

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně: **Asociace užité grafiky a grafického designu**, se sídlem Masarykovo nábřeží 250, 110 01 Praha 1, zastoupená JUDr. Antonínem Janákem, advokátem se sídlem Matoušova 515, 150 00 Praha 5, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, 604 55 Brno, proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 19. 10. 2009, č. j. ÚOHS-R 65/2009/HS-13615/310/JMa, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 15. 12. 2011, č. j. 62 Ca 49/2009 - 174,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 15. 12. 2011, č. j. 62 Ca 49/2009 - 174, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Dne 19. 2. 2008 bylo žalobkyni doručeno oznámení Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o zahájení správního řízení ve věci možného porušení ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů, které žalovaný spatřoval v tom, že žalobkyně vydala dokument nazvaný *Autorské honoráře v užité grafice a grafickém designu* obsahující mj. návody kalkulace stanovení honoráře.

[2] Rozhodnutím ze dne 17. 4. 2009, č. j. ÚOHS-S070/2008/KD-4545/2009/850, žalovaný konstatoval, že žalobkyně porušila v období od 1. 1. 2002 do 8. 4. 2008 zákaz uvedený v § 3 odst. 1 a odst. 2 písm. a) zákona o ochraně hospodářské soutěže tím, že

přijala a uplatňovala zakázané a neplatné rozhodnutí sdružení soutěžitelů, které mohlo vést k narušení hospodářské soutěže na trhu výkonů v oblasti grafického designu a typografie. Žalovaný dále žalobkyni do budoucna zakázal plnění zmiňovaného rozhodnutí sdružení soutěžitelů podle § 7 odst. 1 zákona, uložil jí pokutu ve výši 60 000 Kč podle § 22 odst. 2 zákona za porušení § 3 odst. 1 zákona, opatření k nápravě podle § 23 odst. 1 zákona a povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou ve výši 2500 Kč.

[3] O rozkladu žalobkyně rozhodl předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže tak, že dne 19. 10. 2009, č. j. ÚOHS-R 65/2009/HS-13615/310/Jma, potvrdil prvostupňové rozhodnutí Úřadu a podaný rozklad zamítl.

[4] Proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže brojila žalobkyně žalobou podanou u Krajského soudu v Brně; ten rozsudkem ze dne 15. 12. 2011, č. j. 62 Ca 49/2009 - 174, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Neshledal důvodnými námitky žalobkyně, že její členové nejsou soutěžiteli podle § 2 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže a že ji nelze považovat za sdružení soutěžitelů ve smyslu § 3 odst. 1 zákona. Ve shodě s žalovaným krajský soud dodal, že v daném případě došlo k porušení § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže, neboť publikace Autorské honoráře představovala zakázané rozhodnutí sdružení soutěžitelů a byla způsobilá narušit hospodářskou soutěž. Krajský soud nicméně přisvědčil žalobkyni, že pokuta byla stanovena v rozporu se zákonem a že je nepřiměřená.

II. Kasační stížnost

[5] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu včas podanou kasační stížností namítaje, že závěr krajského soudu o nezákonnosti uložené sankce je založen jednak na nesprávném posouzení právní otázky soudem a jednak je stižen nepřezkoumatelností pro nesrozumitelnost [tj. z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“)].

[6] Podle stěžovatele krajský soud nesprávně konstatoval, že uložená pokuta byla v rozporu se zákonem a že je nepřiměřená. Nelze souhlasit s krajským soudem, že porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže nebylo velmi závažné. Každá cenová dohoda totiž podle stěžovatele představuje velmi závažné porušení zákona, za něž se zpravidla ukládají nejpřísnější sankce blížící se horní hranici pro její uložení. V projednávané věci šlo navíc o dlouhodobé porušení zákona, které by ve spojení s typovou závažností vytýkaného porušení zákona odůvodňovalo uložení sankce při horní hranici zákonného rozpětí. Uvedený názor potvrzuje judikatura správních soudů (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 A 18/2002 a sp. zn. 6 A 96/2000) i judikatura Evropské unie. Týž závěr vyplývá i z důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona o ochraně hospodářské soutěže z Oznámení Komise o dohodách menšího významu sp. zn. OJ 2001/C 368/07 nebo z Pokynů Komise pro výpočet pokut uložených podle čl. 23 odst. 2 písm. a) nařízení č. 1/2003 (Úř. věst. C 210, 1. 9. 2006, s. 2-5).

[7] Cenové dohody jsou obecně, bez ohledu na tržní podíl účastníků dohody či jejich tržní sílu, považovány za nejzávažnější porušení zákona i Smlouvy o fungování Evropské unie. Nízký podíl účastníků na této skutečnosti nemůže ničeho změnit, nicméně je nutné takovou okolnost zohlednit při ukládání sankce. Tímto způsobem stěžovatel při ukládání sankce postupoval: zohlednil nejen typovou závažnost deliktu, ale i konkrétní okolnosti skutkového případu. To je zřejmé již z výše uložené sankce (60 000 Kč), která představuje 0,6 % zákonného rozpětí. O konkrétní závažnosti dále stěžovatel hovoří v bodu 97 napadeného rozhodnutí, v němž uvádí, že v průběhu správního řízení nebyl prokázán faktický dopad zakázaného rozhodnutí sdružení soutěžitelů na hospodářskou soutěž.

[8] Stěžovatel z výše uvedených důvodů uzavřel, že krajský soud pochybil, dospěl-li k závěru, že se v daném případě nejedná o velmi závažné porušení zákona a že pokuta je nepřiměřená okolnostem projednávaného případu. Proto je napadený rozsudek krajského soudu podle stěžovatele nezákonný.

[9] Nepřezkoumatelnost rozsudku spočívá podle stěžovatele ve vnitřní rozpornosti odůvodnění. Krajský soud v napadeném rozsudku opakovaně deklaruje, že soutěžní delikt žalobkyně není velmi závažným porušením zákona, nicméně na straně 17 rozsudku uvádí, že soud nepovažuje předmětný delikt za závažný. Odůvodnění rozsudku krajského soudu tak obsahuje vnitřní kolizi, neboť není zřejmé, zda soud nepovažoval delikt žalobkyně za velmi závažný či jej nepovažoval toliko za závažný (stěžovatel přitom ve své rozhodovací praxi rozlišuje delikty velmi závažné, závažné a méně závažné). Tato skutečnost pak činí napadený rozsudek nepřezkoumatelným.

[10] Ze všech shora uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Brně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalobkyně ke kasační stížnosti

[11] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznila, že po oznámení zahájení řízení Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže učinila vše pro to, aby byly důsledky vytýkaného jednání odstraněny, přestože byla a nadále je přesvědčena o nezávadnosti svého jednání.

[12] Pro oblast umění nelze podle žalobkyně aplikovat ustanovení zákona o ochraně hospodářské soutěže týkající se cen v podnikatelské oblasti. Žalobkyně není podnikatelem a nesdružuje podnikatele, nýbrž výkonné umělce; žádný z jejích členů nepodniká v typografii, jak nesprávně uvedl žalovaný v doplnění kasační stížnosti.

[13] Pod pojmem grafik chápe veřejnost v České republice činnost, která má vazbu na práci s počítačem; po stránce odborné však výraz grafik zahrnuje dvě profesně rozdílná zaměření, a to grafik – designér, který pracuje v režimu autorského zákona, resp. grafik – operátor. V souladu s autorským zákonem je tak zapotřebí rozlišovat činnost autorskou a řemeslnou. Hodnota autorského díla není tvořena materiálem, ale myšlenkou. Pokud by se hodnota myšlenky měla poměřovat jakýmikoliv tabulkami, byl by to pokus jistě předem odsouzený k nezdaru.

[14] K tomu žalobkyně doplnila, že sesterské organizace ve státech Evropské unie honorářové tabulky vydávají, např. německá ADG (www.agd.de), italská AIAP (www.aiap.it) nebo francouzská SNG. Žalobkyně je překvapena, že vydání honorářových tabulek může být závažným deliktem v České republice, je-li takové jednání v jiných státech povoleno a považováno za samozřejmé.

[15] Pokuta uložená žalobkyni přesahuje její jmění, a proto musí být považována za nepřiměřenou. Není totiž znám případ, kdy by byla Úřadem uložena pokuta přesahující celkový majetek soutěžitele. Výrok krajského soudu o nezákonnosti uložené pokuty proto žalobkyně shledala zákonným, nicméně doplnila, že nesouhlasí s názorem krajského soudu na údajné porušení hospodářské soutěže. Z popsaných důvodů žalobkyně navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a přiznal žalobkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a není na místě kasační stížnost odmítnout pro nepřípustnost. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[17] Kasační stížnost je důvodná.

[18] Nepřezkoumatelnost kasační stížností napadeného rozhodnutí je podle § 109 odst. 4 s. ř. s. důvodem, k němuž Nejvyšší správní soud přihlédne i tehdy, jestliže jej stěžovatel neuplatní v kasační stížnosti. Stěžovatel sice v kasační stížnosti namítal nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu pro nesrozumitelnost spočívající v tom, že z napadeného rozsudku nebylo zřejmé, zda krajský soud nepovažoval deliktní jednání žalobkyně za zvlášť závažné či za závažné. Rozhodnutí krajského soudu lze považovat za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost mj. tehdy, je-li jeho odůvodnění vystavěno na rozdílných a vnitřně rozporných právních hodnoceních (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2010, č. j. 7 Afs 7/2010 - 136, www.nssoud.cz). Stěžovatelem vytýkaná nepřesnost obsažená v odůvodnění napadeného rozsudku však nemůže v souladu s citovanou judikaturou v žádném případě způsobit nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nesrozumitelnost, neboť jej nečiní vnitřně rozporným. Krajský soud ve zmíněné části odůvodnění svého rozsudku uvedl, že porušení zákona o hospodářské soutěže žalobkyní neshledává tak závažným, jak uváděl stěžovatel v napadeném rozhodnutí, a důvody této své argumentace vysvětlil na straně 16 napadeného rozsudku; z popsaného důvodu shledal krajský soud uloženou pokutu nezákonnou. Není pak v tomto ohledu relevantní, zda při shrnutí svých závěrů krajský soud na straně 17 konstatoval, že jednání žalobkyně nebylo závažné, zatímco na straně 16 uváděl, že nebylo velmi závažné. Vytýkaná nepřesnost neovlivnila srozumitelnost hodnocení krajského soudu, že deliktní jednání žalobkyně nebylo podle jeho názoru tak závažné, jak uváděl

ve svých rozhodnutích stěžovatel. Zmiňovaný nedostatek odůvodnění krajského soudu proto podle Nevyššího správního soudu nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nesrozumitelnost nezpůsobuje.

[19] Z úřední povinnosti nicméně Nejvyšší správní soud vyslovil nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nesrozumitelnost pro jiné pochybení krajského soudu. To spočívá podle zdejšího soudu v tom, že výrok krajského soudu o nezákonnosti uložené sankce (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) nekoresponduje s odůvodněním rozsudku, v němž se krajský soud věnoval kritériím pro moderaci pokuty (§ 78 odst. 2 s. ř. s.). Krajský soud totiž námitku týkající se nezákonnosti výše uložené pokuty přezkoumal z hledisek vymezených v § 78 odst. 2 s. ř. s. bez návrhu žalobkyně na moderaci sankce či na upuštění od potrestání a nepřípustným způsobem nahradil správní uvážení stěžovatelky o výši uložené sankce, nicméně výrok napadeného rozhodnutí postupu podle § 78 odst. 2 s. ř. s. neodpovídá. Za rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost je v souladu s konstantní judikaturou zdejšího soudu považováno *„takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publikovaný pod č. 133/2004 Sb. NSS, www.nssoud.cz). Shledá-li soud při posuzování zákonnosti uložené sankce podle § 78 odst. 1 s. ř. s. důvodnou žalobní námitku o nezákonnosti výše uložené pokuty, ve výroku svého rozsudku zruší napadené rozhodnutí správního orgánu pro nezákonnost a věc mu vrátí k dalšímu řízení. Naopak posuzuje-li soud návrh žalobce na moderaci výše uložené pokuty a dospěje k závěru, že uložená sankce je zjevně nepřiměřená, rozhodne výrokem o snížení uložené sankce, případně upustí od potrestání. Takto jsou soudním řádem správním v ustanovení § 78 nastaveny mantinely soudního přezkumu rozhodnutí, jímž byl uložen trest za správní delikt. V těchto intencích nicméně krajský soud v projednávané věci nepostupoval. Krajský soud prvým výrokem napadeného rozsudku zrušil rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže pro nezákonnost (a věc mu vrátil k dalšímu řízení), nicméně v odůvodnění se *de facto* zabýval zákonnými kritérii vymezenými v § 78 odst. 2 s. ř. s. a aplikoval tato kritéria i při posuzování zákonnosti sankce, čímž se výrok krajského soudu dostal do rozporu s odůvodněním napadeného rozsudku.

[20] Ze správního spisu vyplynuly následující skutečnosti. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže v prvostupňovém rozhodnutí ze dne 17. 4. 2009 uložil žalobkyni za vytýkané jednání (cenovou dohodu) mj. pokutu ve výši 60 000 Kč. K výši sankce na straně 22 – 26 rozhodnutí žalovaný rozvedl, že pokuta je ukládána typově za velmi závažné porušení zákona (cenová dohoda), že nebyl prokázán faktický dopad na hospodářskou soutěž, nicméně jednalo se o potenciální narušení soutěže, že šlo o dlouhodobé porušování zákona a o úmyslné jednání. Jako polehčující okolnost vyhodnotil žalovaný spolupráci žalobkyně ve správním řízení při objasňování deliktu. Závěrem doplnil, že uložená pokuta není zjevně likvidační, neboť ji lze uhradit z členských příspěvků za jeden rok, případně jednorázovým členským poplatkem ve výši cca 1000 Kč. Obdobně přistoupil k hodnocení výše sankce předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže v rozhodnutí o rozkladu ze dne 19. 10. 2009; konstatoval, že šlo o jednání závažné, dlouhodobé a úmyslné. Přihlédl

rovněž ke skutečnosti, že žalobkyně spolupracovala v průběhu řízení se správním orgánem, a dodal, že výši pokuty nelze považovat za likvidační.

[21] Krajský soud v napadeném rozsudku ve vztahu k námitce týkající se nezákonnosti výše uložené sankce předně podotkl, že žalobkyně neuplatnila návrh na moderaci a soud se tedy nemohl zabývat snížením pokuty ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s.; výši uložené sankce přezkoumával krajský soud tedy pouze z hlediska zákonnosti. Dále uvedl, že *„i přes obecně nízkou výši pokuty a přes poměrně podrobné odůvodnění její výše je třeba tuto pokutu považovat s ohledem na okolnosti daného případu za stanovenou v rozporu se zákonem a za nepřiměřenou. Žalovaný sice při stanovení výše pokuty správně vyšel z funkce postihu i ze zákonných kriterií pro stanovení výše pokuty, ty však (konkrétně kriterium závažnosti porušení ZOHS) podle soudu neaplikoval v souladu se zákonem a překročil tak meze svého správního uvážení.“* Krajský soud zdůraznil, že v posuzovaném případě bylo nutné zohlednit kromě obecné závažnosti cenových dohod i konkrétní závažnost porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže, neboť v daném případě šlo o případ téměř hraniční. Při posuzování závažnosti předmětné cenové dohody měl žalovaný podle krajského soudu zohlednit zanedbatelný podíl žalobkyně na relevantním trhu, počet členů žalobkyně a jejich zaměření, možnost ovlivnění hospodářské soutěže, množství distribuovaných publikací nebo závaznost cenové dohody. Přihlédnuto mělo být i k příjmům a celkovému hospodaření žalobkyně. Na základě uvedených skutečností krajský soud dospěl k závěru, že se nejednalo o závažné porušení zákona o hospodářské soutěže, proto uzavřel, že výši pokuty odpovídající přibližně polovině ročních příjmů žalobkyně nelze považovat za přiměřenou.

[22] Z ustanovení § 78 odst. 1 s. ř. s. plyne, že *pokud je žaloba důvodná, soud zruší napadené rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení. Pro nezákonnost zruší soud napadené rozhodnutí i tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil*. Podle druhého odstavce § 78 s. ř. s. *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 dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě*.

[23] Nutno předeslat, že ukládání pokut za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva) správního orgánu, tedy v zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, které zákon dovoluje. Na rozdíl od posuzování otázek zákonnosti, jimiž se soud musí při posuzování správní věci k žalobní námitce zabývat, je oblast správní diskrece soudní kontrole prakticky uzavřena. Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání při hodnocení zákonnosti rozhodnutí lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočil-li z nich nebo volné uvážení zneužil. Není však v pravomoci správního soudu, aby vstoupil do role správního orgánu a položil na místo správního uvážení uvážení soudcovské a sám rozhodl, jaká pokuta by měla být uložena. To by mohl soud učinit podle § 78 odst. 2 s. ř. s. jen na návrh žalobce, pokud by dospěl k závěru, že pokuta byla správním orgánem uložena ve zjevně

nepřiměřené výši (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000 - 62, publikovaný pod č. 225/2004 Sb. NSS, www.nssoud.cz).

[24] Užitím moderačního práva soud nahrazuje správní uvážení správního orgánu; takový zásah je však zásahem dovoleným, umožněným soudu ustanovením § 78 odst. 2 s. ř. s. Soud se v takovém případě chová obdobně jako správní orgán: pro případy moderace je nadán vlastním uvážením, a může tak zasáhnout do výše trestu, jako by jej sám uděloval. Tím, že trest sníží nebo od něj upustí, nezpochybňuje závěr správního orgánu o tom, že žalobce porušil zákon a dopustil se správního deliktu, nýbrž vykonává svou zvláštní zákonnou pravomoc, která mu náleží stejně jako pravomoc rušit správní rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2005, č. j. 1 As 30/2004 - 82, www.nssoud.cz). Moderační právo soudu má však místo pouze tam, kde je postih za spáchaný správní delikt zjevně nepřiměřený (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 11. 2004, č. j. 10 Ca 250/2003 - 48, publikovaný pod č. 560/2005 Sb. NSS).

[25] Ukládání trestu je tedy založeno na dvou základních principech – principu zákonnosti trestu a individualizace trestu. Uložení pokuty v mezích zákonných podmínek je součástí posouzení zákonnosti přezkoumávaného správního rozhodnutí (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Z předchozí judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá závěr, že správní orgán se při ukládání trestu (tj. v tomto případě pokuty) musí výslovně zabývat všemi kritérii, která zákon stanovuje. V případě, že některé z kritérií stanovených zákonem není pro posouzení věci relevantní, má správní orgán povinnost se s takovým kritériem alespoň stručně vypořádat a odůvodnit jeho nepodstatnost (blíže srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2007, č. j. 8 As 17/2006 - 78, www.nssoud.cz). Soudní řád správní ovšem i za situace, kdy správní orgán zákonné meze nepřekročil a výši pokuty řádně zdůvodnil, dává soudu zvláštní oprávnění moderovat výši pokuty (§ 78 odst. 2 s. ř. s.). V rámci moderačního práva soud zkoumá, zda nedošlo k excesu při individualizaci trestu, tedy zda a jak bylo přihlédnuto ke všem specifikům konkrétního případu a zda byl v rámci zákonné trestní sankce vybrán pro pachatele takový druh trestu a v té výměře, která splní účel trestu a není zjevně nepřiměřená. Mezi hlediska individualizace trestu v dané věci patří zejména závažnost správního deliktu, význam chráněného zájmu, který byl správním deliktem dotčen, způsob spáchání správního deliktu, jeho následky a okolnosti, za nichž byl spáchán. Při posuzování konkrétní závažnosti správního deliktu není hlavním kritériem skutková podstata deliktu, nýbrž především intenzita skutkových okolností, s jakou došlo k porušení právem chráněných hodnot a zájmů v konkrétním případě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 71/2010 - 97, publikovaný pod č. 2209/2011 Sb. NSS, www.nssoud.cz).

[26] V posuzovaném případě byl krajský soud oprávněn hodnotit námitku žalobkyně týkající se nepřiměřenosti výše uložené sankce pouze z hlediska zákonnosti. Z judikatury Nejvyššího správního soudu přitom vyplývá, že při posuzování zákonnosti uložené sankce správní soud k žalobní námitce přezkoumá, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil, ale rovněž, zda uložená pokuta není likvidační [srov. např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, publikované pod č. 2092/2010 Sb. NSS, www.nssoud.cz, nebo nálezy Ústavního

soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002 (N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb.), nebo sp. zn. Pl. ÚS 38/02 ze dne 9. 3. 2004 (N 36/32 SbNU 345; 299/2004 Sb.); oba dostupné na http://nalus.usoud.cz]. Při hodnocení zákonnosti uložené sankce správními soudy není dán soudu prostor pro změnu a nahrazení správního uvážení uvážením soudním, tedy ani prostor pro hodnocení prosté přiměřenosti uložené sankce. Přiměřenost by při posuzování zákonnosti uložené sankce měla význam jedině tehdy, pokud by se správní orgán dopustil některé výše popsané nezákonnosti, v jejímž důsledku by výše uložené sankce neobstála, a byla by takříkajíc nepřiměřená okolnostem projednávaného případu. Používání výrazu „přiměřenost uložené pokuty“ v této souvislosti je však do jisté míry nepřesné, neboť soudní řád správní umožňuje správnímu soudu zohlednit hledisko přiměřenosti jen v rámci posuzování individualizace trestu, tj. v situaci, kdy je správní soud podle § 78 odst. 2 s. ř. s. na návrh žalobce nadán pravomocí nahradit správní uvážení a výši uložené sankce moderovat a zároveň je správním orgánem uložená sankce zjevně nepřiměřená. Ani v takovém případě ale pro zásah do správního uvážení soudem nepostačí běžná nepřiměřenost, ale je nutné, aby nepřiměřenost dosáhla kvalitativně vyšší míry a byla *zjevně nepřiměřená*.

[27] Krajský soud v napadeném rozsudku ve vztahu k žalobní námitce týkající se nepřiměřenosti výše uložené sankce konstatoval, že správní orgán při stanovení výše sankce postupoval nezákonně a nepřiměřeně, neboť podle krajského soudu nebylo možné hodnotit deliktní jednání žalobkyně jako velmi závažné. Tímto závěrem však krajský soud přestoupil mantinely vytyčené ustanovením § 78 s. ř. s., neboť nezákonnost rozhodnutí dovodil „jen“ ze svého názoru o nepřiměřenosti výše uložené sankce. Vlastní hodnocení kritérií ovlivňujících výši pokuty však bylo krajskému soudu z výše vysvětlených příčin zapovězeno (žalobkyně totiž neuplatnila návrh na moderaci trestu, který by krajskému soudu takový průlom do správního uvážení žalovaného o výši sankce umožnil). Tímto postupem se krajský soud dostal do rozporu se zákonem, neboť *de facto* nahradil hodnocení správního orgánu v předmětné věci svou vlastní úvahou a posuzoval kritéria mající význam pro moderaci sankce, aniž by k tomu byl oprávněn; žalobkyně totiž návrh na moderaci pokuty podle § 78 odst. 2 s. ř. s. neuplatnila.

[28] Hodnocení konkrétních skutkových okolností projednávaného případu a uložení přiměřeného trestu je imanentní součástí správního uvážení, do něhož správní soud není oprávněn v rámci soudního přezkumu aktivně zasahovat. Jak již bylo shora popsáno, případný zásah soudu do volného správního uvážení podle § 78 odst. 2 s. ř. s. a zmírnění uložené sankce je výjimečný; nastává pouze v případě, že žalobce takový postup navrhne a současně výše uložené pokuty výrazně vybočuje z hlediska přiměřenosti, tedy je zjevně nepřiměřená. V projednávané věci nicméně krajský soud popsaný sebeomezující postup, minimalizující zásahy soudu do správního uvážení, nerespektoval a činil moderační úvahy, přestože nebyl oprávněn k moderaci uložené sankce, což ostatně sám v napadeném rozsudku výslovně konstatoval. Tím, že krajský soud zrušil napadené rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost, nicméně v odůvodnění svého rozsudku v rámci posuzování zákonnosti uložené sankce (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) v podstatě nahradil úvahu správního orgánu o závažnosti deliktního jednání úvahou vlastní (tj. materiálně postupoval podle § 78 odst. 2 s. ř. s.), rozchází se výrok napadeného rozsudku s jeho odůvodněním (blíže srov. bod [19] shora) a tato vada má v souladu se shora citovanou judikaturou (např. rozsudek Nejvyššího

správního soudu č. j. 2 Ads 58/2003 - 75) za následek nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu pro nesrozumitelnost.

[29] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že prostor pro zohlednění přiměřenosti ukládané sankce při hodnocení zákonnosti uložené pokuty (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) by byl dán pouze tehdy, pokud by vytýkaná nepřiměřenost měla kvalitu nezákonnosti, tj. v případě, že by správní orgán vybočil ze zákonných mantinelů při ukládání pokuty, jeho hodnocení kritérií pro uložení pokuty by postrádalo logiku, správní orgán by nevzal do úvahy všechna zákonná kritéria, uložená pokuta by byla likvidační apod.

[30] Kasační námitkou stěžovatelky o nesprávném posouzení přiměřenosti uložené sankce se Nejvyšší správní soud nemohl věcně zabývat, neboť shledal rozsudek krajského soudu v této části *ex officio* nepřezkoumatelným. V novém řízení bude na krajském soudu, aby opětovně posoudil výši uložené sankce z hlediska zákonnosti ve shora naznačených mantinelech. V případě, že by žalobkyně dodatečně uplatnila návrh na moderaci sankce podle § 78 odst. 2 s. ř. s. [což je podle judikatury zdejšího soudu možné, neboť návrh na moderaci sankce nepodléhá koncentraci ve smyslu § 71 odst. 2 s. ř. s., je-li založen na žalobních bodech uplatněných v zákonné dvouměsíční lhůtě (srov. shora citovaný rozsudek č. j. 1 As 30/2004 - 82)], musel by se krajský soud před přistoupením k moderaci uložené pokuty nejprve vypořádat s otázkou, zda uložená sankce je zjevně nepřiměřená. Jak správně poznamenával stěžovatel, bylo by v takovém případě na místě nutné zohlednit i dosavadní judikaturu zdejšího soudu, podle níž „*za "zjevně nepřiměřenou" nejspíše nebude možno považovat pokutu uloženou ve 4 % zákonného rozpětí (...) za situace, kdy sám fakt správního deliktu není mezi stranami sporný*“ (srov. shora citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 A 96/2000 - 62).

[31] Zdejší soud se blíže nevyjadřoval ani k argumentaci žalobkyně o nesprávném posouzení zákonnosti vytýkaného jednání krajským soudem, byl-li napadený rozsudek shledán nepřezkoumatelným. Ostatně závěry krajského soudu o nezákonnosti vytýkaného jednání žalobkyně nebyly ani kasační stížností žalovaného zpochybněny.

V. Závěr a náklady řízení

[32] S ohledem na výše uvedené závěry Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek Krajského soudu v Brně, a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž bude krajský soud vázán názorem vysloveným v rozsudku zdejšího soudu. V novém řízení krajský soud rozhodne 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.

V Brně dne 3. dubna 2012

JUDr. Marie Žišková

předsedkyně senátu