



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Viktora Kučery a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobkyně: **ARMEX Oil s.r.o.**, se sídlem Mánesova 2022/13, Děčín, zast. Mgr. Helenou Psychlovou, advokátkou se sídlem Na Příkopě 1047/17, Praha, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem tř. Kpt. Jaroše 7, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 5. 6. 2019, č. j. 29 Af 96/2016 – 225,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 5. 6. 2019, č. j. 29 Af 96/2016 – 225, **s e r u š í** a věc **s e v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalovaný (dále též „stěžovatel“) domáhal zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) – a to v rozsahu výroku I., kterým snížil pokutu uloženou žalobkyni výrokem II. rozhodnutí předsedy stěžovatele ze dne 18. 7. 2016, č. j. ÚOHS-R21/2016/HS-29577/2016/310/TP, na částku 1 000 000 Kč.

[2] Dne 30. 1. 2015 zahájil stěžovatel na návrh žalobkyně správní řízení ve věci povolení spojení soutěžitelů – žalobkyně a společnosti TRANSCARGO s.r.o.; toto spojení, k němuž došlo nabytím obchodního podílu žalobkyně v uvedené společnosti a s tím spojenými dalšími kroky, kterými žalobkyně získala možnost vykonávat nad společností TRANSCARGO s.r.o. výlučnou kontrolu, stěžovatel povolil rozhodnutím ze dne 18. 2. 2015, č. j. ÚOHS-S65/20158/KS-4829/2015/840/MWi, které nabylo právní moci dne 19. 2. 2015.

[3] Dne 6. 3. 2015 stěžovatel – na základě zjištěných skutečností – zahájil se žalobkyní správní řízení, které vyústilo v rozhodnutí ze dne 29. 12. 2015, č. j. ÚOHS-S164/2015/KS-46422/2015/840/JMě, kterým shledal žalobkyni vinnou ze spáchání správního deliktu dle § 22a odst. 1 písm. d) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění novely provedené zákonem č. 360/2012 Sb. (tj. do 30. 9. 2016), kterého se dopustila tím, že porušila zákaz stanovený v § 18 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže, neboť uskutečňovala výše uvedené spojení soutěžitelů v období od 30. 5. 2013 do 18. 2. 2015, tj. před podáním návrhu na zahájení řízení

o jeho povolení podle § 15 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže a před právní mocí rozhodnutí, kterým bylo spojení soutěžitelů povoleno. Za tento správní delikt stěžovatel uložil žalobkyni pokutu ve výši 7 549 000 Kč. V souladu s § 22a odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže vycházel primárně z čistého obratu dosaženého žalobkyní za rok 2014 a poté – podle svého metodického materiálu nazvaného „Zásady postupu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže při stanovování výše pokut“ (dále jen „zásady pro stanovování pokut“) – zohlednil typovou závažnost daného deliktu, na základě níž stanovil jako výchozí podíl obratu ve výši 0,1%, jenž vynásobil koeficientem času 1,15 a dospěl k základní částce pokuty, kterou s ohledem na polehčující okolnosti snížil o 50 %; v odůvodnění rozhodnutí (odst. 80) stěžovatel za polehčující označil okolnost, že žalobkyně v průběhu řízení spolupracovala a sama usilovala o zjednání nápravy.

[4] Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně rozklad. Předseda stěžovatele shora citovaným rozhodnutím ze dne 18. 7. 2016 změnil napadené rozhodnutí ve vztahu k výroku o pokutě, kterou žalobkyni uložil ve výši 4 906 000 Kč (výrok II.); ve zbytku rozklad žalobkyně zamítl a napadené rozhodnutí stěžovatele potvrdil (výrok I.). V odůvodnění (odst. 71) předseda stěžovatele podobně jako sám stěžovatel zohlednil polehčující okolnosti spočívající v tom, že se žalobkyně sama snažila protiprávní jednání napravit a v řízení mu poskytovala maximální součinnost; její snaha napravit protiprávní jednání podle předsedy stěžovatele nemohla být intenzivnější – oznámení, že se dopustila správního deliktu, nezaslala stěžovateli v situaci, kdy by již sám pojal podezření, že k porušení zákona došlo, nýbrž z vlastní iniciativy, což činí postup žalobkyně do značné míry výjimečný. Navíc předseda stěžovatele připomněl, že nedošlo k reálnému narušení soutěže na relevantním trhu (ostatně proto také bylo spojení soutěžitelů povoleno) a že v případě realizace dalšího spojení (akvizice společnosti DRACAR CZ a.s.) již žalobkyně postupovala v souladu se zákonem. Zásadami pro stanovování pokut (čl. III. odst. 34) daný 50% limit možného snížení pokuty kvůli polehčujícím okolnostem, předseda stěžovatele považoval v daném případě za nepřiměřeně svazující, a proto přistoupil ke snížení již uložené pokuty o 35 %.

II. Rozhodnutí krajského soudu

[5] Žalobkyně podala proti rozhodnutí předsedy stěžovatele žalobu, v níž napadla pouze výrok II. – tedy výši uložené pokuty, kterou považovala za zjevně nepřiměřenou. Proto navrhla, aby krajský soud tento výrok zrušil a věc vrátil žalovanému/stěžovateli k dalšímu řízení, *in eventum* aby uloženou pokutu sám snížil na 100 000 Kč.

[6] Krajský soud nejprve konstatoval, že z hlediska „prosté“ zákonnosti uložená pokuta ob stojí; předseda stěžovatele se při jejím ukládání pohyboval v rámci zákonného rozpětí stanoveného v § 22a odst. 1 písm. d) ve spojení s § 22a odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Následně se krajský soud zabýval otázkou přiměřenosti pokuty a připomněl, že zákonodárce u sankce za porušení zákazu v § 18 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže nestanovil její spodní hranici, čímž chtěl zjevně vyjádřit, že mohou existovat i případy, které budou svou společenskou škodlivostí a polehčujícími okolnostmi tak specifické, že bude možno uložit pouze symbolickou pokutu. Podle krajského soudu právě ony individuální skutkové okolnosti, které ospravedlňují uložení pokuty pouze v symbolické výši, v nyní posuzované věci existovaly. Koneckonců i předseda stěžovatele konstatoval, že v dané věci nastaly „do značné míry výjimečné“ okolnosti, které odůvodnily snížení původně uložené pokuty. Současně však – s ohledem na preventivní a represivní funkci pokuty – poznamenal, že žalobkyně se dopustila porušení důležité zákonné povinnosti, které se coby profesionál podnikající v České republice mnoho let, disponující dostatečnými peněžními prostředky k úhradě právních služeb, a to navíc za situace, kdy lze ve veřejně přístupné webové databázi stěžovatele dohledat řadu rozhodnutí týkajících se porušení § 18 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže, měla a mohla

pokračování

vyvarovat. Tyto úvahy krajský soud odmítl s tím, že jsou příliš paušalizující, popírají zásadu individualizace trestu a ve výsledku nemohou být důvodem pro neuložení symbolické pokuty. V opačném případě by se instrument v podobě uložení sankce v symbolické výši stal vyprázdněným prostředkem, v praxi v podstatě nepoužitelným. Po zvážení veškerých individuálních okolností věci krajský soud shledal uloženou pokutu „*nepřiměřenou a neodpovídající obecné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce daném konkrétním případě.*“

[7] Při úvaze o míře moderace uložené pokuty krajský soud posuzoval, zda je vhodné ji snížit až na částku 100 000 Kč, jak navrhla žalobkyně, přičemž dospěl k závěru, že taková moderace není vhodná. Navrhovaná částka by s ohledem na hospodářské výsledky žalobkyně a při zachování dostatečné tvrdosti, odpovídající závažnosti spáchaného správního deliktu, byla pokutou zcela symbolickou. K uložení takové pokuty by podle krajského soudu musela být materiální stránka předmětného správního deliktu ještě marginálnější (daná např. specifickými okolnostmi spočívajícími v novosti právní úpravy anebo v její aktuální změně). Krajský soud se proto rozhodl pro moderaci pokuty na spíše symbolickou výši, do níž se promítají specifické polehčující skutkové okolnosti věci, přičemž za přijatelnou považoval pokutu 1 000 000 Kč. Právě o takové výši pokuty tedy krajský soud v rámci svého moderačního oprávnění podle § 78 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), rozhodl – výrok I.; ve zbytku krajský soud žalobu zamítl – výrok II. a současně rozhodl, že žádnému z účastníků se náhrada nákladů řízení nepřiznává – výrok III.

III. Kasační stížnost, vyjádření žalobkyně a další podání

[8] Proti rozsudku krajského soudu podal stěžovatel kasační stížnost, v níž navrhl, aby Nejvyšší správní soud tento rozsudek ve výroku I. zrušil a věc v daném rozsahu vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Dle stěžovatele totiž vůbec nebyly splněny zákonné předpoklady pro moderaci trestu, neboť žalobkyni nebyl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, jak stanoví § 78 odst. 2 s. ř. s. Krajský soud nezdůvodnil, v čem vlastně spatřuje zjevnou nepřiměřenost uložené pokuty a zatížil své rozhodnutí vadou v podobě jeho nepřezkoumatelnosti. Stejně tak krajský soud nevysvětlil, na základě jakých kritérií dospěl ke snížení pokuty na 1 000 000 Kč; v odůvodnění rozsudku (odst. 34) konstatoval, že za přijatelnou považuje právě tuto částku, aniž by její výši jakkoli zdůvodnil. K tomu stěžovatel dodal, že žalobkyně již v rozkladu navrhla, aby uložená pokuta nepřesahovala částku 1 000 000 Kč, což zavdává pochybnost, zda krajský soud použil při stanovení výše pokuty vlastní uvážení či nekriticky přejal tento návrh žalobkyně.

[9] Pokutu ve výši 1 000 000 Kč považuje stěžovatel za nepřijatelně nízkou. Poukázal na § 22a odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže, podle něhož se za předmětný správní delikt uloží pokuta do 10 000 000 Kč nebo 10 % z čistého obratu dosaženého soutěžitelem za poslední ukončené účetní období. Horní hranice pokuty, kterou lze na základě zákona uložit, je stanovena alternativně, avšak hranice stanovená pevnou částkou se uplatní zejména u soutěžitelů, kteří nejsou založeni za účelem podnikatelské činnosti a žádného obratu tudíž nedosahují. Výše pokuty tedy byla kalkulována z čistého obratu žalobkyně v roce 2014 v oblasti velkoobchodního prodeje pohonných hmot. Na základě toho stěžovatel – v souladu se zásadami pro stanovování pokut (čl. III. odst. 29.) – určil jako výchozí podíl obratu 0,1 %, tedy částku cca 13 000 000 Kč, kterou upravil o koeficient času na cca 15 000 000 Kč. Takto určená základní částka pokuty po zohlednění polehčujících okolností byla ve správním řízení snížena až na 4 906 000 Kč a její další snížení krajským soudem považuje stěžovatel za nepřijatelný zásah do jeho správního uvážení, který ignoruje veškeré rozhodné skutečnosti – zejm. ekonomickou sílu žalobkyně, pro kterou původně uložená výše pokuty představovala 0,3 % zákonného rozmezí. Takovou sankci nelze bez dalšího považovat za zjevně nepřiměřenou, neboť i podle

judikatury platí, že o zjevně nepřiměřenou sankci nejde v případě, kdy pokuta byla uložena těsně nad spodní hranicí zákonného rozmezí.

[10] Uložení symbolické pokuty, k níž přistoupil krajský soud, je podle stěžovatele vyhrazeno jen pro výjimečné případy, kterým případ žalobkyně není; stěžovatel v tomto kontextu odkázal na svoji rozhodovací praxi, kdy k uložení symbolické pokuty přistoupil např. ve věci (*Lasselsberger Holding International GmbH*, č. j. S 97/02-2440/02) historicky prvního porušení § 18 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže, ve věci (*VTK GROUP a.s. a David Beran*, č. j. S083/2007/KS-02565/2008/840,) kdy při získání možnosti kontroly nebylo jednáno ve shodě a splnění notifikační povinnosti mohlo být obtížnější, či ve věci (*BEST, a.s.*, č. j. S029/2010/KS-3707/2011/840), kdy za uskutečnění spojení je považován i výkon negativní kontroly, což nemusel stěžovatel vědět, a současně se jednalo o nepřátelské převzetí, pročež nebylo možno ověřit splnění obrátových notifikačních kritérií. Z uvedeného neplyne, že by ukládání symbolických pokut bylo v pojetí a praxi stěžovatele vyprázdněným prostředkem, jak uvedl krajský soud. Ten podobně jako stěžovatel identifikoval řadu polehčujících okolností, které vedly k výraznému snížení pokuty, jsou však v nepoměru se shora uvedenými případy, kdy byla uložena symbolická pokuta.

[11] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti odmítla, že by v jejím případě nebylo možné uložit symbolickou pokutu. Závěr krajského soudu ohledně zjevné nepřiměřenosti pokuty považuje za řádně zdůvodněný a správný, stejně jako snížení pokuty na částku 1 000 000 Kč. Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatel i přes závěr o minimální individuální závažnosti spáchaného deliktu setrvává na stanovisku, že nelze uložit symbolickou pokutu. S tím žalobkyně nesouhlasí a poukazuje na to, že zákon o ochraně hospodářské soutěže spodní hranici pokuty nestanoví, není tedy jasné, proč by nebylo možné moderovat uloženou pokutu na částku 1 000 000 Kč, jako to učinil krajský soud. Sám stěžovatel, resp. předseda stěžovatele ve svém rozhodnutí konstatoval, že do značné míry jde o výjimečný případ, což nyní v kasační stížnosti popírá. Závěrem žalobkyně poukázala na to, že i trest v symbolické rovině je trest, který by zde splnil svoji funkci. Navrhla proto, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[12] V replice stěžovatel zopakoval, že krajský soud nepřezkoumatelným způsobem konstatoval zjevnou nepřiměřenost pokuty a nezdůvodnil ani její snížení na 1 000 000 Kč. Podle stěžovatele je kasační stížnost konzistentní s druhostupňovým rozhodnutím předsedy stěžovatele, které je založeno na tom, že polehčující okolnosti v případě žalobkyně nejsou takového charakteru, aby odůvodnily uložení pokuty v symbolické výši. V dalším podání stěžovatel opětovně upozornil na judikaturu týkající se možné moderace trestu, na kterou explicitně poukázal i při ústním jednání.

[13] K replice stěžovatele, vč. jeho dalšího podání, se žalobkyně vyjádřila tak, že v plném rozsahu setrvává na svých předchozích tvrzeních a argumentaci. Nelze ignorovat zákonné rozmezí pro uložení pokuty, které je v tomto případě mimořádně rozsáhlé (0 až 1,5 miliardy Kč) a i zdánlivě malý rozdíl v sazbě pokuty může založit její zjevnou nepřiměřenost, jako v tomto případě, kdy stěžovatel odmítá připustit zásadní rozdíl v citelnosti pokuty 4,9 milionů Kč a 1 milionu Kč. Podle žalobkyně je nutno – i s ohledem na specifika velkoobchodního prodeje pohonných hmot, jenž je oblastí s minimálními maržemi – posuzovat zjevnou nepřiměřenost pokuty ve vztahu k zákonným kritériím, a nikoli maximální možné výši pokuty. Z tohoto pohledu bylo na místě snížení pokuty, které žalobkyně akceptovala, a sama kasační stížnost nepodala.

pokračování

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a za stěžovatele jedná pověřená osoba s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), ověřil přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti, a dospěl k následujícímu závěru.

[15] Kasační stížnost je důvodná.

[16] Podstatou věci je posouzení, zda krajský soud postupoval správně a v souladu se zákonem, když konstatoval zjevnou nepřiměřenost uložené pokuty ve výši 4 906 000 Kč a snížil ji na 1 000 000 Kč. Jednoduše řečeno – jde o to, jestli krajský soud nepřekročil diskreci, kterou mu dává § 78 odst. 2 s. ř. s., jenž stanoví: *„Rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokažováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.“*

[17] Trest za správní delikt (nyní přestupek) je výsledkem správního uvážení a je-li uložen v zákonných mezích, může do něho soud rozhodující ve správním soudnictví zasahovat jen v případě, pokud byl uložen *„ve zjevně nepřiměřené výši“* – viz výše citovaný § 78 odst. 2 s. ř. s. V tomto případě není sporu, že pokuta uložená žalobkyni byla v mezích daných § 22a odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže, podle něhož se za správní delikt dle § 22a odst. 1 písm. d) zákona o ochraně hospodářské soutěže uloží pokuta *„do 10 000 000 Kč nebo 10 % z čistého obrátu dosaženého soutěžitelem za poslední ukončené účetní období“*.

[18] Zákonná úprava spodní hranici sazby nijak nelimituje a u horní hranice sazby dává možnost volby mezi kritériem absolutní částky nebo podílu na čistém obrátu. Stěžovatel vyšel z obrátového kritéria, což vysvětlil nejen v kasační stížnosti, ale i v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí (odst. 61) a v rozhodnutí předsedy (odst. 41). Žalobkyně není soutěžitelem – nepodnikatelem, který žádného obrátu nedosahuje; naopak, je soutěžitelem založeným za účelem podnikání, který má čistý obrát, z něhož stěžovatel logicky vycházel a stanovil horní hranici pokuty na 1,3 miliardy Kč, tj. 10% z celkového součtu obrátů, kterých v oblasti velkoobchodního prodeje pohonných hmot na území České republiky dosáhla žalobkyně ve spojení se společností TRANSCARGO s.r.o. To žalobkyně sama o sobě nijak nezpochybňovala, jak ostatně vyplývá i z jejího posledního vyjádření ke kasační stížnosti, v němž poukázala na mimořádně široký rozsah zákonné sazby pokuty (i když ne úplně přesně v rozmezí 0 až 1,5 miliardy Kč).

[19] Uvedený způsob stanovení horní hranice sazby pokuty odráží potřebu reflektovat ekonomickou sílu soutěžitele a zajistit tak spravedlnost pokuty, která byla stěžovatelem, resp. jeho předsedou stanovena ve výši 4,9 milionů Kč. To znamená, že žalobkyni ve správním řízení byla uložena pokuta, která nedosahuje ani 1 % maximální zákonné výše; konkrétně jde o pokutu uloženou ve výši cca 0,3 % horní hranice sazby, jak správně připomněl stěžovatel. Obecně přitom platí, že čím nižší je pokuta, tím menší je pravděpodobnost, že soud shledá důvody pro její moderaci, neboť z principu bude obtížné dovést její zjevnou nepřiměřenost, což potvrzuje též judikatura; srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000 – 62, č. 225/2004 Sb. NSS, podle něhož *„za „zjevně nepřiměřenou“ nejspíše nebude možno považovat pokutu uloženou ve 4 % zákonného rozpětí“*.

[20] Z citovaného nelze bez dalšího dovozovat, že by pokuta oscilující okolo 4 % zákonného rozpětí anebo nižší nikdy nemohla být pokutou zjevně nepřiměřenou; to platí tím spíše, je-li zákonné rozpětí značně široké, jako je tomu v případě žalobkyně, a i pokuta uložená ve výši 0,3 % horní hranice sazby se v absolutní částce pohybuje v řádu milionů Kč. Na druhou stranu nelze přehlížet, že rozmezí pokuty se odvíjí od kritéria obratu, tj. od ekonomické síly soutěžitele, která je velmi podstatným hlediskem proporcionality a výsledné spravedlivosti pokuty, jak již bylo naznačeno výše. Krajský soud však toto hledisko prakticky pomínil – byť v odůvodnění odkázal mj. na shora zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 A 96/2000 – 62, jakož i na další relevantní judikaturu zdejšího soudu týkající se moderace trestu; srov. např. rozsudek ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 Afs 77/2012 – 46, nebo rozsudek ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012 – 23, č. 2672/2012 Sb. NSS, v němž je jasně uvedeno, že smyslem a účelem moderace není hledání „ideální“ výše sankce soudem místo správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlivosti sankce.

[21] Nejvyšší správní soud nevylučuje, že žalobkyni uložená pokuta mohla být v „ideálním“ případě nižší než 4,9 milionů Kč, ale tato skutečnost z ní ještě nečiní pokutu „zjevně“ (tedy výrazně, silně) nepřiměřenou. Předseda stěžovatele k uložení nižší či symbolické pokuty, kterou žalobkyně navrhovala v rozkladu (max. 1 milion Kč), nepřistoupil. Poukázal mj. na to, že žalobkyně se – coby profesionál podnikající v České republice řadu let a disponující finančními prostředky k úhradě právních služeb – dopustila porušení důležité zákonné povinnosti notifikace, resp. zákazu uskutečňování spojení podle § 18 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže, což bylo opakovaně předmětem jeho rozhodovací praxe. Rozhodně se tedy nejedná o pochybení či praktiku, u které by pro její „novost“ bylo na místě přistoupit k uložení symbolické pokuty.

[22] Základním východiskem při ukládání trestu je princip zákonnosti, k němuž přistupuje princip individualizace trestu. V rámci moderace trestu přitom soud zkoumá právě to, zda nedošlo k excesu při individualizaci trestu, tedy zda uložený trest odpovídá všem individuálním okolnostem věci. K tíži přitom pachatelů nelze klást skutečnost, která je obecným zákonným předpokladem jeho trestní odpovědnosti – zde: porušení důležité zákonné povinnosti ze strany soutěžitele (tj. žalobkyně, která je právnickou osobou účastnicí se hospodářské soutěže); v tomto ohledu lze obecně souhlasit s krajským soudem. Ostatně opačný přístup by odporoval principu zákazu dvojího přičítání, který je nutno respektovat podobně, jako je tomu v oblasti soudního trestání, jehož principy se – s ohledem na systémové vnímání trestání jako určitého jednotného veřejnoprávního mechanismu – uplatní i pro oblast správních deliktů; srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007 – 135, č. 1338/2007 Sb. NSS.

[23] Nutno ovšem poznamenat, že v daném případě k porušení uvedeného principu nedošlo. Stěžovatel, resp. jeho předseda pouze s odkazem na závažnost jednání žalobkyně, její povahu a finanční možnosti odmítl uložení pokuty v symbolické výši, kterého se žalobkyně domáhala; současně uvedl, že se žalobkyně mohla a měla protiprávního jednání vyvarovat. Tento přístup sdílí i Nejvyšší správní soud a poukazuje zejména na finanční možnosti žalobkyně a vůbec její ekonomickou sílu. Jedná se o velmi důležité kritérium, které rozhodně nelze vnímat jako příliš zobecňující či paušalizující, jak uvedl krajský soud. Majetkovou situaci je třeba zkoumat nejen z tohoto důvodu, zda uložená pokuta není pokutou likvidační, ale i proto, aby byla adekvátní. V soutěžním právu to platí o to více, že zde vystupují nejrůznější soutěžitelé, jejichž ekonomická síla může být (a v praxi bývá) odlišná, čemuž musí odpovídat i uložená pokuta, jejíž dostatečný účinek nelze podceňovat. Každá pokuta musí působit nejen preventivně, tj. musí přimět

pokračování

pachatele k nápravě, resp. odradit jeho i jiné osoby od páchaní obdobných deliktů, ale též represivně; tzn., že by měla být do jisté míry citelná a zasáhnout určitým přiměřeným způsobem do poměrů pachatele – zde: žalobkyně.

[24] S jistou mírou zjednodušení by se dalo říci, že pokuta, která nebolí, nedává smysl, ledaže by se jednalo o výjimečný případ a stačilo by uložení pouze symbolické pokuty. Ze správní praxe stěžovatele, kterou dokládá odkazem na svá rozhodnutí ve věcech (i) *Lasselsberger Holding International GmbH*, (ii) *VTK GROUP a.s. a David Beran* a (iii) *BEST, a s.*, jež krajský soud jako listinné důkazy provedl při jednání, je zjevné, že v případě ukládání symbolických pokut se jednalo o skutečně výjimečné, nestandardní případy spočívající jednak v prvním porušení § 18 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže, jednak v objektivních obtížích vztahujících se k notifikační povinnosti soutěžitelů. Smyslem kontroly spojování soutěžitelů je snaha o ochranu struktury trhu *ex ante*, tzn. předcházení živelnému spojování, což předpokládá velmi dobrou informovanost stěžovatele. Ta je zajištěna právě tzv. notifikační povinností, která vzniká na základě překročení hranice dosaženého obratu, a je pro celý proces kontroly a povolování soutěžitelů stěžejní; srov. zejm. § 13 až § 15 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Je proto pochopitelné, že bylo-li splnění této povinnosti ze strany soutěžitele objektivně ztíženo, zohlednil stěžovatel tuto skutečnost uložním symbolické pokuty.

[25] Tuto rozhodovací praxi, podle níž byla symbolická pokuta uložena v případech, kdy existovaly objektivní okolnosti, které problematizovaly splnění notifikační povinnosti, lze akceptovat a podle Nejvyššího správního soudu není možné vyloučit v budoucnu její rozšíření i na další případy, které aplikační praxe přinese. Je však třeba vyloučit směr, kterým se vydal krajský soud, když uvedený přístup stěžovatele odmítl jako nepřiměřeně úzký a *de facto* tytéž polehčující okolnosti vyhodnotil jako důvody zakládající zjevnou nepřiměřenost pokuty. Úvahy krajského soudu jsou v tomto směru zřejmé a odůvodněné tak, že podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze hovořit o nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku (pro nedostatek důvodů). Krajský soud oproti stěžovateli, resp. jeho předsedovi hodnotil polehčující okolnosti (zejm. přiznání žalobkyně a její spolupráci) podstatně intenzivněji a více ve prospěch žalobkyně, aniž by však zohlednil její ekonomickou sílu a skutečnost, že pokuta byla uložena ve výši 0,3 % horní hranice sazby.

[26] Současně je potřeba zdůraznit, že žalobkyně porušila tzv. notifikační povinnost nikoli z objektivních důvodů, ale čistě subjektivně z důvodu opomenutí, za které logicky musí nést odpovědnost – a to i při zohlednění všech polehčujících okolností. Opomenutí je jistě lidsky pochopitelné v každodenním životě, avšak nelze přehlédnout, že spojování soutěžitelů se běžně neděje každý den; jde o podstatnou skutečnost, která může ohrozit pro soutěž vhodnou strukturu trhu, a proto ji nelze zlehčovat či omlouvat nedbalostí nebo nezkušeností na úseku akvizic, jak ve správním řízení uvedla žalobkyně. O tom, že její čistý obrat v rozhodném období významně převyšoval hranici obratu pro vznik notifikační povinnosti (1,5 miliardy Kč), nebylo žádných pochyb. Proto bylo pouze a jen na žalobkyni, aby postupovala podle zákona a své spojení předem notifikovala stěžovateli. Stále platí obecná právní zásada, podle níž neznalost zákona neomlouvá (*ignorantia iuris non excusat*). Tato zásada nepředpokládá, že každý zná doslovné znění všech právních předpisů. Je však založena na odpovědnosti každého za pečlivé zvážení situace, ve které se nachází, za uvědomění si, že musí mít přehled o svých právech a povinnostech z ní vyplývajících (shodně např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 10 Azs 262/2014 – 49).

[27] Uvedené platí tím spíše, že se jednalo o horizontální spojení – tedy situaci, kdy se spojují dříve samostatní konkurenti na témže trhu, což vede k přímému omezení počtu soutěžitelů a ke vzrůstu tržní moci fúzovaného subjektu či subjektu, který získal možnost vykonávat

kontrolu. Také tuto skutečnost stěžovatel (na rozdíl od krajského soudu) správně zohlednil při posuzování závažnosti jednání žalobkyně, od něhož odvodil výchozí podíl obratu ve smyslu zásad pro stanovování pokut, který určil stejně jako ve věci *BEST a.s.* ve výši 0,1 %; v podrobnostech srov. odst. 76 a 107 odůvodnění rozhodnutí stěžovatele, z něhož je patrné, že postupoval v souladu se stávající správní praxí a zásadami pro stanovování pokut, které jsou z hlediska transparentnosti a legitimního očekávání velmi důležité, i když mají jen charakter tzv. *soft law*.

[28] Jde o soubor pravidel, jež stanoví určitý směr, jak postupovat, aby ukládání pokut při narušení hospodářské soutěže nebylo arbitrární a nepředvídatelné. V tomto ohledu zásady pro stanovování pokut představují praktickou pomůcku, která však nesmí být příliš svazující pro aplikační praxi, jež musí přihlížet k individuálním okolnostem každého případu, a dále – a to především – nesmí být tyto zásady v rozporu se zákonem o ochraně hospodářské soutěže; ten v rozhodné době v § 22b odst. 2 stanovil: „*Při určení výměry pokuty právnické osobě nebo orgánu veřejné správy se přibližně k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán. Dále se přibližně k jednání právnické osoby nebo orgánu veřejné správy v průběhu řízení před Úřadem a jejich snaze odstranit škodlivé následky správního deliktu.*“

[29] Z citovaného je zřejmé, že zákon taxativně zakotvil dvě základní kritéria, k nimž se při ukládání pokuty přihlíží, a sice: (i) závažnost jednání pachatele a (ii) jeho spolupráci v průběhu řízení. Obě tato základní kritéria, jakož i další dílčí individuální okolnosti věci, stěžovatel, resp. jeho předseda důsledně zvažil a nelze konstatovat, že by postupoval v rozporu se zákonem a žalobkyni uložil pokutu ve zjevně nepřiměřené výši – i když je možné připustit, že mohl ještě více přihlídnout k polehčujícím okolnostem. To ovšem neopravňovalo krajský soud k moderaci, jejíž úprava v § 78 odst. 2 s. ř. s. je velmi striktní, což setrvale potvrzuje i judikatura, podle které „*pro zásah do správního uvážení soudem nepostačí běžná nepřiměřenost, ale je nutné, aby nepřiměřenost dosáhla kvalitativně vyšší míry...*“; viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012 – 36, č. 2671/2012 Sb. NSS a další výše uvedené rozsudky zdejšího soudu, z nichž plyne, že při moderaci pokuty nejde o hledání její ideální výše. Krajský soud však udělal přesný opak a v rozporu s relevantní a ustálenou judikaturou, kterou v odůvodnění rozsudku paradoxně sám citoval (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 6 A 96/2000 – 62, č. j. 1 Afs 77/2012 – 46 a č. j. 7 As 22/2012 – 23) se snažil najít ideální výši pokuty.

[30] Stručně shrnuto: krajský soud překročil meze, které mu dává § 78 odst. 2 s. ř. s., a v rozporu s tímto ustanovením snížil žalobkyni uloženou pokutu, ačkoli se nejednalo o pokutu zjevně nepřiměřenou. Jakkoli je pokuta uložená ve výši 4,9 milionů Kč pro žalobkyni pokutou tvrdou a dosti citelnou, nelze současně dojít k závěru o její zjevné nepřiměřenosti, a to zejména s ohledem na závažnost jejího jednání, jakož i celkovou ekonomickou sílu žalobkyně a její působení na relevantním trhu velkoobchodního prodeje pohonných hmot (automobilových benzínů a motorové nafty), jehož struktura se v důsledku spojení soutěžitelů (žalobkyně a společnosti TRANSCARGO s.r.o.) nepochybně změnila. Skutečnost, že z hlediska hospodářské soutěže nakonec nešlo o změnu negativní či zakázanou, neboť tato byla *ex post* povolena, není rozhodná, stejně jako to, že žalobkyně se již „poučila“ a při další akvizici (společnosti DRACAR CZ a.s.) zákon neporušila; k následnému jednání žalobkyně a její nápravě je možné přihlídnout, nicméně dodržování zákona je její základní povinností, jež nemůže odůvodnit uložení pokuty pouze v symbolické výši.

[31] Jak již bylo uvedeno, smyslem povolovacího řízení podle § 15 a násl. zákona o ochraně hospodářské soutěže je kontrola struktury trhu *ex ante* s cílem zabránit vzniku např. dominantních či monopolních soutěžitelů. Jedná se o nástroj sloužící k prevenci vzniku nepříznivých dopadů na hospodářskou soutěž a správní delikt, kterého se žalobkyně dopustila, je tedy deliktem

pokračování

ohrožovacím; jeho škodlivost není dána až prokázaným a reálným porušením zájmu chráněného zákonem o ochraně hospodářské soutěže, ale již pouhým ohrožením tohoto chráněného zájmu. Důležitou roli hraje, zda došlo k porušení zákazu uskutečňovat spojení před podáním návrhu na povolení spojení a před rozhodnutím úřadu, kterým se spojení soutěžitelů povoluje. Tato skutečnost byla ve správním řízení prokázána, což je podstatné z hlediska viny žalobkyně. Pro uložení trestu – výši pokuty přitom není určující, jaké účinky mělo ve výsledku spojení žalobkyně a společnosti TRANSCARGO s.r.o. na hospodářskou soutěž, anebo zda bylo spojení těchto soutěžitelů následně povoleno; shodně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2015, č. j. 10 As 180/2014 – 85, č. 3370/2016 Sb. NSS, ve věci *BEST a.s.*

[32] Závěrem, jde-li o žalobkyní zmíněná specifika týkající se trhu velkoobchodního prodeje pohonných hmot, u něhož jsou minimální marže, již jen pro úplnost odkazuje Nejvyšší správní soud na to, že zisk žalobkyně (tj. marže snižená o náklady spojené s prodejem pohonných hmot) se i přesto pohyboval v řádu několika desítek milionů Kč. Uložená pokuta tak nejen že nebyla likvidační, ale ani zjevně nepřiměřená ve vztahu k majetkovým poměrům žalobkyně, závažnosti jejího jednání a dalším relevantním okolnostem věci. Proto nebyly dány podmínky k provedení moderace pokuty, k níž navíc krajský soud přistoupil značně zjednodušeným (až arbitrárním) způsobem. Krajský soud nejprve odmítl snížit uloženou pokutu na 100 000 Kč, jak navrhovala žalobkyně, načež bez dalšího stanovil přijatelnou výši pokuty v částce 1 000 000 Kč, což nelze akceptovat. Moderaci správního trestu musí soud náležitě odůvodnit – a to nejen z hlediska zjevné nepřiměřenosti trestu, ale i jeho snížení na základě kritérií daných zákonem a v jeho mezích (viz výše); pro správní soud rozhodující o návrhu na moderaci trestu platí totožná hmotněprávní úprava ovlivňující výši trestu jako pro správní orgán, který trest ukládal (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 – 133, č. 2092/2010 Sb. NSS).

V. Závěr a náklady řízení

[33] S ohledem na vše výše uvedené Nejvyšší správní soud konstatuje, že shledal kasační stížnost stěžovatele důvodnou, a proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Dlužno dodat, že stěžovatel kasační stížností napadl pouze výrok I. rozsudku krajského soudu, kterým byla snížena pokuta uložená žalobkyni; nicméně výrok III. o nákladech řízení je závislý na celkovém úspěchu žaloby a rovněž výrok II. o zamítnutí zbytku žaloby je výrokem závislým, resp. dává smysl jen ve spojení s výrokem I. Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 109 odst. 3 částí za středníkem s. ř. s. zrušil i výroky II. a III. rozsudku krajského soudu.

[34] V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V novém rozhodnutí krajský soud znovu rozhodne rovněž 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 n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 14. září 2020

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu