnutí nevyjmenoval konkrétní zakázané dohody uzavřené mezi žalobcem a jeho odběrateli, resp. nespecifikoval jednotlivé dílčí útoky pokračujícího přestupku. Výroková část napadeného rozhodnutí obsahuje všechny zákonem požadované náležitosti v rámci identifikace daného pokračujícího přestupku. Vytýkané jednání bylo zcela spolehlivě prokázáno a z odůvodnění rozhodnutí jasně vyplývá, že daná RPM praktika implementovaná žalobcem byla rozšířená na celém relevantním trhu. Tato situace znemožňovala dalším odběratelům na daný trh vstoupit a podnikat zde, aniž by se podrobili cenové politice žalobce. Tyto skutečnosti jasně vyplývají ze správního spisu, na nějž obě rozhodnutí stěžovatele hojně odkazovala a v němž zachycené důkazy tvoří jasný a ucelený obraz o komplexnosti daného protisoutěžního jednání žalobce. Rovněž uložené opatření k nápravě, ve kterém stěžovatel stanovil žalobci povinnost informovat všechny své odběratele o zákazu a neplatnosti dohod, není s ohledem na skutkový stav nepřiměřené.

[12] Závěry krajského soudu ohledně charakteru protisoutěžní praktiky RPM nemohou obstát ani ve světle evropské judikatury. RPM praktiky v sobě kombinují znaky jak pokračujícího, tak trvajícího přestupku, jehož jednotlivé dílčí útoky mohou být, vzhledem k povaze těchto dohod, hůře identifikovatelné, přesto z nich však lze protisoutěžní jednání spolehlivě prokázat. V rozhodnutích Evropské komise z tohoto důvodu absentuje vymezení jednotlivých dílčích útoků ve výrokové části rozhodnutí. V souladu s eurokonformním výkladem by tak měly být standardy přijaté Evropskou komisí uplatňovány i v českém právu.

[13] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti souhlasil se závěrem krajského soudu, že stěžovatel podstatně porušil ustanovení o řízení před správním orgánem. Subsumovat žalobcem tvrzenou nezákonnost pod konkrétní ustanovení zákona je povinností soudu, nikoliv žalobce. Krajský soud proto nevybočil z mezí svého přezkumu, když posoudil řádně a včas uplatněnou žalobní námitku spočívající v tom, že stěžovatel ve výroku napadeného rozhodnutí neuvedl jednotlivé dílčí útoky pokračujícího přestupku, jako jinou vadu řízení před správním orgánem. Povinnost stěžovatele identifikovat dílčí útoky pokračujícího přestupku vyplývá nejen ze zákona, judikatury a odborné literatury, ale též z rozhodovací praxe stěžovatele. Tato povinnost přitom není v rozporu s unijním právem,

není projevem přepjatého formalismu ani nebrání stíhání tohoto protisoutěžního jednání. Není pravdou, že by vymezování dílčích útoků pokračujícího přestupku mělo v trestním právu odlišný význam. Skutková podstata přestupku dle § 22a odst. 1 písm. b) ZOHS umožňuje postih i jen jediné dohody. I v přestupkovém právu je tedy možné vést řízení jen o jednom dílčím útoku. Stěžovatel musí vymezit všechny dílčí útoky, nepostačuje pouze obecně poukázat na obsah spisu či vymezit „první“ a „poslední“ dílčí útok a zbytek si „domyslet“. V přestupkovém právu je třeba uplatnit obdobné standardy jako v trestním řízení. Není možné, aby stěžovatel presumoval vinu účastníka z domnělé ekonomické podstaty protisoutěžního jednání bez konkrétních důkazů. Takový postup by vedl k zásahu do základních práv a svobod účastníka řízení. Rovněž je nezbytné rozlišit, zda spáchaný přestupek je přestupkem trvajícím nebo pokračujícím, neboť charakteristika přestupku má vliv na řadu dalších aspektů ve správním trestání. Stěžovatel přitom konstatoval, že se jedná o pokračující přestupek, aniž by identifikoval jeho jednotlivé dílčí útoky, a aniž by prokázal splnění všech podmínek pro aplikaci § 7 zákona o přestupcích. S ohledem na výše uvedené je i uložené opatření k nápravě zjevně nepřiměřené.

[14] Krajský soud dospěl též ke správnému závěru, že stěžovatel pochybil, když nedoložil existenci tzv. shody vůlí týkající se údajných cenových dohod mezi žalobcem a jeho jednotlivými odběrateli. Povinnost doložit tzv. shodu vůlí, jakožto základní předpoklad pro možnost dovodit naplnění skutkové podstaty přestupku spočívajícího v uzavření dohody v rozporu s § 3 odst. 1 ZOHS, přitom plyne z unijní i tuzemské judikatury. Pokud by měl Nejvyšší správní soud za to, že výklad pojmu „dohoda“ užitého v § 3 odst. 1 ZOHS nezahrnuje povinnost správního orgánu dokládat existenci shody vůlí, žalobce navrhl, aby v tomto ohledu byla Soudnímu dvoru Evropské unie položena předběžná otázka.

III. Posouzení kasační stížnosti

[15] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Stěžovatel v první řadě namítá, že krajský soud při rozhodování překročil rámec stanovený žalobou, neboť zrušil rozhodnutí žalovaného z důvodu, který žalobce nenamítal a který nespadá mezi vady, k nimž krajský soud přihlíží z úřední povinnosti.

[18] Podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. *žaloba kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3) musí obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné.*

pokračování

Podle § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí.

[19] Zdejší soud se ve svých rozhodnutích otázkou náležitého vymezení žalobních bodů již opakovaně zabýval. V rozsudku ze dne 20. 12. 2023, č. j. 9 As 82/2022-39, uvedl, že „ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ukládá žalobci povinnost uvést v žalobě konkrétní skutková tvrzení a právní argumentaci, přičemž výrazem „konkrétní“ je myšleno ve vztahu k žalobci a k projednávané věci individualizované tvrzení. Skutková tvrzení nemohou být toliko typovou charakteristikou určitých „obvyklých“ nezákonností, nýbrž musí se jednat o zcela jasně individualizovaný, a tedy od jiných konkrétních skutkových dějů či okolností jednoznačně odlišitelný popis. Žalobce je též povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. (...) Bezvadným žalobním bodem nicméně nelze rozumět pouze takové skutkové tvrzení, které žalobce přesně subsumoval pod určitá ustanovení zákona (*iura novit curia*). Jinými slovy, žalobce není povinen v žalobě svá konkrétní a dostatečně individualizovaná skutková tvrzení podřazovat pod přesná ustanovení právních předpisů (původně viz rozsudek rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS).“

[20] V rozsudku ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS, k tomu rozšířený senát doplnil, že „za žalobní bod je nutno považovat každé vyjádření žalobce, z něhož lze být i jen v nejhrubších obrysech dovodit, že napadené správní rozhodnutí považuje z určitých důvodů za nezákonné. Právní důvody nezákonnosti (či nicotnosti) napadeného správního rozhodnutí pak musí být tvrzeny alespoň tak, aby soud při aplikaci obecného pravidla, že soud zná právo, mohl dostatečně vymezit, kterým směrem, tj. ve vztahu k jakým právním předpisům bude směřovat jeho přezkum.“ K vymezení žalobních bodů viz také usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 3. 2018, č. j. 3 Azs 66/2017-31, č. 3733/2018 Sb. NSS.

[21] Nejvyšší správní soud po prostudování žalobcových podání učiněných v řízení před krajským soudem neshledal, že by krajský soud rozhodl nad rámec žalobních námitek. Žalobce v žalobě a v jejím včas podaném doplnění opakovaně namítal, že jedním z důvodů nezákonnosti a nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného je skutečnost, že žalovaný ve výrokové části napadeného rozhodnutí neidentifikoval jednotlivé dílčí útoky pokračujícího přestupku. Z výše citované judikatury přitom vyplývá, že žalobní body představují především skutková tvrzení žalobce, která mohou být doplněna o právní posouzení, nicméně tím soudy nejsou vázány (*iura novit curia*). Ve vztahu k řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud setrvale judikuje, že „stěžovatel není povinen podřadit tvrzené důvody kasační stížnosti pod konkrétní ustanovení právního předpisu; soud je posuzuje podle jejich obsahu. Stěžovateli nemůže jít k tíži ani fakt, že námitky ve své kasační stížnosti chybně subsumuje pod zákonné důvody vymezené v § 103 odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud je oprávněn sám podřadit kasační námitky podle jejich obsahu pod důvody vymezené v § 103 odst. 1 s. ř. s.“ (rozsudky ze dne 20. 9. 2017, č. j. 2 As 140/2017-57, a ze dne 8. 1. 2004

č. j. 2 Afs 7/2003-50, č. 161/2004 Sb. NSS). Není důvod, aby se s žalobními body nakládalo odlišně (rozsudek NSS ze dne 23. 10. 2019, č. j. 6 Azs 154/2019-43).

[22] Přesvědčení stěžovatele o nutnosti uvádět v žalobě konkrétní ustanovení zákona, jimiž by byl soud při přezkumu vázán, je tudíž mylné. Krajský soud postupoval správně, když v bodu 23 napadeného rozsudku upřesnil, že žalobcem namítané neuvedení všech dílčích útoků pokračujícího přestupku podle § 22a odst. 1 písm. b) ZOHS ve výrokové části napadeného i prvostupňového rozhodnutí může být důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí pro vadu řízení před správním orgánem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., nikoli pro nepřezkoumatelnost ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovateli tak lze přisvědčit potud, že rozhodnutí žalovaného není zatíženo vadou, ke které by měl soud přihlížet z úřední povinnosti. Jak již uvedl zdejší soud v rozsudku ze dne 6. 11. 2023, č. j. 4 As 236/2022-161, na nějž odkazoval stěžovatel v kasační stížnosti, ke zrušení rozhodnutí správního orgánu pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé dle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., lze přistoupit jen na základě uplatněné žalobní námitky, a nikoliv z úřední povinnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73, č. 1546/2008 Sb. NSS). Z bodu 23 rozsudku krajského soudu je přitom patrné, že krajský soud se v nyní posuzované věci touto vadou řízení zabýval právě na základě řádně uplatněné žalobní námitky. V předchozích soudních rozhodnutích, na která poukázal stěžovatel v kasační stížnosti, nebyla v žalobním řízení námitka absence identifikace jednotlivých dílčích útoků pokračujícího přestupku spočívajícího v porušení § 3 odst. 1 ZOHS uplatněna. Správní soudy se proto nemusely touto otázkou zabývat, v důsledku čehož však nelze usuzovat, že by tuto praxi stěžovatele implicitně shledaly správnou.

[23] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že jestliže žalobce v podáních učiněných po lhůtě pro podání žaloby sám podřadil namítanou nezákonnost spočívající v absenci identifikace dílčích útoků pokračujícího přestupku v rozhodnutí žalovaného pod vadu řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (viz bod 21 vyjádření žalobce k významu rozsudku NSS ve věci BABY DIREKT pro nyní posuzovaný případ ze dne 15. 11. 2023), nejednalo se o nepřípustné rozšíření žalobních bodů, jak tvrdí stěžovatel, nýbrž o rozvedení již řádně uplatněného žalobního bodu. Žalobce tak učinil nad rámec svých povinností, neboť jak již bylo uvedeno výše, žalobce není povinen podřadit tvrzené důvody žaloby pod konkrétní ustanovení právního předpisu, neboť právní posouzení namítaných vad napadeného rozhodnutí je věcí soudu.

[24] Nejvyšší správní soud shledal nepřiléhavou argumentaci stěžovatele ohledně formulace námitek v zadávacím řízení podle zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, neboť nyní posuzovaný případ se týkal porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže, přičemž tato řízení nelze ztotožňovat. Nad rámec potřebného odůvodnění však Nejvyšší správní soud ze správního spisu ověřil, že žalobce opakovaně uplatňoval námitky, týkající se chybného postupu stěžovatele při identifikaci jednotlivých útoků pokračujícího přestupku, v řízení před správním orgánem prvního stupně (viz vyjádření žalobce ke sdělení výhrad ze dne 9. 3. 2021) a následně i v řízení o rozkladu (viz např. rozklad žalobce

pokračování

ze dne 14. 1. 2022 a jeho doplnění ze dne 2. 3. 2022). Nejednalo se tak o námitku uplatněnou poprvé až v řízení před krajským soudem, jak se snaží stěžovatel přesvědčit zdejší soud.

[25] Nejvyšší správní soud neshledal, že by byl rozsudek krajského soudu zatížen vadou řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ani jinou vadou podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k níž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Proto se mohl zabývat meritem věci a posoudit správnost závěru krajského soudu, podle něhož rozhodnutí stěžovatele bylo zatíženo procesní vadou, spočívající v neuvedení popisu jednotlivých dílčích útoků pokračujícího přestupku podle § 22a odst. 1 písm. b) ZOHS ve výrokové části tohoto rozhodnutí.

[26] Nejvyšší správní soud předesílá, že totožnou otázkou se zabýval ve skutkově a právně srovnatelné věci, o níž rozhodl rozsudkem ze dne 6. 11. 2023, č. j. 4 As 236/2022-161. Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od závěrů tohoto rozsudku odchýlit. Stěžovatel nadto závěry rozsudku č. j. 4 As 236/2022-161 v kasační stížnosti nerozporuje a nepolemizuje s nimi. Naopak převážná část jeho argumentace se shoduje s argumentací uplatněnou v řízení vedeném zdejším soudem pod sp. zn. 4 As 236/2022. V dalším proto i v této věci soud vychází z rozsudku č. j. 4 As 236/2022-161.

[27] Žalobce byl rozhodnutím stěžovatele uznán vinným z toho, že v období nejméně od 18. 6. 2013 do 30. 5. 2019 stanovoval pro prodej konečným spotřebitelům minimální maloobchodní ceny jím dodávané zahradní techniky, zahradního vybavení a náradí pro domácí (hobby) použití, kontroloval jejich dodržování odběrateli a tyto vyzýval prostřednictvím e-mailů, osobně nebo telefonicky k navýšení cen na jím stanovenou úroveň, a to i pod hrozbou sankcí, které v případě nedodržování jím doporučených minimálních cen reálně uplatňoval, přičemž na tyto výzvy jeho odběratelé v uvedeném období přistupovali a v některých případech jejich dodržování rovněž sami kontrolovali a dále žalobce upozorňovali na jejich nedodržování jinými odběrateli. Žalobce měl tedy v rozporu s § 3 odst. 1 ZOHS uzavírat a plnit se svými odběrateli zakázané dohody o přímém určení cen pro další prodej, jejichž cílem bylo narušení hospodářské soutěže a k jejímuž skutečnému narušení došlo na relevantních trzích zahradní techniky, zahradního vybavení a náradí pro domácí (hobby) použití na území České republiky. Skutková věta výroku napadeného rozhodnutí však neobsahuje popis jednotlivých zakázaných dohod ani označení odběratelů, kteří je měli s žalobcem uzavírat.

[28] Podle § 22a odst. 1 písm. b) ZOHS *právnícká nebo podnikající fyzická osoba se jako soutěžitel dopustí přestupku tím, že uzavře dohodu v rozporu s § 3 odst. 1. Podle § 3 odst. 1 ZOHS dohody mezi soutěžiteli, rozhodnutí jejich sdružení a jednání soutěžitelů ve vzájemné shodě (dále jen "dohody"), jejichž cílem nebo výsledkem je narušení hospodářské soutěže, jsou zakázané a neplatné, pokud tento nebo zvláštní zákon nestanoví jinak nebo pokud Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen "Úřad") nepovolí prováděcím právním předpisem z tohoto zákazu výjimku. Dohody, jejichž dopad na hospodářskou soutěž je zanedbatelný, nejsou považovány za zakázané.*

[29] Podle § 93 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích *ve výrokové části rozhodnutí o přestupku, kterým je obviněný uznán vinným, se kromě náležitostí podle správního řádu uvede popis skutku s označením místa, času a způsobu jeho spáchání.* Podle § 7 zákona o přestupcích pokračováním v přestupku se rozumí takové jednání, jehož jednotlivé dílčí útoky vedené jednotným záměrem naplňují skutkovou podstatu stejného přestupku, jsou spojeny stejným nebo podobným způsobem provedení, blízkou souvislostí časovou a souvislostí v předmětu útoku.

[30] Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002-27, č. 461/2005 Sb. NSS, dovodil, že „[t]aké trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy a v tomto smyslu je třeba vykládat všechny záruky, které se podle vnitrostátního práva poskytují obviněnému z trestného činu. Je totiž zřejmé, že rozhranění mezi trestnými (a tedy soudem postižitelnými) delikty a delikty, které stíhají a trestají orgány exekutivy, je výrazem vůle suverénního zákonodárce; není odůvodněno přirozenoprávními principy, ale daleko spíše je výrazem trestní politiky státu. Bylo by ostatně možno na mnohých případech z historického právního vývoje dokumentovat, že např. snaha účelově snížit nepříznivě se vyvíjející počty spáchaných trestných činů vedla v některých případech ke změnám zákonů, přesouvajícím trestné činy méně závažné do kategorie přestupků, anebo na druhé straně rozmáhající se drobné delikty byly novelami zákonů přesunuty do kategorie činů soudně trestných. Z těchto důvodů - a přinejmenším od okamžiku, kdy byla ratifikována Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod - není rozhodné, zda pozitivní právo označuje určité deliktní jednání za trestný čin nebo za správní delikt. Zmiňuje-li se tedy uvedená Úmluva ve svém článku 6 odst. 1 o „jakémkoli trestním obvinění“, je třeba záruky, v této souvislosti poskytované tomu, kdo je obviněn, poskytnout shodně jak v trestním řízení soudním, tak v deliktním řízení správním. Tímto způsobem ostatně vykládá Úmluvu stabilně i judikatura Evropského soudu pro lidská práva.“ Jestliže tedy trestní soudy vycházejí z nutnosti přesného vymezení jednotlivých dílčích útoků pokračujícího trestného činu ve svých rozhodnutích, musí stejná zásada platit i pro správní trestání, jak správně dovodil krajský soud v napadeném rozsudku.

[31] K témuž závěru dospěl zdejší soud i v rozsudku ze dne 30. 11. 2015, č. j. 4 As 156/2015-37, v němž se uvádí, že „skutečnost, zda se delikt stal, v jaké podobě či rozsahu, popř. kolik dílčích útoků pokračujícího deliktu je pachateli protiprávního jednání kladeno za vinu, považuje Nejvyšší správní soud za zcela zásadní, kterou musí správní orgány postavit na jisto, neboť se jedná o správní trestání, na které se vztahují podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu veškeré požadavky a záruky týkající se trestání obecně (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002-27). Navíc nutno uvést, že pochybení se týká výroku rozhodnutí, v němž správní orgán vyjadřuje, jakým způsobem v projednávané věci, která byla předmětem řízení, rozhodl. Především na výrok rozhodnutí je kladen požadavek jasnosti, srozumitelnosti, přesnosti a určitosti, přičemž nelze odhlédnout od toho, že výroky rozhodnutí správních orgánů obou stupňů tvoří fakticky jeden celek, z něhož musí být patrné, co bylo předmětem rozhodování a jak bylo ve věci rozhodnuto. Výrok rozhodnutí musí být závazný, právní moci schopný a vykonatelný. Nelze proto považovat za souladné se zákonem,

pokračování

pokud ze správního rozhodnutí není zřejmé, kolik dílčích útoků je pachateli kladeno za vinu a zda jsou všechny tyto dílčí útoky dle názoru odvolacího správního orgánu prokázány.“

[32] S právním názorem vysloveným v této judikatuře se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje a neshledává žádný důvod se od něho odchýlit ani pro účely nyní projednávané věci, v níž byl žalobce uznán vinným ze spáchání pokračujícího přestupku, neboť po dobu téměř šesti let postupně uzavřel se svými odběrateli více zakázaných dohod o přímém určení cen pro další prodej, jejichž cílem bylo narušení hospodářské soutěže, a nejednalo se tedy o jedinou rozsáhlou kartelovou dohodu s vysokým počtem odběratelů, kterou by bylo možné právně kvalifikovat jako trvajících přestupek, u něhož jsou mírnější požadavky na popis skutku ve výrokové části rozhodnutí.

[33] Krajský soud přitom správně objasnil, že na uvedení jednotlivých dílčích útoků ve výroku prvostupňového rozhodnutí a rozhodnutí stěžovatele bylo nutné trvat i ohledně posuzovaného pokračujícího přestupku podle § 22a odst. 1 písm. b) ZOHS, neboť bez náležité identifikace konkrétních útoků nebylo možné posoudit, zda naplňují všechny znaky skutkové podstaty tohoto správního deliktu a odpovídají požadavkům pokračování v přestupku ve smyslu § 7 přestupkového zákona. Rovněž tak přílehavě upozornil, že bez takové náležité specifikace skutku ve výroku rozhodnutí stěžovatele není možné posoudit, zda skutečně a jakým způsobem došlo k uzavření a plnění zakázaných dohod ve smyslu § 3 odst. 1 ZOHS, a nikoliv k pouhé neúspěšné snaze žalobce zneužít svého silnějšího postavení ve smluvních vztazích s odběrateli, a to obzvláště za situace, kdy existence takových dohod je stěžovatelem dovozována z jednání odběratelů žalobce, kteří údajně konkludentně přistoupili na jím stanovenou cenu pro další prodej, upravili své ceny nabízeného zboží dle stanovených minimálních maloobchodních cen, avšak kartelové dohody s žalobcem neuzavřeli všichni jeho odběratelé.

[34] V této souvislosti je nutné přisvědčit krajskému soudu, že jedním ze znaků skutkové podstaty přestupku spočívajícího v uzavírání a plnění zakázaných dohod ve smyslu § 3 odst. 1 ZOHS je shoda vůle u obou (či více) smluvních stran. Za jednání ve vzájemné shodě se považuje společně koordinovaný postup soutěžitelů, kterému předchází přímé nebo nepřímé vzájemné kontakty mezi těmito soutěžiteli, v důsledku nichž je jejich nezávislé soutěžní jednání nahrazeno praktickou kooperací s cílem preventivního odstranění pochybnosti o budoucím chování konkurentů (viz např. rozsudky NSS ze dne 9. 2. 2005, č. j. 2 A 18/2002-58, č. 580/2005 Sb. NSS, ze dne 25. 2. 2009, č. j. 1 Afs 78/2008-721, č. 1878/2009 Sb. NSS, a ze dne 5. 3. 2021, č. j. 5 As 267/2019-106). Tento koordinovaný postup soutěžitelů musí být prokázán a ve výroku rozhodnutí dostatečně konkretizován.

[35] K tomu lze odkázat na závěry rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 29. 6. 2023 ve věci C-211/22, *SuperBock et al.* (dále jen „rozsudek *SuperBock*“) k výkladu čl. 101 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“), v němž má předobraz znění § 3 odst. 1 ZOHS. Soudní dvůr připomněl, že k tomu, aby existovala „dohoda“ ve smyslu čl. 101 odst. 1 SFEU, postačuje, aby dotčené podniky vyjádřily společnou vůli chovat se na trhu určitým způsobem. Soudní dvůr dále dovodil, že „o »dohodu« ve smyslu tohoto článku se jedná tehdy, když dodavatel ukládá svým distributorům

minimální ceny dalšího prodeje výrobků, které uvádí na trh, v rozsahu, v němž stanovení těchto cen dodavatelem a jejich dodržování distributory odráží vyjádření shodné vůle těchto stran. Tato shodná vůle může vyplývat jak z ustanovení dotčené distribuční smlouvy, pokud obsahuje výslovnou výzvu k dodržování minimálních cen dalšího prodeje nebo přinejmenším opravňuje dodavatele k uložení takových cen, tak z jednání stran, a zejména z případné existence výslovného nebo mlčky učiněného souhlasu distributorů s výzvou k dodržování minimálních cen dalšího prodeje“, přičemž „existence »dohody« ve smyslu tohoto článku mezi dodavatelem a jeho distributory může být prokázána nejen prostřednictvím přímých důkazů, ale také pomocí objektivních a shodujících se nepřímých důkazů, z nichž lze existenci takové dohody dovodit.“ Nejvyšší správní soud proto souhlasí se závěrem krajského soudu, že rozsudek *SuperBock* potvrzuje povinnost stěžovatele zkoumat existenci shody vůlí kvůli doložení uzavření zakázaných dohod ve smyslu § 3 odst. 1 ZOHS. Proto i z tohoto důvodu bylo nutné, aby prvostupňové rozhodnutí i rozhodnutí stěžovatele obsahovala popis jednotlivých útoků, z něhož by bylo možné seznat, že došlo ke shodě vůlí mezi žalobcem a jeho jednotlivými odběrateli, a tím i k uzavření a plnění kartelových dohod.

[36] Takové náležitosti však výroky rozhodnutí stěžovatele obou stupňů neobsahují. Nepostačuje přitom, že v jejich odůvodnění jsou uvedeny některé dílčí útoky, na nichž je demonstrováno splnění zákonných podmínek pro uznání viny ze spáchání posuzovaného pokračujícího přestupku, neboť pouze výrok rozhodnutí správního orgánu je závazný, právní moci schopný a vykonatelný, a proto je na něj kladen požadavek jasnosti, srozumitelnosti, přesnosti a určitosti, jak se uvádí v již zmíněném rozsudku NSS č. j. 4 As 156/2015-37. Dále není možné souhlasit s argumentací stěžovatele, že jednotlivé dílčí útoky pokračujícího přestupku vyplývají z obsahu správního spisu, v němž jsou zachyceny důkazy tvořící jasný a ucelený obraz o komplexnosti daného protisoutěžního jednání žalobce. Jelikož totiž předmětem posuzované věci bylo správní trestání, muselo být tím spíše ve výrokové části rozhodnutí postaveno na jisto, kolik dílčích útoků pokračujícího deliktu bylo žalobci kladeno za vinu a přibližně v jaké době a jakým způsobem se jich dopustil, aby bylo možné posoudit celkový rozsah a závažnost protiprávního jednání a rozhodnout o uložení přiměřené sankce.

[37] Rovněž se nelze ztotožnit s tvrzením stěžovatele o nutnosti zohlednit specifika RPM praktiky, která se vykazuje vysokou obtížností prokazování všech znaků protisoutěžního jednání a vysokým počtem odběratelů daného soutěžitele. V tomto směru je možné odkázat na argumentaci krajského soudu o praktické splnitelnosti takového požadavku a na některá žalobcem zmíněná rozhodnutí stěžovatele, v jejichž skutkových větvích výrokové části bylo stručně uvedeno, že se soutěžitel prostřednictvím blíže specifikované e-mailové komunikace obrátil na své odběratele s žádostí o stanovení výše minimální prodejní ceny zboží či maximální výše slevy z doporučené maloobchodní ceny zboží, kterou akceptovali vyjmenování odběratelé emailem odeslaným v určitý den. Takto přitom bylo možné specifikovat jednotlivé dílčí útoky pokračujícího přestupku i v posuzované věci, v nichž měl žalobce ústně či e-mailem uzavírat se svými odběrateli zakázané dohody ve smyslu § 3 odst. 1 ZOHS. To platí i za situace, kdyby takových odběratelů měl být velmi vysoký počet, neboť specifikace velkého množství dílčích útoků pokračujících trestných činů v rozhodnutích trestních soudů i v důkazně obtížných věcech

pokračování

je naprosto obvyklá, a není tak žádný důvod, aby stěžovatel byl této povinnosti zbaven v přestupkových věcech. V tomto směru není podstatná ani případná opačná rozhodovací praxe Evropské komise, neboť z hlediska správního trestání za porušení českých právních předpisů je rozhodný vnitrostátní standard popisu protiprávního jednání.

[38] Krajský soud tedy nepochybil, když na základě řádně uplatněné žalobní námitky rozhodnutí stěžovatele zrušil pro podstatnou vadu řízení před správním orgánem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. kvůli neuvedení všech dílčích útoků pokračujícího přestupku podle § 22a odst. 1 písm. b) ZOHS v jeho výrokové části (resp. ve spojení s výrokem prvostupňového rozhodnutí). Z výše uvedených důvodů lze tedy pro účely posuzované věci nadále vycházet z rozsudku NSS č. j. 4 As 156/2015-37 a pokládat v něm učiněný závěr o nutnosti uvedení jednotlivých dílčích útoků pokračujícího přestupku ve výroku rozhodnutí správního orgánu za určující i ve vztahu k přestupku podle § 22a odst. 1 písm. b) ZOHS. Krajský soud proto posoudil uvedenou právní otázku správně, v souladu se stávající judikaturou.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[39] Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnými všechny stěžovatelem uplatněné námitky, kasační stížnost je proto nedůvodná. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

[40] O nákladech řízení pak Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Procesně úspěšný žalobce má právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti proti procesně neúspěšnému stěžovateli.

[41] Výše odměny zástupce žalobce byla stanovena za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 30. 9. 2024), podle § 11 odst. 1 písm. d) a § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2024, (§ 35 odst. 2 poslední věta s. ř. s.) ve výši 3.100 Kč. K tomu zástupci žalobce náleží náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 téže vyhlášky). Nejvyšší správní soud zástupci žalobce nepřiznal odměnu za převzetí a přípravu zastoupení v řízení o kasační stížnosti, neboť zástupce zastupoval žalobce již v řízení před krajským soudem, a v době podání kasační stížnosti tudíž byl s projednávanou věcí dostatečně obeznámen. Nejvyšší správní soud rovněž neshledal podmínky k mimořádnému zvýšení odměny, jak požadoval žalobce, neboť argumentace ve vyjádření ke kasační stížnosti je obdobná jako v podáních učiněných v rámci řízení před krajským soudem a v rámci správního řízení. Ve značném rozsahu se argumentace žalobce shoduje i s argumentací uplatněnou zástupcem žalobce již ve skutkově a právně obdobné věci vedené zdejším soudem pod sp. zn. 4 As 236/2022. Jelikož zástupce žalobce vykonává advokacii jako společník advokátní kanceláře, která má právní formu společnosti s ručením omezeným a je plátkyní daně z přidané hodnoty, tvoří součást nákladů rovněž tato daň ve výši 714 Kč, tj. 21 % z částky 3.400 Kč. Celkově je tedy stěžovatel povinen zaplatit žalobci na nákladech řízení o kasační stížnosti 4.114 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce žalobce.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. března 2025

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu