

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobkyně: **Kaufland Česká republika v.o.s.,** se sídlem Bělohorská 2428/203, Praha 6, zast. 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 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 21. 4. 2016, č. j. 30 Af 125/2013 – 191,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. 4. 2016, č. j. 30 Af 125/2013 – 191, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.
Dosavadní průběh řízení

[1] Výrokem I. rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 4. 2013, č. j. ÚOHS-S160/2010-7578/2013/460/APo (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), 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 praktiku zakázanou v dodavatelsko-odběratelských vztazích, uvedenou v příloze č. 5 odst. 1 odr. 6 zákona),

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 praktiku zakázanou v dodavatelsko-odběratelských vztazích, uvedenou v příloze č. 5 odst. 1 odr. 2 zákona).

[2] Výrokem II. prvostupňového rozhodnutí bylo žalobkyni shora popsané deliktní 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] Rozhodnutím předsedy žalovaného ze dne 21. 10. 2013, č. j. ÚOHS-R146/2013/TS-20430/320/RJa, byl zamítnut rozklad žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí a toto rozhodnutí bylo potvrzeno.

[4] Rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 21. 4. 2016, č. j. 30 Af 125/2013 – 191, bylo následně přezkoumávané i prvostupňové rozhodnutí zrušeno a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud totiž dospěl k závěru, že správní orgány pochybily, neboť při posouzení věci vycházely z nesprávného výkladu pojmu „významná tržní síla“ (namísto tzv. relativního konceptu aplikovaly tzv. koncept absolutní). Jelikož závěry učiněné v napadeném rozsudku 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.

II.
Obsah kasační stížnosti a navazujícího vyjádření žalobkyně

II. A.
Kasační stížnost

[5] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost, v níž uplatnil důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), tzn. nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Stěžovatel poukázal v první řadě na skutečnost, že krajský soud se ve svém odůvodnění vypořádal pouze se dvěma žalobními body, a to s námitkou protiústavnosti zákona o významné tržní síle a s námitkou nesprávné interpretace pojmu „významná tržní síla“. Úvahy krajského soudu související s vypořádáním námitky protiústavností zákona jsou přitom dle názoru stěžovatele nepřezkoumatelné. Krajský soud (ač správně dovodil, že před předložením věci Ústavnímu soudu má přednost ústavně konformní výklad) se vůbec nezabýval otázkou, zda lze jednotlivé instituty skutečně ústavně konformně aplikovat. Krajský soud toliko konstatoval, že v projednávané věci se nejedná o „bezbřehý“ a zcela obecný případ, jakkoliv je zřejmé, že aplikovaná skutková podstata, zejména její základní předpoklad v podobě existence významné tržní síly, vykazuje z hlediska svého pojmového vymezení velké rezervy a pochybnosti. Dle názoru stěžovatele je přednesená úvaha do jisté míry vnitřně rozporná. Úkolem krajského soudu bylo vyjádřit se k tomu, zda případné pochybnosti o správném výkladu dosahují takové intenzity, že by bylo zapotřebí zákon zrušit. Krajský soud však pouze abstraktně porovnal zákon s později zrušeným ustanovením § 14 odst. 1 písm. f) zákona č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské federativní republiky, ve znění účinném do 13. 5. 1999, aniž by toto srovnání jakkoliv konkretizoval. Přestože si lze domyslet, jaké úvahy krajský soud k předmětnému závěru vedly, fakticky v napadeném rozsudku absentují, čímž způsobují jeho nepřezkoumatelnost.

[6] Pokud jde o výklad pojmu „významná tržní síla“, stěžovatel nepopírá, že před novelizací provedenou zákonem č. 50/2016 Sb. existovaly dva možné výklady zákona, sám se ostatně s touto skutečností v obou správních rozhodnutích obsáhle vypořádal a připustil, že prostý jazykový výklad zcela neodstraní pochybnosti o tom, která interpretace je správná. Stěžovatel přitom pokládá za (nikoliv marginálně) přesvědčivější výklad, který sám použil (což vylučuje aplikaci zásady *in dubio mitius*, kterou je možno použít pouze v případě srovnatelně přesvědčivých proti sobě stojících výkladových alternativ). Nesouhlasí totiž s názorem krajského soudu, že účel zákona o významné tržní síle není zjistitelný. V této souvislosti odkázal stěžovatel na důvodovou zprávu k zákonu, z níž dle jeho názoru vyplývá úmysl zákonodárce vytvořit předpis, který by systémově chránil dodavatele před zneužitím významné tržní síly ze strany odběratele; stejný závěr ostatně stěžovatel učinil i v přezkoumávaném rozhodnutí, v němž se dále věnoval i systematickému zasazení zákona. Dovodil přitom, že není zaměřen na ochranu či vymožení individuálních právních zájmů subjektů, ale na zajištění toho, aby všichni soutěžitelé v pozici dodavatelů subjektů s významnou tržní sílou byli vůči těmto odběratelům chráněni tím, že odběratelé jsou povinni dodržovat specifické povinnosti stanovené výhradně jim. Stěžovatel je tudíž přesvědčen, že cílem zákona není to, aby odběratel v postavení významné tržní síly napravil své chování ke konkrétnímu dodavateli, ale aby byli dodavatelé jako celek chráněni před praktikami, které by ve vztahu k nim

systémově narušovaly hospodářskou soutěž probíhající při dodávkách zemědělských a potravinářských produktů (ať již ve vertikálním či horizontálním smyslu), pokud takové praktiky umožní, že má jejich odběratel vůči nim významnou tržní sílu.

[7] Pro podpoření svého názoru odkázal stěžovatel na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2014, č. j. 7 As 7/2014 – 37, v němž se soud zabýval vztahem ochrany hospodářské soutěže a individuálního subjektu a dospěl k závěru, že zákon o ochraně hospodářské soutěže upravuje ochranu hospodářské soutěže jako existujícího fenoménu a jeho cílem je udržení stávající úrovně funkční soutěže, její rozvíjení do budoucna a bránění praktikám, které by tuto úroveň a její další potenciální rozvoj narušily. Účelem zmíněného zákona je tedy ochrana konkurence jako ekonomického jevu, nikoliv ochrana jednotlivých účastníků trhu; ti jsou proti narušitelům soutěže chráněni nepřímo – působností Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže vykonávajícího dozor nad tím, zda a jakým způsobem soutěžitelé plní povinnosti vyplývající pro ně ze zákona nebo z rozhodnutí tímto úřadem vydaných.

[8] Stěžovatel má dále za to, že absolutní koncept přináší vyšší právní jistotu dodavatelům i odběratelům, kteří by v rámci pojetí relativního nebyli schopni vyhodnotit, zda má konkrétní odběratel vůči konkrétnímu dodavateli postavení významné tržní síly, či nikoliv. Použití relativního konceptu by navíc odběratele motivovalo k navazování vztahů spíše s velkými dodavateli na úkor malých, aby tak snížili pravděpodobnost konfliktu se zákonem. Cílí-li zákon na ochranu slabých dodavatelů, bylo by dle názoru stěžovatele nelogické zvolit interpretaci, jež by vedla k dalšímu ohrožení těch nejzranitelnějších, kteří by tak z trhu mohli být vyloučeni silnějšími hráči, což by způsobilo vyšší koncentraci trhu v dané oblasti a tím i snížení kvality základních parametrů soutěžního prostředí.

[9] Relativní koncept, jenž je postaven na prokázání ekonomické závislosti (nemožnosti alokace zboží u jiného odběratele), chrání dle stěžovatele spíše velké dodavatele „must-have“ produktů než dodavatele malé. Velký dodavatel má obvykle navázány obchodní vztahy se všemi relevantními subjekty na trhu. Pokud by přišel o obchodní vztah s jedním z nich, nemohl by takové zboží na daném trhu alokovat u jiných obchodníků, protože s nimi již obchodní vztahy navázány má. Ztráta obchodního vztahu by tak pro něj znamenala ztrátu možnosti dodat určité množství svých produktů na trh. Malý dodavatel má naopak obchodní vztah navázaný s minimálním počtem významných odběratelů; pokud ztratí obchodní vztah s některým z nich, má stále hypotetickou možnost udat své zboží u jiného odběratele. Relativní koncept tržní síly tedy absurdně chrání spíše velké dodavatele než malé, což zcela popírá účel zákona.

[10] Stěžovatel nesouhlasí ani s argumentací krajského soudu související s významem novely zákona o významné tržní síle (zákon č. 50/2016 Sb.) při výkladu zákona v dosavadním znění. Stěžovatel v této souvislosti uvedl, že si je vědom existence alternativního výkladu zákona, má však za to, že výklad jim zastávaný je přesvědčivější, a je tudíž nutné vycházet z absolutního konceptu tržní síly. Zmínil-li zákonodárce v důvodové zprávě k předmětné novele, že původní text zákona způsoboval interpretační nejasnosti, čímž vznikla potřeba tyto nejasnosti odstranit (tzn. nikoliv změnit koncepci), fakticky tím dle stěžovatele potvrdil správnost názoru, že již předchozí znění zákona mělo být vykládáno ve světle absolutního konceptu.

[11] Stěžovatel dále krajskému soudu vytkl nesprávnou aplikaci zásady *in dubio mitius*. V rámci relativního konceptu se totiž odběratel dostává do obtížné situace, protože je povinen ve vztahu ke každému svému dodavateli na základě zákonných kritérií zkoumat, zda vůči němu je či není v postavení významné tržní síly. Tato povinnost je dle přesvědčení stěžovatele obtížně realizovatelná i s ohledem na to, že mezi zákonná kritéria patří například též podíl dodavatele nebo jeho finanční síla, což jsou citlivé informace, ke kterým odběratel nemusí mít přístup. Zvolením relativního konceptu by se tak ocitl v nejistějším postavení, přičemž je přinejmenším diskutabilní, zda by tato situace byla k němu mírnější. Stěžovatel považuje za spekulativní též úvahy krajského soudu o mírnosti sankce. Pokud by se změnila celá koncepce výkladu zákona, stěžovatel by tomu musel přizpůsobit své správní uvážení, mj. v otázce posuzování závažnosti jednotlivých činů. Dle stěžovatele je absurdní domnívat se, že by při aplikaci relativního konceptu bylo možno dospět k závěru, že jelikož je nutno některé dodavatele z deliktního jednání vyjmout, nemůže nikdy žádné jednání odběratelů mít nejvyšší závažnost. Kategorie závažnosti, od které se výše sankce přímo odvíjí, je totiž kategorií relativní, kterou si stěžovatel stanoví ve vztahu k aktuálnímu výkladu předmětné normy, nikoliv porovnáním s výklady alternativními. Nižší závažnost by bylo možno shledat jen tam, kde je u daného odběratele alokováno více dodavatelů, vůči nimž nemá významnou tržní sílu. Vyskytovaly by se nicméně i opačné situace, kdy relativní množství takových dodavatelů by bylo nižší (většina dodavatelů by patřila mezi „slabší“), což by se mohlo promítnout do výše sankce. Stěžovatel je proto názoru, že zvolením relativního konceptu tržní síly nedojde automaticky ke snížení sankcí ukládaných za porušení zákona.

[12] Závěrem kasační stížnosti stěžovatel namítl částečnou nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, neboť krajský soud se nevypořádal se všemi žalobními body, ačkoliv tyto mají pro vedení dalšího řízení zásadní význam. S ohledem na uvedené stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

II. B.
Vyjádření žalobkyně

[13] Žalobkyně se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila se závěry krajského soudu. Napadený rozsudek nelze dle jejího názoru považovat za nepřezkoumatelný. Rozsudek by bylo možno považovat za nepřezkoumatelný, pokud by z něj neplynuly důvody pro zrušení přezkoumávaného rozhodnutí. V dané věci byly tyto důvody soudem ozřejměny. Žalobkyně poukázala též na skutečnost, že podle judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudek ve věci sp. zn. 7 As 91/2015) se soud nemusí vypořádávat se všemi žalobními námitkami, pokud je po zrušení správního rozhodnutí ve správním řízení potřebné rozsáhlé doplnění dokazování, jehož výsledek nelze předjímat. Navrhla proto, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III.
Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud nejdříve hodnotil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102 věta první s. ř. s.), je přípustná (§ 102 věta druhá a § 104 s. ř. s. *a contrario*) a stěžovatelka je řádně zastoupena (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[15] Při přezkoumání napadeného rozsudku postupoval zdejší soud podle § 109 odst. 3 s. ř. s., dle něhož je vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c)], nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d)], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.

[16] Kasační stížnost je důvodná.

III. A.
Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku

[17] Nejvyšší správní soud se zabýval nejdříve kasačním důvodem podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tzn. nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Na tomto místě je vhodné připomenout, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí může nastat z důvodu nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. Nejvyšší správní soud již v minulosti dovodil, že rozsudek krajského soudu lze považovat za nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, pokud z něj nelze jednoznačně seznat, jakým právním názorem je správní orgán po zrušení svého rozhodnutí vázán, resp. jak má v dalším řízení postupovat, nebo pokud z něj nevyplývá, podle kterých ustanovení a podle jakých právních předpisů byla v kontextu správní žaloby posuzována zákonnost napadeného správního rozhodnutí, pokud je jeho odůvodnění vystavěno na rozdílných a vnitřně rozporných právních hodnoceních téhož skutkového stavu, či pokud je jeho výrok vnitřně rozporný nebo z něj nelze zjistit, jak vlastně soud rozhodl (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013 – 25; všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu uvedená v tomto rozsudku jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[18] Pokud jde o nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů rozhodnutí, tato musí být založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Takovými vadami mohou být zejména případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75, a ze dne 18. 8. 2011, č. j. 9 As 40/2011 – 51).

[19] Stejně tak je nutno zdůraznit, že správní soudnictví je ovládáno tzv. dispoziční zásadou. Jejím konkrétním projevem je i ustanovení § 75 odst. 2 věty první s. ř. s., dle něhož „[s]*oud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí.*“ Nevypořádání všech skutkových či právních žalobních bodů proto může způsobit nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí krajského soudu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2016, č. j. 3 As 149/2015 – 49).

[20] Stěžovatel v rámci předmětného stížnostního bodu namítl, že krajský soud neodůvodnil dostatečně svůj závěr o nedůvodnosti žalobní námitky týkající se protiústavnosti zákona o významné tržní síle. Stěžovatel dále krajskému soudu vytkl, že po shledání námitky související s nesprávným výkladem pojmu „významná tržní síla" jako důvodné se již nezabýval dalšími žalobními body, přestože jimi byly otevřeny otázky mající hmatatelný dopad pro vedení dalšího správního řízení, jejichž vypořádání je dle názoru stěžovatele klíčové.

[21] První námitku stěžovatele neshledal Nejvyšší správní soud důvodnou. Krajský soud se žalobní námitce spočívající v protiústavnosti zákona o významné tržní síle věnoval na str. 11 a 12 napadeného rozsudku, kde konstatoval, že *„předložení věci Ústavnímu soudu dle čl. 95 odst. 2 Ústavy je krokem výjimečným, využitelným pouze v situaci, kdy zákon aplikovaný při řešení věci, je protiústavní, tj. nelze jej vyložit ústavně konformním způsobem. V daném případě, kdy se jedná o správní trestání – sankci za veřejnoprávní delikt – je přitom předpokladem ústavně konformní interpretace, která má přednost před derogací právní normy (či její části) Ústavním soudem, především dostatečná určitost, konkrétnost skutkové podstaty, zde: skutkové podstaty zneužití významné tržní síly, za jejíž naplnění byla žalobci uložena pokuta. V opačném případě, pro přílišnou obecnost a nemožnost vyloučení svévole Ústavní soud např. nálezem ze dne 3. 6. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 25/97, publ. pod č. 159/1998 Sb., zrušil ustanovení § 14 odst. 1 písm. f) tehdejšího zákona č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní republiky, které umožňovalo uložit cizinci správní sankci vyhoštění, 'jestliže porušil povinnost stanovenou tímto zákonem nebo jiným obecně závazným právním předpisem'. O takto 'bezbřehý' a zcela obecný případ se však v nyní projednávané věci nejedná, jakkoli je zřejmé, že aplikovaná skutková podstata, zejména její základní předpoklad v podobě existence významné tržní síly vykazuje z hlediska svého pojmového vymezení velké rezervy a pochybnosti, což ostatně potvrzuje jak shora zmíněná odborná literatura, tak také následný legislativní vývoj – konkrétně novela zákona o významné tržní síle provedená zákonem č. 50/2016 Sb., s účinností od 6. 3. 2016."*

[22] Byť jsou citované úvahy poněkud stručné, důvody závěru krajského soudu o souladu zákona o významné tržní síle s ústavním pořádkem České republiky jsou z nich dle názoru zdejšího soudu poměrně jasně znatelné. Ve stručnosti lze shrnout, že zákon o významné tržní síle nevykazuje takovou míru neurčitosti a obecnosti, která by opodstatňovala možnou obavu z případné svévole vzniklé při jeho aplikaci. Nelze přehlédnout ani odkaz na relevantní nález Ústavního soudu v jiné věci, vůči němuž se krajský soud fakticky vymezil. Názor krajského soudu na předmětnou otázku je navíc nutno vnímat v kontextu další části napadeného rozsudku, v níž se krajský soud zabýval interpretací pojmu „významná tržní síla", přičemž dospěl k závěru, že upřednostnění jednoho z naskýtajících se výkladů je v posuzovaném případě možné. S ohledem na uvedené nepovažuje kasační soud napadený rozsudek v této části nepřezkoumatelným.

[23] Stěžovateli je však nutno přisvědčit v tom, že se krajský soud nevypořádal se všemi žalobními body, ačkoliv k tomu nebyl dán důvod. Lze v této souvislosti odkázat na stěžovatelem i žalobkyní citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2016, č. j. 7 As 91/2015 – 79, v němž bylo vysloveno, že „[v] *případě zamítnutí žaloby je opomenutí zabývat se některým ze žalobních bodů podstatnou vadou vždy, protože každý ze žalobních bodů může mít vliv na posouzení zákonnosti přezkoumávaného rozhodnutí.*

V případě, že je správní rozhodnutí soudem zrušeno, nemusí nesplnění povinnosti (vypořádat všechny žalobní body) vždy vést k závěru o jeho nepřezkoumatelnosti. Je tomu tak v případě, kdy je správní rozhodnutí nepřezkoumatelné do té míry, že to vylučuje jeho přezkum v mezích žalobních bodů nebo kdy správní rozhodnutí nemělo být vůbec vydáno, např. pro prekluzi. Zruší-li ale krajský (městský) soud správní rozhodnutí pro nezákonnost, pak záleží na konkrétních okolnostech dané věci. Při zrušení správního rozhodnutí je totiž podle ust. § 78 odst. 5 s. ř. s. správní orgán v dalším řízení vázán právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku. Zrušení správního rozhodnutí při důvodnosti jen některého ze žalobních bodů vyžaduje posouzení dalších žalobních bodů jen tehdy, má-li to význam pro další správní řízení. Pokud je zřejmé, že ve správním řízení již nemůže být pokračováno, např. pro prekluzi, nebo je naopak potřebné rozsáhlé doplnění dokazování, jehož výsledek nelze předjímat, může být posouzení ostatních žalobních bodů bez významu. Není-li to třeba, může obstát i rozsudek rušící správní rozhodnutí pro důvodnost některého ze žalobních bodů, aniž by se krajský (městský) soud dalšími žalobními body zabýval. Takový postup je ovšem vždy spojen s rizikem, že důvod zrušení správního rozhodnutí v řízení o kasační stížnosti neobstojí a opomenutí ostatních žalobních bodů nabude intenzity ústící v posouzení napadeného rozsudku jako nepřezkoumatelného. V tomto kontextu lze odkázat na konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, např. rozsudky ze dne 10. 5. 2010, č. j. 2 As 6/2010 – 164, ze dne 15. 9. 2010, č. j. 1 Afs 31/2010 – 89, ze dne 17. 2. 2011, č. j. 1 Afs 105/2010 – 167, ze dne 17. 5. 2012, č. j. 9 As 1/2012 – 21, a ze dne 25. 2. 2013, č. j. 2 Afs 65/2012 – 64“ (podtržení v textu přidáno rozhodujícím senátem).

[24] Soud pak v odkazované věci uzavřel, že „*převažující část žalobních námitek zůstala krajským soudem v napadeném rozsudku zcela opomenuta. Přitom jejich vypořádávání by nepředstavovalo v převažující míře úvahy pouze akademické, jež by nemohly stěžovateli sloužit jako konkrétní naznačení dalšího postupu, jak neoprávněně argumentoval v napadeném rozsudku krajský soud. Právě tím, že převážná část žalobních námitek podstatného významu pro věc zůstala bez jakékoliv reflexe krajského soudu, stěžovatel oprávněně poukázal na to, že po několika letech probíhajícího soudního řízení nebylo přezkoumáno meritum věci a že to má negativní dopad na jeho rozhodovací praxi.*“

[25] Na 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.

[26] Ke shora uvedenému Nejvyšší správní soud konkretizuje, že krajský soud mohl (a měl) hodnotit důvodnost následujících žalobních bodů:

(i) nesprávné posouzení existence významné tržní síly na straně žalobkyně;

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 sílou 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).

Výše uvedené platí přiměřeně také pro další námitku, a to, že správní orgány neposoudily řádně existenci významné tržní síly na straně žalobkyně ve smyslu § 3 odst. 2 zákona o významné tržní síle (v této souvislosti poukazovala zejména na nesprávné závěry ohledně otázky tržního podílu žalobkyně na relevantním trhu a struktury trhu).

Stejně tak žalobkyně správním orgánům vytkla, že nesprávně aplikovaly vyvratitelnou domněnku obsaženou v § 3 odst. 3 zákona o významné tržní síle, resp., že ji pro její neurčitost vůbec neměly aplikovat (blíže viz 3. žalobní bod na str. 6 – 9 žaloby).

(ii) neúplné 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 uložena pokuta (blíže viz 4. žalobní bod na str. 9 – 10 žaloby);

(iii) nesprávné posouzení otázky podstatného narušení hospodářské soutěže na relevantním trhu jednáním žalobkyně;

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 obstojí 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).

Žalobkyně dále namítala, že správní orgány dospěly k nesprávnému závěru, že jejím jednáním došlo k podstatnému narušení hospodářské soutěže a stejně tak nesprávně posoudily subjektivní stránku správního deliktu specifikovaného ve výroku B. prvostupňového rozhodnutí (blíže viz 5. žalobní bod na str. 10 – 12 žaloby).

(iv) nesprávné posouzení otázky, zda se lhůty splatnosti ve smluvních vztazích žalobkyně a jejích dodavatelů odchylují od zákonných lhůt bez objektivní příčiny, či nikoliv (blíže viz 6. žalobní bod na str. 12 a 13 žaloby);

(v) rozpor zákona o významné tržní síle s unijním právem;

Žalobkyně konkrétně namítala, že zákon je zvláště (tzn. nikoliv výlučně), pokud je vykládán ve smyslu absolutního konceptu, v rozporu se svobodou usazování zaručenou v čl. 49 a násl. Smlouvy o fungování Evropské unie a s konvergenční doložkou obsaženou v čl. 3 odst. 2 nařízení Rady ES č. 1/2003 (blíže viz 8. žalobní bod na str. 15 – 23 žaloby).

(vi) nezohlednění žalobkyní navržených závazků ve prospěch obnovení účinné hospodářské soutěže (blíže viz 9. žalobní bod na str. 24 žaloby);

(vii) porušení procesních práv žalobkyně (blíže viz 1. až 3. žalobní bod v části IV. žaloby na str. 26).

[27] 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.

III. B.
Výklad pojmu „významná tržní síla“

[28] Ačkoliv je v posuzovaném případě naplněn důvod pro zrušení napadeného rozsudku spočívající v jeho nepřezkoumatelnosti, zabýval se Nejvyšší správní soud také důvodem podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tzn. nesprávným posouzením právní otázky krajským soudem, a to konkrétně otázky výkladu pojmu „významná tržní síla“ ve smyslu zákona o významné tržní síle, ve znění účinném do 5. 3. 2016. Učinil tak právě v zájmu naplnění principu rychlosti a hospodárnosti řízení, neboť tímto může poskytnout krajskému soudu reakci na tu část odůvodnění napadeného rozsudku, která způsobilá přezkumu je. Jelikož předmětná otázka nebyla doposud judikaturou Nejvyššího správního soudu řešena, považuje soud současně za potřebné argumentačně se s ní vypořádat.

[29] S ohledem na uplatněné kasační námitky představuje podstatu projednávané věci zhodnocení, zda při interpretaci pojmu „významná tržní síla“ lze upřednostnit tzv. absolutní nebo tzv. relativní koncept. Stěžovatel pojímá významnou tržní sílu jako obecné postavení odběratele na trhu, které má daný subjekt (zde žalobkyně) ve vztahu ke všem dodavatelům jako celku (tzn. absolutní koncept). Krajský soud se naproti tomu přiklonil k názoru žalobkyně, která významnou tržní sílu vnímá jako postavení odběratele vůči konkrétnímu dodavateli (tzn. relativní koncept).

[30] Podle § 3 odst. 1 zákona o významné tržní síle, ve znění účinném do 5. 3. 2016, „[v]*ýznamná tržní síla je takové postavení odběratele vůči dodavateli, kdy se v důsledku situace na trhu stává dodavatel závislým na odběrateli ve vztahu k možnosti dodávat své zboží spotřebitelům a kdy si odběratel vůči dodavateli může vynutit jednostranně výhodné obchodní podmínky.*“

[31] Podle § 3 odst. 2 téhož zákona „[v]*ýznamná tržní síla se posuzuje zejména s ohledem na strukturu trhu, překážky vstupu na trh, tržní podíl dodavatele a odběratele, jejich finanční sílu, velikost obchodní sítě odběratele, velikost a umístění jeho jednotlivých prodejen.*“

[32] Podle § 3 odst. 3 téhož zákona „[n]*ení-li prokázán opak, má se za to, že významnou tržní sílu má odběratel, jehož čistý obrat přesáhne 5 mld. Kč.*“

[33] Nejvyšší správní soud předesílá, že se v dotčených souvislostech ztotožnil se závěrem krajského soudu, že pojem „významná tržní síla“ obsažený v § 3 zákona o významné tržní síle, ve znění účinném do 5. 3. 2016, má být vykládán ve světle relativního konceptu. K tomuto závěru nicméně dospěl na základě částečně odlišných úvah než krajský soud.

[34] Definice pojmu „významná tržní síla“ je obsažena primárně v § 3 odst. 1 zákona o významné tržní síle, dle něhož jde o postavení odběratele vůči dodavateli, které musí vykazovat některé další vlastnosti. Stěžejním kvalitativním znakem tohoto postavení je, že dodavatel se v důsledku situace na trhu stává na odběrateli závislým ve vztahu k možnosti dodávat své zboží spotřebitelům, a že odběratel si může vůči dodavateli vynutit jednostranně výhodné obchodní podmínky.

[35] Nejvyšší správní soud podotýká, že vícero indicií vyplynuvších z ustanovení § 3 odst. 1 zákona podporuje názor, že pojem „významná tržní síla“ má být vykládán ve světle relativního konceptu. Předně je nutno poukázat na použití singulárů při popisu vztahu odběratele a dodavatele („[…] *postavení odběratele vůči dodavateli, kdy se v důsledku situace na trhu stává dodavatel závislým na odběrateli ve vztahu k možnosti dodávat své zboží spotřebitelům a kdy si odběratel vůči dodavateli může vynutit* […]“). Jazykový výklad nám tudíž naznačuje, že existence významné tržní síly má být zkoumána mezi konkrétním odběratelem a konkrétním dodavatelem. Zamýšlel-li zákonodárce přijmout úpravu, na základě které by byl bez dalšího upřednostněn výklad ve smyslu absolutního konceptu, nepochybně by bylo vhodnější zvolit konstrukci typu „postavení odběratele vůči (všem) svým dodavatelům“ (tzn. použití plurálu u slova dodavatel), jak tomu je i v nyní účinném znění zákona („[v]*ýznamná tržní síla je takové postavení odběratele, v jehož důsledku si odběratel může vynutit bez spravedlivého důvodu výhodu vůči dodavatelům v souvislosti s nákupem potravin nebo přijímáním nebo poskytováním služeb s nákupem nebo prodejem potravin souvisejících*“).

[36] Správnosti závěru o upřednostnění relativního konceptu nasvědčuje též definování významné tržní síly skrze vztah závislosti dodavatele na odběrateli. Má-li významná tržní síla odpovídat postavení, v němž se dodavatel stává na odběrateli závislým (rozhodující senát v této souvislosti opětovně poukazuje na použitý singulár u slov odběratel a dodavatel), je nepochybné, že takové postavení musí být posuzováno individuálně.

Nejvyšší správní soud nikterak nepopírá, že ke vzniku významné tržní síly odběratele dochází v důsledku určité situaci na trhu (srov. str. 19 a násl. přezkoumávaného rozhodnutí a str. 18 a násl. prvostupňového rozhodnutí), tato skutečnost nicméně dle jeho názoru možnost výkladu pojmu „významná tržní síla“ ve smyslu relativního konceptu nevylučuje. Nelze totiž akceptovat závěr správních orgánů, že situace na trhu, jehož prostřednictvím dodává dodavatel své zboží spotřebitelům, je z hlediska odběratele dána jeho objektivním postavením, které je v určitém časovém úseku konstantní a nemění se dle vztahu vůči konkrétnímu dodavateli (viz odst. 51 prvostupňového rozhodnutí a odst. 70 přezkoumávaného rozhodnutí). Ačkoliv postavení odběratele na trhu zůstává v konkrétním zkoumaném období neměnným, nelze současně přehlédnout, že síla tohoto postavení může na možnost dodávat své zboží spotřebitelům dopadat jinak například u malého dodavatele, jehož smluvní vztahy s vybraným odběratelem pokrývají většinu jeho celkového obratu, než u velkého dodavatele, jehož dodávky u tohoto odběratele tvoří toliko zanedbatelnou část jeho zakázek.

[37] Nutno v této souvislosti odkázat též na důvodovou zprávu k návrhu zákona č. 50/2016 Sb. (kterým byl zákon o významné tržní síle novelizován), v níž bylo konstatováno, že „[s]*kutečnost, že definice významné tržní síly obsažená v § 3 odst. 1 zákona používá současně pojem významná tržní síla i pojem závislost dodavatele na odběrateli, je důvodem možného dvojího chápání vzniku významné tržní síly odběratele. Vzniká tak diskuze, zda chápat významnou tržní sílu v absolutním významu, tj. jako postavení odběratele vůči všem svým dodavatelům (absolutní koncept) nebo jako individuální (relativní) závislost konkrétního dodavatele na odběrateli (individuální koncept)*“ (dostupné na www.psp.cz; jak plyne i z výše uvedené citace nyní účinného znění § 3 odst. 1 zákona (viz odst. [35] tohoto rozsudku), zmíněná novelizace z definice významné tržní síly pojem závislosti úplně vypustila; srov. Též str. 12 napadeného rozsudku).

[38] Nejvyšší správní soud považuje za potřebné doplnit k výše citovanému záměru zákonodárce souvisejícímu s nutností upřesnění definice významné tržní síly několik úvah. Jak vyplývá i z výše nastíněného výkladu, zdejší soud se ztotožňuje s názorem, že použití pojmu „závislost“ opodstatňuje upřednostnění vnímání významné tržní síly v jeho relativním pojetí. Nelze již nicméně souhlasit s tím, že současné použití pojmu „významná tržní síla“ a pojmu „závislost“ v § 3 odst. 1 zákona o významné tržní síle, ve znění účinném do 5. 3. 2016, je důvodem možného dvojího chápání vzniku významné tržní síly odběratele. Nutno totiž zdůraznit, že citované ustanovení nezakotvuje dva vedle sebe stojící rovnocenné pojmy „významná tržní síla“ a „závislost“, jejichž prostřednictvím by měl být předmětný vztah odběratele a dodavatele definován, nýbrž vymezuje pojem „významná tržní síla“, a to především prostřednictvím konkrétní vlastnosti spočívající v závislosti dodavatele na odběrateli. Ustanovení § 3 odst. 1 zákona o významné tržní síle tak obsahuje legální definici pojmu „významná tržní síla“, která se má projevovat zejména tím, že dodavatel se nachází v závislém postavení vůči svému odběrateli (k legálním definicím viz blíže např. KNAPP, V. *Teorie práva.* Praha: C. H. Beck, 1995, s. 123 – 124). Lze proto učinit dílčí závěr, že stěžejním definičním znakem určujícím existenci významné tržní síly je právě pojem „závislost“. Samotná okolnost, že v § 3 odst. 1 zákona je obsažen i pojem „významná tržní síla“, nemůže bez dalšího odůvodňovat závěr, že významnou tržní sílu lze vnímat též ve světle absolutního konceptu. Zmíněná úvaha zákonodárce je dle názoru rozhodujícího senátu poněkud nelogická a jako taková je spíše výsledkem chyby

v argumentaci [jedná se o tzv. dokazování kruhem neboli kruh v dokazování (resp. v argumentaci) – viz přiměřeně KNAPP, V. *op. cit.*, s. 180]. V posuzovaném případě lze kruh v argumentaci nalézt právě v tvrzení, že používá-li § 3 odst. 1 zákona o významné tržní síle též pojem „významná tržní síla“ (když právě tento pojem má být tímto ustanovením definován), je to důvod možného chápání vzniku významné tržní síly ve smyslu absolutního konceptu. Je totiž zřejmé, že významnou tržní sílu nelze definovat slovy „významná tržní síla“. Pokud by tomu tak bylo, nebyla by žádná legální definice tohoto pojmu vůbec potřebná.

[39] Upřednostnění vnímání významné tržní síly ve smyslu relativního konceptu lze podpořit i výkladem systematickým. Shora nastíněnou optikou, tzn. pojetím významné tržní síly jakožto vztahu závislosti dodavatele na odběrateli, je totiž nutno nahlížet i na navazující ustanovení § 3 odst. 2 a 3 zákona o významné tržní síle. Jak konstatoval již krajský soud, odst. 3 zavádí tzv. obratové kritérium s vyvratitelnou domněnkou, dle které platí, že není-li prokázán opak, má se za to, že významnou tržní sílou disponuje odběratel, jehož čistý obrat přesáhne 5 mld. Kč. Je sice pravdou, že obratové kritérium svědčí spíše absolutnímu konceptu (neboť se jedná o objektivní ukazatel na straně odběratele, který je dán bez ohledu na konkrétní relativní vztahy s jednotlivými dodavateli), dle názoru zdejšího soudu nicméně nelze ustanovení odst. 3 vykládat izolovaně, ale ve vzájemné souvislosti s odst. 1 a 2. Obrat přesahující 5 mld. je pouze základním ukazatelem nasvědčujícím, že u odběratele může být významná tržní síla dána. Správní orgány jsou totiž povinny hodnotit i další v úvahu přicházející kritéria („[n]*ení-li prokázán opak* […]“; viz též § 50 odst. 3 věta poslední zákona č. 500/2004 Sb., správní řád), zejména pak ta, jež jsou demonstrativně stanovena v odst. 2.

[40] Jak přitom stěžovatel správně dovodil, existence významné tržní síly není vyloučena ani u odběratele, který výši obratu předepsanou v odst. 3 nenaplní (viz odst. 140 přezkoumávaného rozhodnutí; srov. též odst. 73 prvostupňového rozhodnutí). Obratové kritérium proto dle názoru Nejvyššího správního soudu nelze vnímat jinak, než jako kritérium pomocné, které není schopno podpořit závěr o správnosti výkladu ve smyslu absolutního konceptu. To platí tím spíše za situace, kdy odst. 2 mezi kritéria zkoumání významné tržní síly explicitně řadí též některá, jež jsou příznačná toliko pro relativní koncept, a to tržní podíl dodavatele a jeho finanční sílu (opětovně je v této souvislosti potřebné zdůraznit použitý singulár – „*tržní podíl dodavatele a odběratele, jejich finanční sílu*“). Má-li být při hodnocení existence významné tržní síly zohledněn též tržní podíl konkrétního dodavatele (resp. jeho finanční síla), nasvědčuje tato skutečnost (podpořená navíc definicí významné tržní síly jako závislého vztahu dodavatele a odběratele obsaženou v odst. 1) tomu, že jednotlivé vztahy odběratele s jeho dodavateli je nutno posuzovat individuálně.

[41] Opakovaně lze pro srovnání odkázat v této souvislosti na novelizovanou úpravu, v níž zákonodárce mezi demonstrativní kritéria zkoumání existence významné tržní síly již ukazatele související s jednotlivými dodavateli výslovně nezahrnul („[v]*ýznamná tržní síla se posuzuje zejména s ohledem na strukturu trhu, překážky vstupu na trh a finanční sílu odběratele*“ – viz § 3 odst. 2 zákona o významné tržní síle, v nyní účinném znění). Vzhledem k uvedenému nutno konstatovat, že i systematický výklad naznačuje, že závěr

o existenci významné tržní síly lze na základě zákona o významné tržní síle, ve znění účinném do 5. 3. 2016, učinit vždy pouze ve vztahu ke konkrétnímu dodavateli.

[42] Na tomto závěru nemůže dle názoru rozhodujícího senátu ničeho změnit ani dikce § 4 zákona o významné tržní síle, ve znění účinném do 5. 3. 2016, jehož věta první stanoví, že „[z]*neužití významné tržní síly vůči dodavatelům je zakázáno*“ (tzn. použití plurálu ve vztahu odběratele a jeho dodavatelů). Citované ustanovení je spolu s předcházejícím ustanovením § 3 obsaženo v hlavě II zákona, nadepsané „*Zneužití významné tržní síly*“. Je přitom zjevné, že ustanovení § 4 („*Zákaz zneužití významné tržní síly*“) systematicky navazuje právě na ustanovení § 3 zákona o významné tržní síle („*Významná tržní síla*“). Zatímco ustanovení § 3 definuje, co se pod pojmem „významná tržní síla“ rozumí (resp. též stanoví kritéria, na základě kterých se její existence prokazuje či presumuje), ustanovení § 4 obsahuje výslovný zákaz zneužití významné tržní síly, přičemž dále demonstrativně vymezuje některá jednání, jež tomuto zákazu odporují. Z logiky věci proto plyne, že zákaz zneužití významné tržní síly odběratele se může vztahovat toliko na jeho vztahy s dodavateli, vůči kterým tento odběratel významnou tržní sílou disponuje. Užití plurálu u pojmu „dodavatel“ v navazujícím § 4 zákona o významné tržní síle tak výkladu pojmu „významná tržní síla“ ve smyslu relativního konceptu neodporuje. Uvedené platí přiměřeně též ve vztahu k dikci ustanovení Přílohy 2 bodu 6. zákona („*Platební lhůta pro <u>každého</u> dodavatele nesmí být delší než třicet dnů od data dodání*“).

[43] K absolutnímu konceptu se dle názoru Nejvyššího správního soudu nelze přiklonit ani použitím výkladu historického. V první řadě je potřebné poznamenat, že i samotný zákonodárce přiznal, že „[z]*ákon* [...] *pojem významná tržní síla nevymezuje zcela jednoznačně a současně je jeho chápání ovlivněno předchozími legislativními návrhy týkajícími se tzv. ekonomické závislosti. Z tohoto důvodu je na významnou tržní sílu nahlíženo buď jako na důsledek nevyváženého individuálního vztahu odběratele a dodavatele nebo jako na obecnou kupní sílu odběratele vůči všem jeho dodavatelům*“ (viz důvodová zpráva k zákonu č. 50/2016 Sb., kterým byl novelizován zákon o významné tržní síle; dostupné na www.psp.cz).

[44] Při srovnání úpravy významné tržní síly obsažené v zákoně o významné tržní síle, ve znění účinném do 5. 3. 2016, s předchozími legislativními návrhy regulace tzv. ekonomické závislosti, lze sice připustit, že se zde vyskytují určité rozdíly, rozhodující senát je však v podstatných rysech nepovažuje za natolik zásadní, aby na jejich základě bylo možné vyloučit výklad významné tržní síly ve smyslu relativního konceptu. Odkázat lze například na v pořadí poslední návrh zákona, kterým se mění zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 167, 5. volební období; dostupné na www.psp.cz), jehož § 8 zněl následovně:

> „*(1) Ekonomickou závislostí se pro účely tohoto zákona rozumí takový vztah soutěžitelů, v jehož rámci vyjednávací pozice jednoho ze soutěžitelů, vyplývající z charakteristických znaků uvedených v odstavci 2, mu umožňuje vstupovat do smluvního vztahu s ekonomicky závislým soutěžitelem za podstatně výhodnějších podmínek, než by tomu bylo bez takové vyjednávací pozice. Ekonomicky závislým soutěžitelem je soutěžitel, který je nucen přistoupit na nevýhodné obchodní podmínky, neboť nemá možnost volby jiného srovnatelného způsobu*

nákupu nebo odbytu zboží s obdobným rozsahem plnění za oboustranně vyvážených obchodních podmínek.

(2) Ekonomickou závislost soutěžitelů Úřad posuzuje především podle velikosti tržního podílu soutěžitele na relevantním trhu, rozsahu vyžadovaného plnění takových obchodních podmínek, které jsou ve zřejmém nepoměru k protiplnění, možnosti volby jiného srovnatelného způsobu odbytu zboží u soutěžitele v postavení dodavatele, míry obecné známosti zvláštního označení zboží soutěžitele v postavení dodavatele, rozsahu prodeje zboží označeného obchodním jménem, logem nebo jiným znakem charakterizujícím soutěžitele v postavení odběratele, a míry možné hrozby narušení hospodářské soutěže v důsledku hospodářské a finanční síly soutěžitele v postavení odběratele."

[45] V podstatě stejným způsobem byl pojem „ekonomická závislost" vymezen též v předcházejících dvou legislativních návrzích (viz sněmovní tisky č. 416 a č. 1214, 4. volební období, oba dostupné na www.psp.cz). Je přitom zřejmé, že definice pojmu „ekonomická závislost" vykazuje vícero podobností s definicí pojmu „významná tržní síla" obsažené v zákoně o významné tržní síle, ve znění účinném do 5. 3. 2016. Jedná se o postavení, které předurčuje možnost soutěžitele, vůči němuž je jiný soutěžitel závislý z důvodu, že nemá možnost volby jiného srovnatelného způsobu nákupu nebo odbytu zboží, vstoupit s tímto závislým soutěžitelem do smluvního vztahu za podstatně výhodnějších podmínek. Zákon o významné tržní síle, ve znění účinném do 5. 3. 2016, vymezuje následek tohoto postavení tak, že odběratel si může vůči dodavateli vynutit jednostranně výhodné podmínky. Současně nutno připomenout, že zákon o významné tržní síle, v rozhodném znění, neopustil ani pojem závislosti (stalo se tak až jeho novelizací); je sice pravdou, že obsahuje formulaci, dle které se dodavatel stává na odběrateli závislým *„v důsledku situace na trhu"*, Nejvyšší správní soud nicméně již výše vysvětlil, proč tuto odlišnost nepovažuje za zásadní (viz odst. [36] tohoto rozsudku).

[46] Stejně tak je sice pravdou, že existence ekonomické závislosti měla být hodnocena na základě částečně jiných kritérií, jež se slovy správního orgánu prvního stupně *„nevztahovala k posuzování postavení odběratele na maloobchodním trhu"*, přičemž „[k]*ritéria stanovená v § 3 odst. 2 zákona (struktura trhu, překážky vstupu na trh, velikost obchodní sítě odběratele, velikost a umístění jeho jednotlivých prodejen) však hodnotí tržní sílu převážně z hlediska odběratele*" (viz odst. 67 prvostupňového rozhodnutí), současně je však nutno zdůraznit, že regulace ekonomické závislosti počítala s tím, že v pozici subjektu, který může svého postavení zneužít, se mohl nacházet jak odběratel, tak i dodavatel (tzn. nikoliv pouze odběratel, jak je tomu v případě zákona o významné tržní síle). Je proto přirozené, že kritéria pro hodnocení existence významné tržní síly se týkají zejména odběratele (ačkoliv jak bylo konstatováno v odst. [40] tohoto rozsudku, § 3 odst. 2 zákona o významné tržní síle, ve znění účinném do 5. 3. 2016, obsahuje i kritéria vztahující se k dodavateli, a to jeho tržní podíl a finanční sílu). S ohledem na uvedené lze uzavřít, že na základě historického výkladu zcela jistě nelze dovodit, že by při výkladu pojmu „významná tržní síla" měl být upřednostněn absolutní koncept.

[47] Pokud jde o výklad teleologický, stěžovatel se mimo jiné odvolává na znění důvodové zprávy k návrhu zákona o významné tržní síle, z níž je dle jeho názoru patrný úmysl zákonodárce přijmout úpravu ve smyslu absolutního konceptu. Nejvyšší správní

soud proto považuje za vhodné odkázat pro přehlednost na vybrané relevantní pasáže této důvodové zprávy (dostupné na www.psp.cz):

„V současné době upravuje ochranu hospodářské soutěže na trhu výrobků a služeb proti jejímu vyloučení, omezení, jinému narušení nebo ohrožení zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů. Zákon o ochraně hospodářské soutěže neposkytuje ochranu jednotlivým soutěžitelům přímo, ale prostřednictvím ochrany hospodářské soutěže jako systému. Stejně tak neposkytuje ochranu před jednáním soutěžitelů, které vychází ze situace, kdy soutěžitel disponuje významnou tržní sílou na trhu a tuto sílu zneužívá.

[…]

Hospodářská soutěž představuje souběžnou snahu subjektů nabídky a poptávky na trhu ohledně určitého druhu služeb nebo zboží, jejímž cílem je dosažení určitých výhod před ostatními subjekty. Tato soutěž může probíhat mezi účastníky se stejným postavením na trhu nebo mezi účastníky s různým postavením na trhu. Ustanovení zákona o ochraně hospodářské soutěže směřují proti nedovolenému omezování hospodářské soutěže. Zákon o ochraně hospodářské soutěže mj. postihuje i případy zneužití dominantního postavení soutěžitelů na trhu. Samotná právní úprava vymezená zákonem na ochranu hospodářské soutěže se jeví jako neúčinná, a to zejména v případě zneužití dominantního postavení vyplývajícího ze zneužívání významné tržní síly. Ze samotné podstaty pojmu dominantní postavení vyplývá, že takový soutěžitel může být na trhu pouze jeden, což v praxi působí problém, protože ve skutečnosti může být takových soutěžitelů více. Je proto třeba tyto případy postihnout samostatně, vytvořit pro ně samostatnou skutkovou podstatu dostatečně odlišnou od dominantního postavení, ale zároveň dostatečně účinně chránící hospodářskou soutěž.

Zákon na ochranu hospodářské soutěže se nevztahuje na případy zneužívání významné tržní síly některých soutěžitelů vůči jiným, kdy jim tato tržní síla umožňuje vynutit si jednostranně výhodnější podmínky. Cílem navrženého zákona je vymezit pro potřeby ochrany hospodářské soutěže skutkovou podstatu zneužití významné tržní síly a vytvořit nástroje pro posuzování a zamezení těmto praktikám. Zákon by se tak měl vztahovat na případy zneužívání významné tržní síly některých soutěžitelů vůči jiným, kdy jim tato tržní síla umožňuje právě vynucování si jednostranně výhodnějších podmínek. Ve vztahu k zákonu o ochraně hospodářské soutěže by tedy mělo jít o speciální právní úpravu.“

[48] Nejvyšší správní soud se při posuzování této dílčí otázky ztotožnil s krajským soudem. Ve stručnosti proto shrnuje, že z důvodové zprávy je patrná snaha zákonodárce vymezit pro potřeby ochrany hospodářské soutěže skutkovou podstatu zneužití významné tržní síly a vytvořit nástroje pro posuzování a zamezení těmto praktikám. Zdali se tak má dít prostřednictvím „institucionální“ ochrany (férové) soutěže (což by nasvědčovalo absolutnímu pojetí) nebo prostřednictvím ochrany slabší smluvní strany (což by svědčilo naopak spíše pojetí relativnímu), již zcela zřejmé není. Jde-li o ochranu slabší smluvní strany se snahou vyvážit asymetrickou vyjednávací situaci, v níž silnější strana diktuje jednostranně výhodné obchodní podmínky, pak v praxi nemusí být zcela zřejmé, kdo je onou slabší stranou; jedná se o vztahovou záležitost, jež by měla být posuzována případ od případu, neboť na straně dodavatele, tedy oné pomyslné slabší straně, může být i dominant, což by ovšem popíralo racionalitu závěru o absolutním konceptu. V doktríně se

proto vyskytují i názory, dle kterých jediným skutečným účelem regulace významné tržní síly je právě ochrana slabší smluvní strany [tzv. „veřejnoprávní ochrana proti nekalé soutěži“ – viz např. BEJČEK, J. *Úprava tzv. významné tržní síly: přirozený krok k ochraně spotřebitele a slabšího, nebo „papírový tygr“ (a škůdce soutěže a spotřebitele)?* In: Bulletin advokacie, 2012, č. 7 – 8; srov. též str. 13 a 14 napadeného rozsudku].

[49] Nejvyšší správní soud v této souvislosti dodává, že nepovažuje za případný ani stěžovatelův odkaz na rozsudek sp. zn. 7 As 7/2014, neboť závěry v něm vyslovené se vztahovaly k zákonu č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže). Jakkoliv upravuje zákon o významné tržní síle rovněž vztahy na úseku hospodářské soutěže, není vyloučeno, aby soutěžitelům poskytoval ochranu jiným způsobem (individuálně), než zákon o ochraně hospodářské soutěže, jehož úkolem je ochrana trhu jako takového.

[50] S ohledem na shora nastíněné úvahy lze dovodit, že teleologický výklad skutečně není při rozhodování o volbě mezi relativním a absolutním konceptem příliš nápomocným. Tato skutečnost nicméně znamená také to, že teleologický výklad (a ani výklad historický) pojmu „významná tržní síla“ není způsobilý zpochybnit závěr, k němuž soud dospěl na základě výkladu jazykového a systematického. Nejvyšší správní soud proto k této otázce uzavírá, že pojem „významná tržní síla“ obsažený v § 3 zákona o významné tržní síle, ve znění účinném do 5. 3. 2016, je nutno vykládat ve smyslu tzv. relativního konceptu, tedy jako postavení odběratele vůči konkrétnímu dodavateli. Jelikož je tento výklad dle názoru zdejšího soudu přesvědčivější (viz závěry k jazykovému a systematickému výkladu a podpůrně pak k výkladu historickému), a neexistují tak vedle sebe dva srovnatelné, konkurující výklady, nebylo dále nutné zabývat se námitkami souvisejícími s aplikací zásady *in dubio mitius*, neboť tato zásada se v projednávané věci neuplatní.

IV.
Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[51] Ze shora uvedeného plyne, že Nejvyšší správní soud nepovažuje námitky stěžovatele týkající se nesprávného posouzení otázky výkladu pojmu „významná tržní síla“ za opodstatněné. Jelikož se však krajský soud v předcházejícím řízení 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 rozhodnutí (viz část III. A. tohoto rozsudku).

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

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 31. října 2017

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu