



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Milana Podhrázkého v právní věci žalobkyně: **Lorenc Logistic, s. r. o.**, se sídlem Za Tratí 752, Klatovy, zastoupená Mgr. Ing. Martinem Lukášem, advokátem se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kapitána Jaroše 1926/7, Brno, proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 29. 10. 2021, čj. ÚOHS-35579/2021/164/BMa, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 2. 2024, čj. 31 Af 83/2021-140,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 2. 2024, čj. 31 Af 83/2021-140, **se ruší**.
- II. Rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 29. 10. 2021, čj. ÚOHS-35579/2021/164/BMa, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši **31 809 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Ing. Martina Lukáše, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím z 28. 6. 2021, čj. ÚOHS-14541/2021/853/PBe, žalovaný uznal žalobkyni a společnost EXPRES VAN, s. r. o., IČ: 24669156 (dále „společnost EXPRES VAN“), vinnými z pokračujícího přestupku podle § 22a odst. 1 písm. b) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění účinném do 28. 7. 2023. Přestupku se dopustili jednáním

v době od 27. 8. 2014 do 29. 8. 2016 spočívajícím v tom, že prostřednictvím vzájemných kontaktů koordinovaly s jednotným záměrem účast a nabídky do výběrových řízení na dvě veřejné zakázky na přepravu balíkových zásilek tak, aby byly zadány společnosti EXPRES VAN, a takto sladěné nabídky zadavateli podali, čímž jednali ve vzájemné shodě s cílem narušit hospodářskou soutěž v uvedených výběrových řízeních, přičemž tohoto výsledku skutečně dosáhly. Uvedeným jednáním porušily zákaz uvedený v § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže (výrok I). Žalovaný jim proto do budoucna zakázal plnění uvedeného zakázaného a neplatného jednání ve vzájemné shodě (výrok II). Společnosti EXPRES VAN uložil pokutu v celkové výši 754 000 Kč a zakázal plnění veřejných zakázek na dobu dvou let (výroky III a IV). Žalobkyni uložil pokutu v celkové výši 2 100 000 Kč (výrok V). Dále žalobkyni i společnosti EXPRES VAN, a to každé zvlášť, uložil povinnost uhradit náklady řízení ve výši paušální částky 3 500 Kč (výrok VI).

[2] Byť žalobkyně využila institutu snížení pokuty postupem podle § 22ba odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže, podala proti rozhodnutí žalovaného rozklad, jímž mířila proti výši uložené pokuty. Předseda žalovaného v záhlaví uvedeným rozhodnutím změnil prvostupňové rozhodnutí ve výroku V tak, že žalobkyni uložil pokutu v celkové výši 2 413 000 Kč.

[3] Proti napadenému rozhodnutí podala žalobkyně žalobu, kterou Krajský soud v Brně v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl.

[4] Předseda žalovaného se podle krajského soudu zabýval všemi stěžejními rozkladovými námitkami žalobkyně a své závěry dostatečně odůvodnil. Krajský soud shledal napadené rozhodnutí přezkoumatelným i v části odůvodnění rozdílu pokut uložených žalobkyni a společnosti EXPRES VAN.

[5] Dále krajský soud shledal nedůvodnými žalobní námitky směřující do nezákonnosti zvýšení pokuty, které podle žalobkyně bylo v rozporu s výší vypočtenou ve sdělení výhrad podle § 7 odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže a uloženou v prvostupňovém rozhodnutí. K § 22ba odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže, jímž argumentovala žalobkyně, krajský soud uvedl, že zakotvuje možnost využití institutu narovnání. Vychází se z toho, že pokud se účastník řízení v postavení „vyšetřovaného“ subjektu nejpozději po sdělení výhrad (za podmínek uvedených v dalších odstavcích uvedeného ustanovení) přizná ke spáchání přestupku, žalovaný zváží, zda s ohledem na povahu a závažnost přestupku je postih ve formě pokuty snížené o 20 % dostatečný. Smyslem tohoto dobrovolného institutu je nabídka snížení sankce v případě, že vyšetřovaný subjekt uzná, že se přestupku, který je mu kladen za vinu, dopustil a z různých důvodů považuje za vhodnější přiznat se k vytýkanému jednání za cenu nižší sankce než absolvovat klasické správní řízení. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu z 29. 1. 2015, čj. 8 Afs 25/2012-351, podle krajského soudu plyne, že sdělení výhrad slouží jako informační, přípravný dokument a skutkové a právní závěry v něm obsažené jsou čistě předběžné povahy. Nelze proto dovodit, že by v nich uvedená výše pokuty byla konečnou a závaznou, jak se domnívá žalobkyně. Krajský soud poukázal rovněž na to, že v řízení podle zákona o ochraně hospodářské soutěže se neuplatní zásada zákazu změny rozhodnutí k horšímu (*prohibitio reformationis in peius*). Podle krajského soudu nelze odhlédnout ani od skutečnosti, že žalobce brojil proti prvostupňovému rozhodnutí rozkladem, přestože mu jím byla uložena pokuta ve výši předpokládané ve sdělení výhrad. Rozhodl-li se tak postupovat, vzal na sebe riziko zvýšení

pokračování

pokuty v druhostupňovém řízení. Předseda žalovaného tak při zvýšení pokuty uložené žalobkyni prvostupňovým rozhodnutím postupoval v souladu se zákonem, neboť žalovaný nesprávně použil podklady za rok 2019, přestože měl použít podklady za rok 2020, což bylo poslední ukončené účetní období v době vydání prvostupňového rozhodnutí.

[6] Námitky žalobkyně směřující do postupu výpočtu pokuty podle příkazu předsedy žalovaného *Postup při stanovení výše pokut ukládaných za porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže*, jenž byl účinný od 24. 4. 2018 do 31. 12. 2023 a uplatní se ve správních řízeních o přestupcích (dříve správních deliktech) spáchaných před 1. 1. 2024 (dále „postup při stanovení výše pokut 2018“), jsou podle krajského soudu nedůvodné. A to již proto, že role správních soudů je limitována, jelikož jejich úlohou není posuzovat, který vzorec výpočtu by nejpřesněji a nejspravedlivěji odpovídal vnitřním organizačním pokynům žalovaného. Z hlediska soudního přezkumu je rozhodující, že žalovaný svůj postup při stanovení výše pokuty popsal a zdůvodnil, včetně uvedení skutečností, ke kterým při ukládání výše sankce přihlédl a ke kterým nikoli. Tyto požadavky napadené rozhodnutí ve spojení s prvostupňovým rozhodnutím splňuje. Správní orgány se v souladu s § 22b odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže, ve znění účinném od 1. 7. 2017, zabývaly všemi kritérii pro ukládání sankcí včetně polehčujících a přitěžujících okolností, individuální závažnosti spáchaného přestupku, a odůvodnily i své závěry stran profitu žalobkyně a dopadu jejího jednání na trh. Krajský soud tak neshledal v závěrech o výši sankce žádné pochybení, které by způsobilo nezákonnost či nepřiměřenost uložené sankce.

[7] Jakékoli legitimní očekávání, které žalobkyně mohla mít ve vztahu k plánované výši uložené pokuty, a to i s ohledem na její žádost o snížení pokuty podle § 22ba odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže, bylo prvostupňovým rozhodnutím naplněno. Na legitimní očekávání žalobkyně nemohla mít vliv ani výsledná nižší pokuta pro společnost EXPRES VAN. K jejímu snížení oproti plánované výši vyjádřené ve sdělení výhrad totiž došlo na základě řádně odůvodněné změny jejího výpočtu. Zároveň, zatímco žalobkyni byla uložena pokuta ve výši 0,5 % jejího čistého obratu, společnosti EXPRES VAN byla uložena pokuta ve výši 0,84 % jejího čistého obratu. V rozdílnosti pokut uložených žalobkyni a společnosti EXPRES VAN proto krajský soud neshledal porušení principu rovnosti ani zákazu libovůle.

[8] Krajský soud nevyhověl ani návrhu žalobkyně na moderaci uložené pokuty ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s. Žalovaný při ukládání pokuty postupoval v souladu se zákonem a pokutu neuložil ve zjevně nepřiměřené výši. Uložená pokuta totiž odpovídá 4 % horní hranice zákonné sazby (10 % z čistého obratu dosaženého soutěžitelem za poslední ukončené účetní období) a pohybuje se tak při samé spodní hranici zákonné sazby.

II. Obsah kasační stížnosti

[9] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, jíž navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek i napadené rozhodnutí a věc vrátil předsedovi žalovaného k dalšímu řízení.

[10] Za nepřezkoumatelný stěžovatelka považuje závěr krajského soudu, podle něž předseda žalovaného neporušil § 22ba odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže, jelikož výše pokuty ve sdělení výhrad není konečná a závazná, nýbrž pouze „předběžná“, a předseda žalovaného proto tuto výši na základě výjimky ze zásady zákazu změny rozhodnutí k

horšímu nemusí respektovat. Krajský soud se totiž nevypořádal s žalobní námitkou, že podle uvedeného ustanovení jsou žalovaní i předseda žalovaného povinni snížit pokutu, o jejíž výši žalovaní informoval účastníky řízení ve sdělení výhrad. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů spatřuje rovněž v tom, že krajský soud se v bodu 37 zabýval legitimním očekáváním stěžovatelky pouze ve vztahu k prvostupňovému rozhodnutí, avšak opomněl posoudit, zda legitimnímu očekávání vyhovělo i napadené rozhodnutí, jak namítala v žalobě.

[11] Závěr o neporušení § 22ba odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže a o tom, že výše pokuty ve sdělení výhrad není konečná a závazná, nýbrž pouze „předběžná“, považuje stěžovatelka též za nezákonný. Krajský soud zde nesprávně posoudil právní otázku zvýšení pokuty předsedou žalovaného v napadeném rozhodnutí. Stěžovatelka totiž na základě uvedeného ustanovení a výše pokuty ve sdělení výhrad souhlasila s dohodou o narovnání, a proto jí v řízení o rozkladu nemohla být uložena pokuta vyšší než v prvostupňovém rozhodnutí. Jelikož byly splněny zákonné podmínky pro postup podle tohoto ustanovení, je výše pokuty oznámená stěžovatelce ve sdělení výhrad (2 100 000 Kč) pro žalovaného i jeho předsedu konečná a závazná. Ustanovení je speciálním vůči § 7 odst. 3 tohoto zákona upravujícímu sdělení výhrad i § 22a téhož zákona, podle něž se pokuta vypočte z *čistého obratu dosaženého soutěžitelem za poslední ukončené účetní období*. I pokud by tedy snad byl obsah sdělení výhrad v zásadě „předběžný“, neplatí to pro výši pokuty, která odpovídá dohodě o narovnání uzavřené mezi žalovaným a stěžovatelkou. V takovém případě má totiž přednost speciální úprava v § 22ba uvedeného zákona před obecnou úpravou v § 22a téhož zákona. Uvedený postup podle stěžovatelky potvrzuje jak starší rozhodovací praxe žalovaného, tak i odborná literatura. Předseda žalovaného tak byl vázán výší pokuty uvedenou ve sdělení výhrad pro případ dohody o narovnání. Zvýšení pokuty předsedou žalovaného proto představuje jednostrannou a nepředvídatelnou změnu dohody o narovnání, čímž popírá smysl jejího uzavření, pročez zvýšení pokuty bylo v rozporu s § 22ba odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže.

[12] Zvýšení pokuty nemohla ospravedlnit ani údajná chyba žalovaného, jež měla spočívat v jejím výpočtu za nesprávné (poslední ukončené) účetní období, tj. pro rok 2019 namísto roku 2020. Žalovaný totiž *Výhrady k dohodě v rámci správního řízení sp. zn. ÚOHS-S0149/2020/KD*, čj. ÚOHS-01305/2021/853/NLe, vydal 13. 1. 2021 (dále „sdělení výhrad“), tedy v době, kdy měl k dispozici pouze podklady týkající se účetního období roku 2019. Podklady za rok 2020 měl k dispozici až od 29. 3. 2021. V rámci procedury narovnání tedy žalovaný postupoval správně, pokud ve sdělení výhrad vypočetl základní částku pokuty na základě podkladů za rok 2019, tj. ve vztahu k účetnímu období, jež v té době bylo posledním ukončeným, a tuto základní částku pokuty zohlednil i při uložení pokuty v prvostupňovém rozhodnutí, a to v souladu jak s § 22ba odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže, tak s legitimním očekáváním stěžovatelky. Žalovaný se proto žádné chyby nedopustil. Pokud tak předseda žalovaného odůvodnil zvýšení pokuty nápravou chyby žalovaného, je napadené rozhodnutí v rozporu se zásadou legitimního očekávání. A nesprávný je i závěr krajského soudu v bodu 22 napadeného rozsudku, podle něž předseda žalovaného „*postupoval v souladu se zákonem a námitky žalobce směřující do nezákonnosti navýšení pokuty v rozporu s výší vypočtenou ve sdělení výhrad a v prvostupňovém rozhodnutí jsou nedůvodné*“.

[13] Na uvedeném podle stěžovatelky nic nemění ani výjimka ze zásady zákazu změny rozhodnutí k horšímu, jelikož předseda žalovaného byl v řízení o rozkladu, resp. při vydání

pokračování

napadeného rozhodnutí povinen respektovat parametry dohody o narovnání, která tak má fakticky přednost před uvedenou procesní výjimkou.

III. Vyjádření žalovaného a replika stěžovatelky

[14] **Žalovaný** navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Uvedl však, že kasační stížnost je na samotné hranici přípustnosti, neboť stěžovatelka polemizuje především s postupem žalovaného ve správním řízení, nikoli se závěry a právním posouzením krajského soudu.

[15] Jde-li o námitku nepřezkoumatelnosti, stěžovatelka ji stejně jako v žalobě uplatnila jen v abstraktní rovině bez jakékoli bližší konkretizace. Podle žalovaného je napadený rozsudek plně přezkoumatelný, protože odpovídá na všechny základní žalobní námitky, přičemž soudy nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí argumentací. Samotný nesouhlas stěžovatelky se závěry napadeného rozsudku neznamena, že rozsudek je nepřezkoumatelný. Ostatně, pokud by napadený rozsudek byl nepřezkoumatelný, těžko by stěžovatelka vznášela konkrétní námitky proti jeho závěrům.

[16] Ohledně kasačních námitek týkajících se nezákonnosti zvýšení pokuty napadeným rozhodnutím žalovaný uvedl, že stěžovatelka zcela ignoruje veškeré skutečnosti předestřené žalovaným i krajským soudem, jakož i předložené judikaturní závěry správních soudů vztahující se k této problematice. Odkázal na své závěry k otázce stanovení výše pokuty a údajnému porušení zásady předvídatelnosti při ukládání pokuty, které předestřel, v návaznosti na sdělení výhrad, v napadeném rozhodnutí, vyjádření k žalobě a duplice. Žalovaný je přesvědčený, že pokuta uvedená ve sdělení výhrad je pouze předběžná (indikativní), závislá na dalších okolnostech, což potvrzuje rovněž krajským soudem citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 8 Afs 25/2012-351. Sdělení výhrad tak sice je důležitým nástrojem pro následný vývoj ve věci, nicméně nejde o konečné rozhodnutí v rámci správního řízení, a tímto úkonem se spíše otevírá možnost pro účastníka řízení seznámit se se všemi podklady a případně doplnit důkazní návrhy.

[17] Ostatně, i samotná kapitola IX sdělení výhrad je nazvána „Předpokládaná sankce“. Žalovaný navíc v bodech 119, 132 a 133 sdělení výhrad zdůraznil, což je následně patrné z celého kontextu tohoto dokumentu, že při stanovení výše pokuty vychází z celkového čistého obratu dosaženého soutěžitelem za poslední ukončené účetní období. Tento jasně daný mechanismus výpočtu pokuty, jenž odráží obsah metodiky, je tak nadřazen samotné výši pokuty uvedené ve sdělení výhrad, jelikož ta se může z nejrůznějších důvodů měnit a má pouze informativní charakter. Z bodu 134 sdělení výhrad je patrné, že výše pokuty se odvíjí od posledního známého ukončeného účetního období, tedy roku 2019. To však nevylučuje uložení pokuty v jiné výši, pokud jsou k dispozici např. úplné podklady za pozdější účetní období, přičemž dochází ke stanovení pokuty adekvátní k aktuální hospodářské situaci soutěžitele. Žalovaný v tomto směru pochybil a odchýlil se od znění metodiky, jelikož vycházel při výpočtu pokuty z neaktuálních účetních podkladů. V rámci následného rozkladového řízení, které vyvolala sama stěžovatelka, tak předseda žalovaného při přezkumu zákonnosti prvostupňového rozhodnutí správně přistoupil k jeho změně v podobě zvýšení pokuty s ohledem na podklady za účetní období roku 2020. Stěžovatelka si byla vědoma toho, že se podáním rozkladu vystavuje riziku v podobě možných negativních důsledků oproti rozhodnutí prvostupňovému, jelikož zde platila výjimka ze zásady zákazu změny rozhodnutí k horšímu. Ve všech ohledech tak žalovaný postupoval v souladu

s obecně závaznými právními předpisy a právními zásadami, včetně zásady legitimního očekávání. Stěžovatelkou zmíněná starší rozhodnutí žalovaného ani odborná literatura nejsou přílehlavé pro nyní projednávanou věc.

[18] V **replce stěžovatelka** uvedla, že předchozí rozhodnutí žalovaného, na něž v kasační stížnosti poukázala, jsou pro nyní projednávanou věc přílehlavá, neboť se v nich žalovaný v souvislosti s dohodou o narovnání uzavřenou s účastníky řízení vyjádřil v tom smyslu, že pokuta uložená v rámci procedury narovnání je „maximální“ a žalovaný ji nesmí překročit. Uvedené podporuje argumentaci stěžovatelky rozhodnou pro nynější věc. Naopak, pro nyní projednávanou věc není přílehlavý rozsudek NSS z 27. 2. 2019, čj. 8 Afs 267/2017-38, citovaný krajským soudem v bodu 20 napadeného rozsudku [pozn. NSS: stěžovatelka evidentně uvedla omylem nesprávný rozsudek, přičemž měla bezpochyby na mysli krajským soudem citovaný rozsudek NSS čj. 8 Afs 25/2012-351]. Uvedený rozsudek se týká práva žalovaného dočasně odeprít účastníkům řízení přístup ke správnímu spisu v období do sdělení výhrad, což není předmětem nyní projednávané věci. Vůbec se tak netýká výše pokuty ani procedury narovnání, a v něm obsažená zmínka o předběžné povaze sdělení výhrad je tedy pouze obecná. Pro nyní projednávanou věc je relevantní sdělení výhrad, v němž žalovaný výši pokuty označil jako konečnou, a § 22ba odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže, podle něhož je výše pokuty uvedená ve sdělení výhrad pro žalovaného závazná.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[19] Kasační stížnost je důvodná.

IV.A Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku

[20] Nejvyšší správní soud se prvně zabýval kasačními námitkami nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů, o čemž si ostatně musí učinit úsudek i bez uplatnění námitek (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Bylo-li by napadené soudní rozhodnutí nepřezkoumatelné, byla by vyloučena možnost zabývat se věcně dalšími kasačními námitkami, jež by tak mířily do nepřezkoumatelných závěrů krajského soudu.

[21] Má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný a jak uvážil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Uvedené musí nalézt svůj odraz v odůvodnění dotčeného rozhodnutí. Nepřezkoumatelné je tedy takové rozhodnutí, které nelze přezkoumat pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno. Za takové vady lze považovat mimo jiné i případ, kdy je zcela opomenuta některá z žalobních námitek (rozsudek NSS z 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, či usnesení rozšířeného senátu NSS z 5. 12. 2017, čj. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, body 32, 34 a 36). Nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou tedy zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení, především žalobce (rozsudek z 29. 7. 2004, čj. 4 As 5/2003-52). Nepřezkoumatelnost je však třeba vykládat v souladu s jejím skutečným smyslem, neboť jde o jednu z nejzávažnějších vad řízení, kterou lze konstatovat pouze v případě, že pro výše uvedené důvody skutečně nelze seznat, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku

pokračování

posuzovaného rozhodnutí, resp. proč nepovažoval vznesené námitky za důvodné (rozsudek NSS ze 4. 3. 2022, čj. 5 As 158/2021-36, bod 18, a tam citovaná judikatura).

[22] K tomu je třeba dodat, že podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu obecně není dána povinnost soudu výslovně reagovat na každou jednotlivou námitku či argument vznesené v řízení o žalobě a obsáhle je vyvracet, jestliže tuto námitku řádně vypořádá jako celek a postaví proti ní svou vlastní ucelenou, logickou a pro odůvodnění správnosti jeho závěrů dostatečnou argumentaci (rozsudek NSS z 12. 3. 2021, čj. 2 Azs 377/2020-29, bod 13 a tam citovaná judikatura Ústavního soudu). Úkolem soudu je tak uchopit obsah a smysl přednášené argumentace a vypořádat se s ní. Podstatné podle Nejvyššího správního soudu je, aby se soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení tak, aby žádná z nich nezůstala bez náležité odpovědi. Odpověď na základní námitky však v sobě může v některých případech konzumovat i odpověď na některé námitky dílčí a související (rozsudek NSS z 30. 4. 2009, čj. 9 Afs 70/2008-130). Případně, za podmínek tomu přiměřeného kontextu, se lze spokojit i s akceptací odpovědi implicitní, což připouští i Ústavní soud či judikatura Nejvyššího správního soudu (rozsudek NSS z 24. 8. 2022, čj. 2 Afs 194/2020-52, bod 12 a další tam citovaná rozhodnutí).

[23] Stěžovatelka namítla nepřezkoumatelnost závěru krajského soudu, podle něž předseda žalovaného neporušil § 22ba odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Krajský soud se podle ní v této souvislosti totiž nevypořádal s žalobní námitkou, že podle uvedeného ustanovení jsou žalovaní i předseda žalovaného povinni snížit pokutu, o jejíž výši žalovaní informovali účastníky řízení ve sdělení výhrad. Za nepřezkoumatelné stěžovatelka považuje i vypořádání své žalobní námitky o porušení legitimního očekávání. Krajský soud se zabýval legitimním očekáváním stěžovatelky pouze ve vztahu k prvostupňovému rozhodnutí, avšak opomněl posoudit, zda legitimnímu očekávání vyhovělo i napadené rozhodnutí, jak namítala v žalobě.

[24] Svoji žalobní argumentaci stěžovatelka opřela o tvrzení (názor), že výše pokuty oznámené ve sdělení výhrad je závazná a konečná, a to i pro účely případného řízení o rozkladu, tehdy, je-li využit specifický postup podle § 22ba odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Zvýšení pokuty předsedou žalovaného tak podle stěžovatelky bylo v rozporu s výší vypočtenou ve sdělení výhrad a v prvostupňovém rozhodnutí, a tím i v rozporu se zásadou legitimního očekávání (shodně body 3 a 15 napadeného rozsudku).

[25] Krajský soud na žalobní námitku reagoval v bodech 17 až 22 napadeného rozsudku. Konkrétně v bodu 18 se obecně zabýval možností snížení pokuty výměnou za přiznání se ke spáchání přestupku (pozn. NSS: krajský soud užívá označení „institut narovnání“). V bodu 20 se dále zabýval sdělením výhrad, přičemž „citoval“ podstatnou část bodu 172 rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 8 Afs 25/2012-351, který se opíral o tam uvedenou unijní právní úpravu a judikaturu Soudního dvora, a podle něž výhrady, resp. sdělení výhrad „je přípravným dokumentem a skutkové a právní závěry v něm obsažené jsou čistě předběžné povahy“. Na základě toho krajský soud v bodu 21 napadeného rozsudku dospěl k závěru, že „sdělení výhrad slouží jako informační dokument, ve kterém žalovaný sdělí základní skutkové okolnosti případu, jejich právní hodnocení a odkazy na hlavní důkazy o nich a výši pokuty, kterou hodlá účastníkům řízení uložit. ... Nelze proto dovodit, že by v nich uvedená výše pokuty byla konečnou a závaznou, jak se domnívá žalobce, a to ani ve vztahu k napadenému rozhodnutí“.

[zvýraznění provedl NSS]. K tomu krajský soud doplnil, že v řízení podle zákona o ochraně hospodářské soutěže se neuplatní zásada zákazu změny rozhodnutí k horšímu (*prohibitio reformationis in peius*). Rozhodl-li se tedy stěžovatel podat rozklad, vzal na sebe podle krajského soudu riziko zvýšení pokuty v druhostupňovém řízení. V bodu 22 napadeného rozsudku pak krajský soud uvedl, že předseda žalovaného přistoupil v souladu se zákonem ke zvýšení pokuty proto, že žalovaný postupoval při výpočtu pokuty v rozporu se zákonem, jelikož místo podkladů za rok 2020 (jako posledního ukončeného účetní období v době vydání prvostupňového rozhodnutí) použil podklady za rok 2019.

[26] S žalobní argumentací stran porušení § 22ba zákona o ochraně hospodářské soutěže se tedy krajský soud vypořádal, neboť na stěžejní námitku srozumitelně a přehledně reagoval. Konkrétně tak, že na základě předchozí judikatury Nejvyššího správního soudu dospěl k odůvodněnému závěru, že výši pokuty uvedenou ve sdělení výhrad jako toliko informačním dokumentu nelze považovat za konečnou a závaznou. Současně poukázal na skutečnost, že v řízení podle zákona o ochraně hospodářské soutěže se neuplatní zásada zákazu změny rozhodnutí k horšímu (*prohibitio reformationis in peius*), jakož i na konkrétní důvod, proč předseda žalovaného přistoupil ke zvýšení pokuty. Závěrem o nezávaznosti výše pokuty uvedené ve sdělení výhrad krajský soud implicitně vypořádal (bod [22] výše) rovněž část žalobní námítky týkající se porušení legitimního očekávání. Nebyla-li totiž optikou krajského soudu výše pokuty ve sdělení výhrad závazná, nemohla stěžovatelce založit žádné legitimní očekávání, pročez zvýšení pokuty předsedou žalovaného ani nemohlo být nepředvídatelné.

[27] Reakci krajského soudu na uvedenou žalobní argumentaci Nejvyšší správní soud pro účely přezkoumatelnosti považuje (s ohledem na výše uvedená východiska) za srozumitelnou a dostatečnou. Z kasačních námítek je ostatně zjevné, že stěžovatelka ve skutečnosti nesouhlasí se samotným právním posouzením provedeným krajským soudem, což však nelze zaměňovat s nepřezkoumatelností soudního rozhodnutí. Nesouhlas s věcným názorem krajského soudu je něco jiného než tvrzení, že tento názor je nesrozumitelný, či že v rozhodnutí vůbec obsažen není (rozsudek NSS z 30. 5. 2025, čj. 10 As 17/2025-66, bod 17).

[28] Napadený rozsudek je v otázce zvýšení pokuty přezkoumatelný. Kasační námitka proto není důvodná.

[29] Podle Nejvyššího správního soudu napadený rozsudek netrpí ani žádnou jinou vadou nepřezkoumatelnosti, ať již pro nesrozumitelnost či nedostatek důvodů, jak ji vykládá ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu (rozsudky NSS z 6. 2. 2020, čj. 5 Afs 344/2019-30, bod 16, a čj. 5 As 158/2021-36, bod 18, a tam citovaná judikatura). Z rozsudku krajského soudu je jasné seznatelné, na základě kterých úvah dospěl ke svým závěrům, jakož i to, jak se vypořádal s relevantní argumentací účastníků řízení, tj. včetně stěžovatelky.

IV.B Zákonnost zvýšení pokuty předsedou žalovaného

[30] Podstata nyní projednávané věci spočívá v tom, zda v důsledku využití postupu podle § 22ba odst. 2, 4 a 6 zákona o ochraně hospodářské soutěže je pokuta, o jejíž výši žalovaný informoval účastníky řízení ve sdělení výhrad, snížena o 20 % pro případ splnění podmínek uvedeného ustanovení, závazná pro žalovaného i pro jeho předsedu. Jinak řečeno, stěžejní

pokračování

otázkou je, zda v případě, že žalovaný v reakci na přiznání se účastníka řízení (soutěžitele) ke spáchání přestupku uloží prvostupňovým rozhodnutím pokutu sníženou o 20 % oproti sdělení výhrad, může předseda žalovaného v řízení o rozkladu (téhož účastníka) uloženou pokutu zvýšit.

IV.B.1 Možnost snížení pokuty výměnou za přiznání se ke spáchání přestupku

[31] Možnost snížení pokuty výměnou za přiznání se ke spáchání přestupku, resp. (procedura) narovnání (k rozdílu dále), je obdobou tzv. *settlementu* představeného Evropskou komisí v roce 2008. Podstatou je odměna za spolupráci účastníků při vedení řízení, jež přispěje k úspoře zdrojů žalovaného. Účastníci řízení tím, že se přiznají ke spáchání deliktu (jak byl žalovaným skutkově vymezen a právně kvalifikován), jsou připraveni přijmout za něj odpovědnost, přispějí k urychlení a zkrácení řízení [sněmovní tisk č. 621/0, důvodová zpráva, Zvláštní část, k bodu 28, § 22ba, 6. volební období (2010-2013), digitální repozitář Poslanecké sněmovny Parlamentu, www.psp.cz]. Popsaná možnost snížení pokuty je tak primárně používána za účelem „zjednodušeného“, a tudíž méně nákladného průběhu řízení. V tom se podstatně liší od programu shovívavosti (leniency) sloužícího primárně jako vyšetřovací nástroj, který umožňuje odhalit kartely, na které by byl jinak žalovaný třeba nepřišel (KINDL, J., komentář k § 22ba, in KINDL, J., MUNKOVÁ, J. *Zákon o ochraně hospodářské soutěže. Komentář*. 3., přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 493 a 498).

[32] Byť možnost snížení pokuty výměnou za přiznání se ke spáchání přestupku (dříve správního deliktu) žalovaný ve své praxi využíval již od roku 2008 (tamtéž, s. 493; rozhodnutí žalovaného z 29. 7. 2008, čj. S 095/2008/KD-14495/2008/810, ve věci *Kofola*), do českého právního řádu byla výslovně včleněna „až“ zákonem č. 360/2012 Sb. Tím byl s účinností od 1. 12. 2012 do zákona o ochraně hospodářské soutěže přidán nový § 22ba upravující v odstavci 2 právě také možnost snížení pokuty výměnou za přiznání se ke spáchání správního deliktu (nyní přestupku), přičemž možnost takového snížení je někdy označovaná též jako (procedura) narovnání (*settlement*). V otázce snížení pokuty § 22ba zákona o ochraně hospodářské soutěže přímo navazuje na § 21b větu první téhož zákona, jež byla do tohoto zákona vložena rovněž s účinností od 1. 12. 2012.

[33] Podle § 21b zákona o ochraně hospodářské soutěže, ve znění účinném od 1. 12. 2012 do 28. 7. 2023, platilo, že ***ve sdělení výhrad Úřad [pozn. NSS: tj. žalovaný] informuje účastníky řízení rovněž o výši pokuty, kterou hodlá účastníkům řízení uložit. Po sdělení výhrad Úřad umožní účastníkům řízení seznámit se s podklady rozhodnutí a stanoví přiměřenou lhůtu, ve které mohou účastníci řízení navrhnout doplnění dokazování; tato lhůta nesmí být kratší než 15 dní. K později uvedeným skutečnostem a důkazům se nepřiblíží; to neplatí, jde-li o skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve*** [zvýraznění provedl NSS].

[34] Podle § 22ba odst. 2, 4 a 6 zákona o ochraně hospodářské soutěže (ve znění účinném do 28. 7. 2023), platilo, že:

(2) Jestliže Úřad uzná soutěžitele vinným z přestupku podle § 22 odst. 1 písm. b), c) nebo d) nebo podle § 22a odst. 1 písm. b), c) nebo d), tak sníží pokutu, o jejíž výši informoval účastníky řízení ve sdělení výhrad, o 20 %, pokud se soutěžitel ke spáchání přestupku přiznal

a pokud má Úřad za to, že s ohledem na povahu a závažnost přestupku je takový postih dostatečný [zvýraznění provedl NSS].

*(4) Upustit od uložení pokuty podle odstavce 1 písm. a) nebo **snížit pokutu podle odstavce 1 písm. b) nebo odstavce 2 lze jen na základě žádosti podané soutěžitelem** [zvýraznění provedl NSS].*

(6) Žádost o snížení pokuty podle odstavce 2 musí být podána nejpozději do 15 dnů ode dne, kdy bylo soutěžiteli doručeno sdělení výhrad podle § 21b.

[35] Sdělení výhrad ve smyslu § 7 odst. 3 uvedeného zákona, ve znění účinném od 1. 9. 2009, je formálním krokem v rámci správního řízení, který je spojen s určitými procesními důsledky (rozsudek NSS čj. 8 Afs 25/2012-351, bod 171).

[36] Citovaná právní úprava, stejně jako *settlement* představený Evropskou komisí, vychází z toho, že pokud se účastník řízení v postavení „vyšetřovaného“ subjektu nejpozději po sdělení výhrad (za podmínek uvedených v dalších odstavcích výše citovaného ustanovení) ke spáchání přestupku přizná, žalovaný zváží, zda s ohledem na povahu a závažnost přestupku je postih ve formě vypočtené pokuty snížené o 20 % dostatečný. Smyslem tohoto dobrovolného institutu je nabídka snížení sankce v případě, že vyšetřovaný subjekt uzná, že se přestupku, který je mu kladen za vinu, dopustil a z různých důvodů považuje za vhodnější přiznat se k vytykánému jednání za cenu nižší sankce než absolvovat klasické správní řízení (shodně rozsudek Krajského soudu v Brně z 30. 6. 2022, čj. 30 Af 78/2020-57, body 63 a 64, na nějž krajský soud poukázal v bodě 18 napadeného rozsudku).

[37] Ve znění účinném do 28. 7. 2023 zákon o ochraně hospodářské soutěže výslovně upravoval „toliko“ podání žádosti o snížení pokuty soutěžitelem, jež muselo být učiněno ve lhůtě 15 dnů od doručení sdělení výhrad (s výjimkou případů hodných zvláštního zřetele ve smyslu § 22 ba odst. 7 uvedeného zákona). Vedle toho byl upraven podrobnější procesní postup v podobě jednotlivých fází procesu narovnání na úrovni *soft-law* přijatého žalovaným ke konci roku 2013. Konkrétně šlo o *Oznámení z 8. 11. 2013 o proceduře směřující k urychlení průběhu správního řízení využitím institutu žádosti o snížení pokuty dle § 22ba odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže (procedura narovnání)* (dále „oznámení o proceduře narovnání“), jež bylo účinné do 28. 7. 2023. Podle bodu 5 oznámení o proceduře narovnání platilo, že žalovaný »vymezuje specifický postup v rámci správního řízení, který umožňuje účastníkům řízení co nejúčinněji využít institutu žádosti podle § 22ba odst. 2 (dále též „procedura narovnání“)«. Na zákonné úrovni je podrobnější postup upraven až od 29. 7. 2023, kdy nabyl účinnosti zákon č. 226/2023 Sb., jímž byl do zákona o ochraně hospodářské soutěže vložen nový § 22bb. I tato nová, aktuálně účinná, zákonná úprava je v podrobnostech doplněna *soft-law* dokumentem vydaným žalovaným.

[38] Oznámení o proceduře narovnání tak zavedlo specifický (podrobnější) postup označovaný jako procedura narovnání. Ten se v období od 8. 11. 2013 do 28. 7. 2023 svým průběhem odlišoval od zákonem výslovně předvídaného (jednoduššího) postupu, jenž se omezoval v podstatě jen na podání žádosti o snížení pokuty v reakci na sdělení výhrad podle § 22ba odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Tyto dva postupy na sobě byly funkčně nezávislé, jak výslovně plyne z bodu 6 oznámení o proceduře narovnání: „Žádost dle § 22ba odst. 2 lze podat, i pokud účastníci řízení procedury narovnání nevyužijí. V takovém

pokračování

případě ale nelze zaručit, že bude možno dosáhnout všech výhod, které procedura narovnání přináší nad rámec snížení pokuty, zejména významného zkrácení doby řízení a vydání stručného sdělení výhrad a rozhodnutí ve věci. Toto oznámení se bude dále zabývat jen procedurou narovnání, nikoliv podáváním Žádosti dle § 22ba odst. 2 mimo tuto proceduru“.

[39] Jak plyne z průběhu správního řízení před žalovaným zachyceného ve spisové dokumentaci, po provedených ústních jednáních mezi žalovaným a jednotlivými účastníky řízení se stěžovatelka i společnost EXPRESS VAN vyjádřily tak, že se neztotožňují se skutkovými a právními závěry žalovaného ani s předpokládanou výší pokuty, jak jim byly sděleny při ústních jednáních. Žalovaný proto ukončil proceduru narovnání ve smyslu oznámení o proceduře narovnání (sdělení žalovaného z 20. 10. 2020, čj. ÚOHS-33181/2020/853/NLe). Jak však žalovaný uvedl v tomto sdělení, a plyne to i z oznámení o proceduře narovnání, ukončení procedury narovnání nevylučuje následné podání žádosti o snížení pokuty v reakci na sdělení výhrad ve smyslu § 22ba odst. 2, 4 a 6 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Stěžovatelka takto postupovala. V reakci na obdržené sdělení výhrad z 13. 1. 2021, jímž žalovaný účastníkům řízení jednak sdělil základní skutkové okolnosti případu, jejich právní hodnocení a odkazy na hlavní důkazy o nich, obsažené ve správním spise (§ 7 odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže ve znění účinném od 1. 9. 2009 do 28. 7. 2023), a jednak je informoval o výši pokuty, kterou jim hodlá uložit (§ 21b uvedeného zákona), totiž podala žádost o snížení pokuty výměnou za přiznání se ke spáchání přestupku ve smyslu výše citovaného § 22ba odst. 2, 4 a 6 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Z uvedeného průběhu tedy plyne, že stěžovatelka svůj původní postoj, jímž se neztotožnila se skutkovými a právními závěry žalovaného ani s předpokládanou výší pokuty, jak jí byly sděleny při ústních jednáních, následně přehodnotila, jelikož se v reakci na sdělení výhrad ke spáchání přestupku přiznala výměnou za možnost snížení pokuty.

[40] V návaznosti na popsany průběh řízení Nejvyšší správní soudu poznamenává, že pokud ve své žalobní, a především kasační argumentaci stěžovatelka poukazuje na institut narovnání, dohodu o narovnání či účast na narovnání, je třeba to v kontextu okolností nyní projednávané věci chápat jako nepřesné označení pro postup podle posledně uvedených ustanovení zákona o ochraně hospodářské soutěže; nikoli jako úspěšné dokončení procesu narovnání ve smyslu oznámení o proceduře narovnání, k němuž nedošlo.

[41] Pro zjednodušení, jakož i s ohledem na výše popsané okolnosti nyní projednávané věci a návaznost na formulaci užívanou správními rozhodnutími, Nejvyšší správní soud dále užívá pro postup podle § 22ba odst. 2, 4 a 6 zákona o ochraně hospodářské soutěže označení „snížení pokuty na základě podání žádosti“. Naopak, institutem narovnání ve smyslu oznámení o proceduře narovnání se Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku dále nezabývá, neboť k jeho využití v nyní projednávané věci nedošlo.

IV.B.2 Zákonnost závěrů krajského soudu a postupu předsedy žalovaného

[42] Jak Nejvyšší správní soud uvedl již v bodu [25] výše pro účely vypořádání kasační námitky nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, krajský soud na žalobní námitku nezákonnosti zvýšení pokuty předsedou žalovaného reagoval v bodech 17 až 22 napadeného rozsudku.

[43] Závěry krajského soudu, jimiž potvrdil zákonnost postupu předsedy žalovaného, lze shrnout tak, že výši pokuty uvedenou ve sdělení výhrad jako toliko informačním dokumentu nelze považovat za konečnou a závaznou. Tento svůj závěr založil na závěrech rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 8 Afs 25/2012-351. Současně poukázal na skutečnost, že v řízení podle zákona o ochraně hospodářské soutěže se neuplatní zásada zákazu změny rozhodnutí k horšímu (*prohibitio reformationis in peius*), jakož i na konkrétní důvod, proč předseda žalovaného přistoupil ke zvýšení pokuty [žalovaný postupoval při výpočtu pokuty v rozporu se zákonem, jelikož místo podkladů za rok 2020 (jako posledního ukončeného účetního období v době vydání prvostupňového rozhodnutí) použil podklady za rok 2019].

[44] Podle Nejvyššího správního soudu však závěry rozsudku čj. 8 Afs 25/2012-351 týkající se (ne)závaznosti obsahu sdělení výhrad nelze pro účely nyní projednávané věci použít. Je tomu tak proto, že Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku řešil otázku, ve které fázi správního řízení vedeného podle zákona o ochraně hospodářské soutěže má být účastníkům poskytnuta možnost seznámit se s podklady rozhodnutí (nahlížet do správního spisu) – zda již před, či až po sdělení výhrad. V tehdy posuzované věci bylo řízení vedeno podle zákona o ochraně hospodářské soutěže ve znění účinném do 31. 8. 2009. V tehdejšímu znění tento zákon v § 7 odst. 3 s existencí institutu sdělení výhrad počítal (bod 171 rozsudku čj. 8 Afs 25/2012-351). Jednalo se však o sdělení výhrad v souvislosti s navrhováním opatření pro odstranění závadného stavu a ochranu hospodářské soutěže podle § 7, nikoli pro účely možnosti snížení pokuty výměnou za přiznání se ke spáchání přestupku (deliktu). Ta byla, spolu s povinností žalovaného informovat ve sdělení výhrad účastníky rovněž o výši pokuty, kterou jim hodlá uložit, včleněna do nového § 22ba až s účinností od 1. 12. 2012 (body [32] až [34] výše). Z uvedeného plyne, že v mezidobí došlo k změnám zákona o ochraně hospodářské soutěže, které mají dopad i na řešení nyní projednávané věci. Závěry rozsudku čj. 8 Afs 25/2012-351, bodu 172, podle nichž je sdělení výhrad toliko přípravným dokumentem a skutkové a právní závěry v nich obsažené jsou čistě předběžné povahy, proto logicky neobstojí vedle pozdější právní úpravy, podle níž je ve sdělení výhrad uvedená výše pokuty, kterou žalovaný hodlá účastníkům řízení uložit, rozhodná pro určení výše pokuty při postupu podle § 22ba odst. 2 uvedeného zákona. Jinak řečeno, Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 8 Afs 25/2012-351 vykládal právní úpravu, jež nepočítala s tím, že by sdělení výhrad mělo stěžejní význam pro možnost snížení pokuty výměnou za přiznání se ke spáchání přestupku, protože by obligatorně obsahovalo informaci o výši pokuty, již žalovaný hodlá účastníkům řízení uložit, jakož ani s tím, že takto oznámená výše pokuty bude při postupu podle § 22ba zákona o ochraně hospodářské soutěže pro žalovaného závazná.

[45] Z uvedeného plyne, že odkaz krajského soudu na rozsudek čj. 8 Afs 25/2012-351 nemůže být dostatečný pro výklad (ne)závaznosti obsahu sdělení výhrad pro účely nyní projednávané věci. Nejvyšší správní soud se proto dále touto otázkou zabývá.

[46] Podle § 22ba odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže platilo, že *jestliže Úřad [pozn. NSS: tj. žalovaný] uzná soutěžitele vinným z přestupku podle § 22 odst. 1 písm. b), c) nebo d) nebo podle § 22a odst. 1 písm. b), c) nebo d), tak sníží pokutu, o jejíž výši informoval účastníky řízení ve sdělení výhrad, o 20 %, pokud se soutěžitel ke spáchání přestupku přiznal a pokud má Úřad za to, že s ohledem na povahu a závažnost přestupku je takový postih dostatečný* [zvýraznění provedl NSS].

pokračování

[47] Citované ustanovení zakotvilo podmínky, při jejichž splnění dojde k uložení pokuty ve výši, jež odpovídá výši pokuty, o níž žalovaný informoval ve sdělení výhrad, snížené o 20 %. Těmito podmínkami jsou (i) podání včasné žádosti, (ii) přiznání se ke spáchání přestupku, jenž je obviněnému kladen za vinu, a (iii) přesvědčení žalovaného o dostatečnosti postihu (§ 22ba odst. 2, 4 a 6 zákona o ochraně hospodářské soutěže).

[48] O tom, že stěžovatelka v nyní projednávané věci byla shledána vinnou a trestána v režimu § 22ba odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže, není sporu ani pochyb. Svědčí o tom ostatně již sama skutečnost, že žalovaný prvostupňovým rozhodnutím stěžovatelce uložil pokutu ve výši 2 100 000 Kč odpovídající informaci ve sdělení výhrad (body 138 a 141), jakož i vyjádření předsedy žalovaného v žalobou napadeném rozhodnutí o postupu podle § 22ba odst. 2 a 6 uvedeného zákona (bod 4 ve spojení s body 47 a 48).

[49] Jestliže tak zákon o ochraně hospodářské soutěže v § 22ba výslovně navázal výši ukládané pokuty na výši pokuty oznámené před tím ve sdělení výhrad, nemůže obstát argumentace předsedy žalovaného v žalobou napadeném rozhodnutí, jakož ani argumentace žalovaného ve vyjádření ke kasační stížnosti, že výše pokuty uvedená ve sdělení výhrad je pouze předběžná, indikativní, závislá na dalších okolnostech (bod [16] výše). Stejně tak neobstojí ani argumentace žalovaného z vyjádření ke kasační stížnosti odkazující na to, že kapitola IX sdělení výhrad je nazvána „Předpokládaná sankce“, a že jasně daný mechanismus výpočtu pokuty podle postupu při stanovení výše pokut 2018 je nadřazen samotné výši pokuty uvedené ve sdělení výhrad (bod [17] výše). Žalovaný ve sdělení výhrad podrobně vypočetl konečnou výši pokuty pro stěžovatelku před případným snížením, jakož i výši po takovém snížení pro případ, že se účastník řízení ke spáchání přestupků přizná. Není tedy pravda, že žalovaný ve sdělení výhrad účastníky řízení informoval jen o mechanismu výpočtu pokuty. Pokud by tomu tak bylo, nesplňovalo by sdělení výhrad požadavek stanovený v § 21b větě první zákona o ochraně hospodářské soutěže, která výslovně hovoří o tom, že žalovaný informuje účastníky řízení rovněž o výši pokuty, kterou jim hodlá uložit. Ona předběžnost se vztahuje jen k tomu, že by to v běžném správním řízení mohlo dopadnout i jinak. Nejde ale o předběžnost ve vztahu k situaci, kdy se účastník řízení ke spáchání přestupku přizná.

[50] Rovněž formulace bodů 138 („Konečná částka pokuty (zaokrouhlená na celé tisíce dolů) tak pro společnost Lorenc Logistic, s.r.o. činí **2 625 000,- Kč**“) a 141 poslední věty sdělení výhrad („V posuzovaném případě, pokud by účastník řízení Lorenc Logistic, s.r.o. takovou žádost podal, je Úřad připraven výslednou částku pokuty snížit o 20 % na celkových **2 100 000,- Kč**“) potvrzuje, že nešlo jen o předběžný výpočet pokuty mající toliko informativní, nezávazný charakter. Právě naopak, informace stran výše pokuty obsažená ve sdělení výhrad byla v nyní projednávané věci formulována jednoznačně tak, že jde o konečnou výši pokuty, kterou je žalovaný připraven snížit o 20 % v případě, že stěžovatelka podá žádost o snížení pokuty ve smyslu § 22ba odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Argument žalovaného o nadřazenosti mechanismu výpočtu pokuty prováděného podle jím vydaného *soft-law*, podle něž je třeba při výpočtu pokuty pro účely prvostupňového rozhodnutí vždy vycházet z posledního ukončeného účetního období, jež bezprostředně předchází vydání prvostupňového rozhodnutí, je třeba odmítnout s odkazem na výslovné znění § 22ba odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Ten totiž pro situaci, jež nastala v nyní projednávané věci, stanovil závaznost pokut uvedených ve sdělení výhrad, přičemž tato

zákonná úprava je bezpochyby nadřazena žalovaným vydanému *soft-law* dokumentu, jehož obsah nesmí být v rozporu se zákonem (vykročit z jeho mezí).

[51] Má-li se totiž účastník informovaně rozhodnout, zda na nabídku žalovaného přistoupí a přizná se ke spáchání přestupku, čímž přispěje k urychlení a zkrácení přestupkového řízení, a tedy úspoře zdrojů žalovaného, musí být předem seznámen s konkrétní „odměnou“, již za svoji spolupráci obdrží. Vychází-li tak správní orgány, tj. i předseda žalovaného v řízení o rozkladu, v otázce viny z přiznání obviněného ve smyslu § 22ba odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže, musí být (ve sdělení výhrad) předem avizovaná výše pokuty z podstaty věci neměnná. Či přesněji řečeno, v takovém případě nesmí být později zvýšena, a to ani v případném řízení o rozkladu. V opačném případě by nabídka odměny učiněná žalovaným ve sdělení výhrad ztrácela smysl, jelikož účastníci řízení by si nikdy nemohli být jisti, zda jim, přes přiznání se ke spáchání přestupku, nebude nakonec uložena pokuta vyšší, kvůli které by se však již ke spáchání přestupku nedoznali.

[52] Z výše uvedeného tedy plyne, že sdělení výhrad v části obsahující informaci o výši pokuty, kterou žalovaný hodlá účastníkům řízení uložit, nemá při postupu podle § 22ba odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže toliko předběžný, informativní charakter, pokud se účastníci doznají a žalovaný uloží pokutu za podmínek § 22ba odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Určení výše pokuty, kterou žalovaný hodlá účastníkům řízení uložit, musí transparentním způsobem proběhnout ještě před tím, než se účastník řízení rozhodne, zda se ke spáchání přestupku, jenž je mu kladen za vinu, přizná, či nikoli.

[53] Postup podle § 22ba odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže lze vzdáleně přirovnat k institutu dohody o vině a trestu ve smyslu § 175a a násl. zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád). Rozdíl je však například v tom, že o obsahu sdělení výhrad účastník v zásadě nemá možnost vyjednávat (KINDL, J. In KINDL, J. a kol. *Soutěžní právo*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 807), pročez jde svým způsobem o nabídku ze strany žalovaného na uzavření dohody v podobě „ber, nebo nech být“. Liší se ale také v tom, že právní úprava v případě vydání rozsudku, kterým soud schválil dohodu o vině a trestu, připouští odvolání pouze v případě, že takový rozsudek není v souladu s dohodou o vině a trestu, jejíž schválení státní zástupce soudu navrhl (§ 245 věta druhá trestního řádu). Takové výslovné omezení zákon o ochraně hospodářské soutěže pro případ rozkladu ovšem neobsahuje. Rozklad tedy podat lze a odpovídá tomu i praxe žalovaného, která je patrná i z průběhu nyní projednávané věci, v níž předseda žalovaného rozklad věcně projednal a rozhodl o něm. Možnost podat rozklad v neomezeném rozsahu však neznamena, že samotné řízení o rozkladu nebude ovlivněno tím, že účastník využil možnost snížení pokuty výměnou za přiznání se ke spáchání přestupku, tedy byl shledán vinným a trestán v režimu § 22ba odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže.

[54] Vzhledem k tomu, že § 22ba odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže představuje zvláštní postup pro stanovení výše pokuty (odklon od standardního průběhu řízení) nelze se bez dalšího pro účely řízení o rozkladu dovolávat skutečnosti, že v řízení podle zákona o ochraně hospodářské soutěže se neuplatní zásada zákazu změny rozhodnutí k horšímu (*prohibitio reformationis in peius*). To však samozřejmě platí jen dokud účastník zůstává v režimu § 22ba odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Pokud by účastník v rozkladu vznesl námitky proti skutkovému stavu či jeho právnímu hodnocení stran výroku o vině, tzn. vyjádřil nesouhlas s dosavadními zjištěními žalovaného v otázce samotné

pokračování

viny, s nimiž původně souhlasil, přestal by splňovat podmínky pro snížení pokuty ve smyslu § 22ba zákona o ochraně hospodářské soutěže. Naopak v případě, že rozkladem napadá pouze výrok o uložení pokutě, probíhá i rozkladové řízení stále v režimu § 22ba zákona o ochraně hospodářské soutěže (obdobně rozhodnutí předsedy žalovaného z 18. 12. 2024, čj. ÚOHS-47676/2024/164, body 47 až 49 ve spojení s body 109 až 114).

[55] Stěžovatelka v nyní projednávané věci brojila rozkladovými námitkami výhradně proti výroku o uložení pokutě (bod 5 rozhodnutí předsedy žalovaného), proto i rozkladové řízení probíhalo v režimu § 22ba zákona o ochraně hospodářské soutěže (bod 4 ve spojení s body 47 a 48 rozhodnutí předsedy žalovaného). V takovém případě byl i předseda žalovaného vázán výší pokuty uvedené ve sdělení výhrad. Pokutu nemohl zvýšit.

[56] Jelikož tak učinil, je jeho rozhodnutí nezákonné, stejně jako rozsudek krajského soudu, který se s postupem předsedy žalovaného ztotožnil.

V. Závěr a náklady řízení

[57] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedených úvah dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, jelikož napadený rozsudek krajského soudu i rozhodnutí žalovaného shledal nezákonnými. V souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. proto rozsudek krajského soudu zrušil.

[58] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením jeho rozhodnutí může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. Vzhledem k tomu, že v dané věci by krajský soud v souladu s vysloveným závazným právním názorem a charakterem vytýkaných vad neměl jinou možnost než zrušit žalobou napadené rozhodnutí předsedy žalovaného, rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. tak, že sám rozhodnutí předsedy žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V něm je předseda žalovaného vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku [§ 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.].

[59] V případě, že Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a současně zrušil i rozhodnutí správního orgánu podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Při rozhodování o náhradě nákladů řízení vychází soudní řád správní z celkového úspěchu ve věci (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Stěžovatelka úspěšná byla, a proto má právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti. Žalovaný naopak úspěch neměl, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[60] Náklady stěžovatelky za řízení o žalobě tvoří zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč za žalobu, 1 000 Kč za podaný návrh na přiznání odkladného účinku žalobě a odměna advokáta. Ta zahrnuje odměnu za tři úkony právní služby: příprava a převzetí zastoupení, seps žaloby a repliky [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném do 31. 12. 2024, a čl. II vyhlášky č. 258/2024 Sb., kterou se mění advokátní tarif], a půl úkon za seps návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě [§ 11 odst. 2 písm. a) ve spojení s odst. 3 advokátního tarifu v uvedeném znění]. Za každý jeden celý

úkon náleží odměna 3 100 Kč, za půl úkon pak odměna v poloviční výši 1 550 Kč – celkem 10 850 Kč, [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] a paušální náhrada hotových výdajů v částce 300 Kč – celkem 1 200 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupci stěžovatelky tak za řízení o žalobě náleží odměna a náhrada hotových výdajů ve výši 12 050 Kč. Jelikož zástupce stěžovatelky v době učinění uvedených úkonů právní služby vykonával advokacii jako společník společnosti – advokátní kanceláře, která byla a je plátkyní DPH, zvyšuje se odměna a náhrada hotových výdajů o 21% sazbu této daně, tj. o částku 2 531 Kč (po zaokrouhlení nahoru – § 146 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád), na 14 581 Kč. Náklady řízení o žalobě tedy, včetně zaplaceného soudního poplatku 4 000 Kč, představují celkem 18 581 Kč.

[61] Náklady stěžovatelky za řízení o kasační stížnosti tvoří zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč za kasační stížnost a odměna advokáta. Ta zahrnuje odměnu za dva úkony právní služby spočívající v sepsání kasační stížnosti a repliky [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu, ve znění účinném do 31. 12. 2024, a čl. II vyhlášky č. 258/2024 Sb., kterou se mění advokátní tarif]. Za každý jeden úkon náleží odměna 3 100 Kč – celkem 6 200 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] a paušální náhrada hotových výdajů v částce 300 Kč – celkem 600 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupci stěžovatelky tak za řízení o kasační stížnosti náleží odměna a náhrada hotových výdajů ve výši 6 800 Kč. Jelikož zástupce stěžovatelky v době učinění uvedených úkonů právní služby vykonával advokacii jako společník společnosti – advokátní kanceláře, která byla a je plátkyní DPH, zvyšuje se odměna a náhrada hotových výdajů o 21% sazbu této daně, tj. o částku 1 428 Kč, na 8 228 Kč. Náklady řízení o kasační stížnosti tedy, včetně zaplaceného soudního poplatku 5 000 Kč, představují celkem 13 228 Kč.

[62] Žalovaný je povinen stěžovateli zaplatit náhradu nákladů řízení ve výši 31 809 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Ing. Martina Lukáše, advokáta.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 18. prosince 2025

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu