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 515/12, 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 16. 8. 2012, č. j. 62 Af 58/2012-227,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 16. 8. 2012, č. j. 62 Af 58/2012-227, **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 2.500 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. Ke kasační stížnosti žalovaného Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012-36, citovaný rozsudek krajského soudu zrušil pro nepřezkoumatelnost a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V novém řízení krajský soud rozsudkem ze dne 16. 8. 2012, č. j. 62 Af 58/2012-227, snížil pokutu uloženou žalobkyni ve správním řízení na částku 1.000 Kč a ve zbytku žalobu zamítl.

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

[5] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu včas podanou kasační stížností namítaje, že jsou dány důvody 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.“), tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů a nesrozumitelnost.

[6] Stěžovatel se neztotožňuje se závěrem krajského soudu, že by uložená pokuta byla nepřiměřená z důvodu, že správní orgány chybně vyhodnotily závažnost porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže v posuzovaném případě. Zakázanou cenovou dohodu sdružení soutěžitelů v délce trvání přes šest let, jejíž faktický dopad na trh je minimální, nelze podle stěžovatele označit za méně závažný protisoutěžní delikt. Krajský soud ve svém závěru o nižší závažnosti jednání vytýkaného žalobkyni nerespektoval ustálený výklad kritéria závažnosti porušení zákona o hospodářské soutěže vyplývající ze Zásad postupu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže při stanovování výše pokut podle § 22 odst. 2 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, v platném znění (dále též „Zásady“), a z Pokynů Evropské komise pro výpočet pokut uložených podle čl. 23 odst. 2 písm. a) nařízení č. 1/2003 (dále též „Pokyny“).

[7] Podle zmiňovaných dokumentů horizontální dohody o cenách představují velmi závažné porušení hospodářské soutěže bez dalšího, tedy nehledě na skutečnost, zda dopadnou na širší skupinu spotřebitelů, ovlivní značnou část relevantního trhu apod. Dopady dohody na hospodářskou soutěž lze posuzovat toliko u méně závažných horizontálních dohod. V posuzovaném případě bylo žalobkyni vytýkáno porušení

hospodářské soutěže spočívající v tzv. hard-core kartelu, proto bylo pro vyhodnocení kritéria závažnosti jednání žalobkyně bezvýznamné, jaký byl faktický dopad citované dohody na trh. Tato skutečnost rovněž nemohla sloužit jako odůvodnění pro uložení pouze symbolické pokuty.

[8] Smyslem sankční politiky Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže je rozlišit stupeň závažnosti deliktního jednání a tomu přizpůsobit výši sankcí. Uložení symbolické pokuty za tvrdý cenový kartel tento smysl absolutně popírá. Stěžovatelka se domnívá, že pokud byla v posuzovaném případě prokázána existence cenové dohody i účast na ní, jedná se o velmi závažné protisoutěžní jednání, bez ohledu na další okolnosti případu (takovému výkladu plně odpovídají body 23 a 25 Pokynů). Účast na cenových dohodách tedy představuje bez ohledu na jakékoli další okolnosti případu (např. faktický dopad na relevantní trh) typově nejzávažnější protisoutěžní jednání, které je nutné přísně trestat (dle bodu 25 Pokynů je vhodné ukládat za takové jednání pokuty v hodnotě minimálně 15 % tržeb soutěžitele); citovaným kritériím pokuta snížená na 1.000 Kč neodpovídá. V této souvislosti stěžovatel odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 25. 10. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09, jakož i na judikaturu Tribunálu, konkrétně na rozsudky ze dne 27. 9. 2012 ve věci T-362/06 *Ballast Nedam Infra BV proti Komisi*, a ze dne 16. 6. 2011 ve věci T-211/08 *Putters International NV proti Komisi*. Je-li určité jednání charakterizováno jako jeden z nejzávažnějších protisoutěžních deliktů, nelze s ohledem na proporcionalitu mezi typovou závažností deliktního jednání a výší sankční sazby uložit téměř nulovou hodnotu výměry sankce.

[9] Stěžovatel nesouhlasí s rozlišováním cenových dohod na standardní a „nestandardní“, jak v napadeném rozsudku činil krajský soud. Takové členění terminologie soutěžního práva nezná. Pokud se krajský soud domníval, že popsanou cenovou dohodu nelze podřadit pod závažný protisoutěžní delikt (kam spadají tzv. standardní cenové dohody), měl ji zahrnout pod pravidlo *de minimis*, které je možné výjimečně uplatnit i u cenových dohod. Není rovněž na místě hovořit o popsané dohodě jako o hraničním případu porušení pravidel hospodářské soutěže. Skutečnost, zda se vůbec jedná o cenovou dohodu, neurčuje její faktický dopad na trh, ale již prokázání existence dohody o cenách.

[10] Uložení symbolické pokuty krajským soudem podle stěžovatele nebylo na místě. Jeho úvahy o výši sankce vybočily z pravidel pro ukládání pokut vyplývajících mj. z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 21. 12. 2004, č. j. 2 A 12/2002-503). Krajský soud nerespektoval, že by uložená pokuta měla odpovídat závažnosti správního deliktu, za který je ukládána. Trest je efektivní pouze v případě, že uložená sankce působí preventivně a je schopná odradit od nezákonného postupu ostatní subjekty. Postih musí být rovněž znatelný i v materiální sféře soutěžitelů, aby plnil i represivní funkci. Podle stěžovatele nelze souhlasit ani se skutečností, že dlouhodobost vytýkaného jednání hodnotil krajský soud jako přitěžující okolnost. Délka protisoutěžního jednání je jedním ze tří základních parametrů, podle nichž má být pokuta stanovena. Vzhledem k tomu, že vytýkané jednání žalobkyně bylo dlouhodobé, je uložení pokuty v symbolické výši zcela nepřípadné.

[11] Pociťuje-li žalobkyně ve své majetkové sféře jednorázovou úhradu uložené pokuty citelně díky zhoršené ekonomické situaci, může se dohodnout se správcem daně na úhradě

pokuty ve splátkách. Preventivní a represivní účinek pokuty by tak byl zachován. K tomu stěžovatel odkázal na rozsudek Vrchního soudu v Olomouci z dne 28. 11. 2002, sp. zn. 2 A 5/2002.

[12] Závěrem stěžovatel dodal, že v posuzovaném případě nebyla vůbec dána pravomoc krajského soudu k moderaci uložené pokuty. Pokutu ve výši 60.000 Kč uloženou za jeden z typově nejzávažnějších protisoutěžních deliktů v délce trvání přes šest let nelze hodnotit jako zjevně nepřiměřenou. Uložená pokuta odpovídá zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce; podmínky pro snížení pokuty podle § 78 odst. 2 s. ř. s. tak podle stěžovatele nebyly naplněny. Stěžovatel zdůraznil, že uložení ryze symbolické pokuty za jedno z nejzávažnějších protisoutěžních jednání by se mohlo stát nebezpečným precedentem. V současné době není předmětem debat otázka, co je cenový kartel, ale jak jej odhalit a prokázat existenci utajených cenových dohod. Není pravdou, že pouze velké podniky mají právní a ekonomické znalosti, jež jim umožní rozpoznat závadnost jejich jednání a jeho případné negativní důsledky spočívající v porušení pravidel hospodářské soutěže. Proto nelze usuzovat, že by předmětná cenová dohoda byla pouhým nedopatřením (vzhledem k minimálnímu dopadu na trh), za něž lze uložit maximálně symbolickou pokutu. Jiný výklad popírá samotný smysl činnosti žalovaného, kterým je ochrana nenarušené hospodářské soutěže.

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

[14] Vyjádření žalobkyně ke kasační stížnosti žalovaného nebylo podáno.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] 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.).

[16] Kasační stížnost je důvodná.

[17] Nejvyšší správní soud se nejprve věnoval námitce nesprávného posouzení důvodů pro moderaci pokuty krajským soudem z důvodu, že krajský soud chybně vyhodnotil kritérium závažnosti porušení hospodářské soutěže [ad III. A); důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Dále Nejvyšší správní soud hodnotil námitku týkající se nevhodnosti symbolické výše uložené pokuty [ad III. B); důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

III. A) Zjevná nepřiměřenost uložené pokuty a hodnocení kritéria závažnosti

[18] Stěžovatel v kasační stížnosti uváděl, že pokuta ve výši 60.000 Kč uložená za typově nejzávažnější porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže trvající šest let nemůže být

zjevně nepřiměřená; neztotožnil se se závěrem krajského soudu, že by vytýkané jednání bylo možné označit za méně závažné. Krajský soud v napadeném rozsudku vycházel z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudky ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000-62, a ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012-23) a uzavřel, že ve výjimečných případech může být zjevně nepřiměřená i pokuta nedosahující ani 1 % horní sazby, kterou zákon za vytýkané jednání umožňuje uložit. Podle krajského soudu v nyní posuzované věci byly dány podmínky pro moderaci sankce, jelikož stěžovatel chybně vyhodnotil kritérium závažnosti protisoutěžního jednání.

[19] Z ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s. vyplývá, že *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.*

[20] K moderaci trestu podle § 78 odst. 2 s. ř. s. může soud přistoupit tehdy, jsou-li naplněny zákonné podmínky vymezené v citovaném ustanovení, tedy 1) není dán důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí pro nezákonnost, 2) ve správním řízení byl dostatečně zjištěn skutkový stav věci, 3) žalobce včas uplatnil návrh na moderaci sankce a 4) uložený trest je zjevně nepřiměřený. Pokud jsou všechny podmínky vyjmenované v ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s. kumulativně splněny, vstoupí soud při ukládání sankce do pozice správního orgánu a nahradí jeho úvahu o výši sankce úvahou vlastní. Jak krajský soud v napadeném rozsudku správně poznamenal, smyslem a účelem moderace trestu *„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 spravedlnosti sankce“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012-23, publikovaný pod č. 2672/2012 Sb. NSS; všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dostupná na www.nssoud.cz).

[21] Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že soud při moderaci trestu postupuje obdobně jako správní orgán: 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 soud závěr správního orgánu o tom, že žalobce porušil zákon a dopustil se správního deliktu, nýbrž vykonává svou zvláštní zákonnou pravomoc snížit sankci uloženou ve správním řízení nebo od ní plně upustit. Pokud soud k moderaci trestu za správní delikt přistoupí, je povinen též odůvodnit, v čem spatřuje zjevnou nepřiměřenost trestu a na základě jakých kritérií dospěl k jím stanovené výši trestu; pouhé konstatování zjevné nepřiměřenosti trestu bez náležitého odůvodnění zakládá nepřezkoumatelnost takového rozhodnutí pro nedostatek důvodů (srov. rozsudek ze dne 30. 11. 2005, č. j. 1 As 30/2004-82).

[22] V rozsudku ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000-62, publikovaném pod č. 225/2004 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„za "zjevně nepřiměřenou" nejspíše nebude možno považovat pokutu uloženou ve 4 % zákonného rozpětí.“* Pokuta uložená při spodní hranici zákonného rozmezí tedy zpravidla nebude vykazovat znaky zjevné nespravedlnosti

a nepřiměřenosti. Za určitých výjimečných situací však i pokuta uložená při spodní hranici zjevně nepřiměřená být může.

[23] Mezi účastníky řízení není sporu o tom, že prvé tři uvedené podmínky pro moderaci trestu (srov. bod [20]) byly v posuzovaném případě splněny. Spornou otázkou ovšem zůstává, zda pokuta ve výši 60.000 Kč uložená žalobkyni byla zjevně nepřiměřená či nikoliv. Krajský soud svůj závěr o zjevné nepřiměřenosti uloženého trestu odůvodnil nesprávným hodnocením kritéria závažnosti protisoutěžního jednání žalovaným a uzavřel, že i pokuta uložená ve výši 1 % maximálního rámce zákonné sazby může být za určitých okolností zjevně nepřiměřená. Naplnění podmínky zjevné nepřiměřenosti uložené pokuty tedy krajský soud přezkoumatelným způsobem odůvodnil, proto mu v tomto ohledu nelze ničeho vytknout. Otázkou nicméně zůstává, zda jeho závěr o nesprávném hodnocení kritéria závažnosti jednání žalovaným obstojí (srov. body [30] a násl. níže).

[24] Nejvyšší správní soud se v tomto ohledu ztotožňuje s krajským soudem, že není možné pro všechny budoucí případy předem technokraticky kvantifikovat, jaká výše pokuty vyjádřená v procentech maximální možné sazby by byla zjevně nepřiměřenou. Byť takový indikátor může být významným vodítkem pro závěr soudu o zjevné nepřiměřenosti uložené sankce, nelze na něj absolutisticky spoléhat a vyloučit možnost, že by v některých případech sankce uložená ve výši 1 % zákonného rozpětí zjevně nepřiměřená být nemohla. Ostatně není vyloučeno, že v některém případě se pokuta ve výši 1 % maximální sazby může jevit jako zjevně nepřiměřená vzhledem k okolnostem konkrétního případu, zatímco u jiného subjektu se pokuta ve výši 10 % horní hranice zákonné sazby bude zdát naprosto spravedlivá a přiměřená.

[25] Při hodnocení zákonnosti závěru krajského soudu o zjevné nepřiměřenosti uloženého trestu se tedy Nejvyšší správní soud musel vypořádat s otázkou, jakou závažnost lze přisuzovat jednání, kterým 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 v projednávaném případě.

[26] Podle § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže, ve znění účinném do 31. 8. 2009, *jsou zakázané a neplatné dohody mezi soutěžiteli, rozhodnutí jejich sdružení a jednání soutěžitelů ve vzájemné shodě (dále jen "dohody"), které vedou nebo mohou vést k narušení hospodářské soutěže, pokud tento nebo zvláštní zákon nestanoví jinak nebo pokud Úřad pro ochranu hospodářské soutěže nepovolí prováděcím právním předpisem z tohoto zákazu výjimku*. Zakázány jsou zejména dohody, které vedou nebo mohou vést k narušení hospodářské soutěže proto, že *obsahují ujednání o přímém nebo nepřímém určení cen, popřípadě o jiných obchodních podmínkách* [§ 3 odst. 2 písm. a) zákona].

[27] Z § 22 odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže dále vyplývá, že *Úřad může soutěžitelům uložit pokutu do výše 10.000.000 Kč nebo do výše 10 % z čistého obratu dosaženého za poslední ukončené účetní období, jestliže úmyslně nebo z nedbalosti porušili zákazy stanovené v § 3 odst. 1, § 11 odst. 1 a § 18 odst. 1 nebo neplní opatření uložená podle § 7 odst. 2 nebo § 11 odst. 3 anebo podle § 18 odst. 5. Při rozhodování o výši pokuty Úřad přihlédne zejména k závažnosti, případnému opakování a délce trvání porušování tohoto zákona*.

[28] Kritéria, k nimž správní orgány při ukládání pokut za porušení § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže přihlížejí podle § 22 odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže, jsou vymezena demonstrativně; náleží mezi ně zejména závažnost porušení hospodářské soutěže, opakování a délka trvání. Mimo tato kritéria přihlédne Úřad pro ochranu hospodářské soutěže při ukládání sankcí za správní delikt v souladu s ustálenou judikaturou dále k majetkovým poměrům delikventa (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, publikované pod č. 2092/2010 Sb. NSS), uváží, zda výsledná pokuta nebude působit likvidačně [srov. 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], ale zohlední i další specifické okolnosti případu, aby výsledná pokuta byla ve vztahu k delikventovi dostatečně individualizovaná a odpovídala zásadě rovného a spravedlivého trestu.

[29] Krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že při aplikaci kriteria závažnosti je nutné kromě typové závažnosti jednání zohlednit i konkrétní závažnost porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže v daném případě. Konstatoval, že v projednávaném případě nešlo o „standardní“ cenovou dohodu, na jejíž postihování zákon o ochraně hospodářské soutěže cílí, ale že šlo o případ téměř hraniční. Při posuzování závažnosti cenové dohody zohlednil krajský soud zanedbatelný podíl žalobkyně na relevantním trhu, jenž se blíží 0,5 %. Za těchto podmínek byla podle krajského soudu schopnost cenové dohody ovlivnit soutěž poměrně nízká, ne-li zcela mizivá. Rovněž počet členů žalobkyně a jejich zaměření podle krajského soudu výrazně snížily schopnost cenové dohody ovlivnit hospodářskou soutěž. Krajský soud přihlédl rovněž k množství publikací, které byly žalobkyní distribuovány a ke způsobu jejich zveřejnění. Vzhledem k tomu, že se nejednalo o ceník závazný a žalobkyně jeho dodržování žádným způsobem nekontrolovala ani nesankcionovala, konstatoval krajský soud, že pravděpodobnost možného ovlivnění soutěže na daném trhu je velice nízká. Z uvedených důvodů krajský soud uzavřel, že jednání vytýkané žalobkyni nelze kvalifikovat jako závažné porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže.

[30] Z § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže plyne, že zakázané jsou i dohody, které sice dosud k narušení hospodářské soutěže nevedly, ovšem potenciálně byly způsobilé hospodářskou soutěž ovlivnit. Není pak již podmínkou, aby hospodářskou soutěž ovlivnily významnou měrou. I nepatrné porušení pravidel hospodářské soutěže či jeho potencialita podřazuje cenové dohody soutěžitelů pod § 3 odst. 1 zákona. Krajský soud v napadeném rozsudku velmi podrobně a přesvědčivě popsal, že v posuzovaném případě k porušení § 3 odst. 1 došlo a že jednání žalobkyně bylo způsobilé narušit hospodářskou soutěž (srov. zejména strany 12 až 14 napadeného rozsudku). Není tedy pochyb o tom, že jednání žalobkyně představovalo porušení pravidel hospodářské soutěže. Horizontální dohoda o cenách, kterou představoval dokument vydaný žalobkyní o způsobu stanovení honorářů za služby v grafickém designu, se řadí mezi typově nejzávažnější porušení pravidel hospodářské soutěže. Právě kartelové dohody jsou obecně schopny značným způsobem ohrozit hospodářskou soutěž a jako takové musí být při hodnocení závažnosti porušení pravidel hospodářské soutěže nazírány bez dalšího, tedy bez ohledu na dopad citované dohody na relevantní trh a její schopnost narušit hospodářskou soutěž.

[31] Krajský soud při svých úvahách o závažnosti porušení hospodářské soutěže hodnotil nikoliv pouze charakter protisoutěžního jednání, ale v rámci téhož kritéria zohlednil i dopady předmětné dohody na relevantní trh, počet členů sdružení a jeho charakter. Tato kritéria, byť jsou pro odpovědné a individualizované určení výše pokuty v daném případě nepostradatelná, nemohou být podřazena pod závažnost porušení hospodářské soutěže a v rámci tohoto kritéria zohledněna; jejich význam spočívá při další individualizaci uložené pokuty, kdy budou zohledněna jako další okolnosti případu rozhodné pro určení výsledné pokuty, v ustanovení § 22 odst. 2 zákona výslovně neuvedené. Závažnost porušení hospodářské soutěže tedy představuje výhradně typové porušení pravidel soutěže, které je dáno charakterem protisoutěžního jednání. Méně závažná protiprávní jednání představují zpravidla obchodní omezení vertikální povahy s omezeným dopadem na trh, závažná protiprávní jednání lze spatřovat zejména v horizontálních nebo vertikálních omezeních, která mají širší dopad na relevantní trh, a konečně jako velmi závažná protiprávní jednání lze označit především horizontální omezení, jako např. cenové kartely a kvóty podílů na trhu nebo jiné praktiky, které ohrožují řádné fungování relevantního trhu. V rámci posuzování závažnosti jednání žalobkyně bylo tedy na místě vycházet z toho, že žalobkyně se dopustila protiprávního jednání, jehož cílem bylo stanovit návody kalkulace ceny za konkrétní služby poskytované v oblasti grafického designu; takové jednání bylo s ohledem na jeho povahu nutno charakterizovat jako velmi závažné.

[32] Nejvyšší správní soud dodává, že rozhodné znění § 22 odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže je nutné odlišit od kritérií pro ukládání pokut za porušení hospodářské soutěže účinných od 1. 9. 2009 do současnosti. Novelou provedenou zákonem č. 155/2009 Sb. bylo do zákona o ochraně hospodářské soutěže vtěleno ustanovení § 22b zakotvující nová pravidla pro ukládání sankcí za protisoutěžní delikty. S účinností od 1. 9. 2009 Úřad při ukládání pokut podle § 22b odst. 2 zákona *přihlíží k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán*. Po 1. 1. 2012 pak správní orgán přihlédne i *k jednání delikventa v průběhu řízení před Úřadem a jeho snaze odstranit škodlivé následky správního deliktu* (věta druhá byla do zákona o ochraně hospodářské soutěže zavedena novelou č. 360/2012 Sb.). V současnosti tak zákon taxativně zakotvuje dvě kritéria, k nimž se při ukládání sankcí přihlíží; jsou jimi závažnost jednání a spolupráce s Úřadem. Novelizovaná právní úprava tak počítá s tím, že v rámci kritéria závažnosti správní orgán zohlední i konkrétní závažnost jednání a jeho dopady na relevantní trh. Nová právní úprava kritérií pro ukládání sankce účinná od 1. 9. 2009 se přiblížila formulaci užité v nařízení Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 16. 12. 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v článcích 81 a 82 Smlouvy, podle jehož čl. 23 odst. 3 přihlíží Komise při stanovování výše pokuty k dvěma taxativně vymezeným kritériím, jimiž jsou závažnost a délka trvání protiprávního jednání. Jiné okolnosti Komise nezohledňuje. Tomu odpovídá i judikatura unijních soudů, podle níž je při posuzování závažnosti nutno zohlednit všechny zvláštní okolnosti věci, její kontext a odrazující účinek pokut, aniž je sestaven závazný nebo taxativní výčet kritérií, k nimž musí být povinně přihlédnuto (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 17. 7. 1997 ve věci C-219/95 *Ferriere Nord proti Komisi*, Recueil s. I-4411, bod 33). Tento způsob interpretace pojmu závažnosti se použije pro rozhodování o ukládání pokut od 1. 9. 2009, kdy zákon o ochraně hospodářské soutěže taxativně stanoví, že Úřad přihlíží k závažnosti sankce (v

jejímž rámci přihlédne i ke všem specifickým okolnostem řešené věci) a k míře spolupráce delikventa se správním orgánem v průběhu řízení o uložení pokuty.

[33] Je vhodné doplnit, že citované nařízení je na území České republiky bezprostředně závazné a aplikovatelné pro vztahy, které mohou ovlivnit obchod mezi členskými státy a soutěž na trhu Společenství. Právní vztahy, které jsou svými účinky a dopady omezeny pouze na národní trh, pod komunitární právní úpravu nespadají a jsou regulovány výlučně národními právními předpisy. Citované nařízení nebrání členským státům přijmout nebo používat na svém území přísnější vnitrostátní právní předpisy pro hospodářskou soutěž, které zakazují nebo postihují jednostranné kroky podniků, nicméně stanoví, že základem pro řádné a účinné fungování a koexistenci komunitárních i národních pravidel hospodářské soutěže je zajištění eurokonformního výkladu stěžejních pojmů užitých v nařízení č. 1/2003 i při vnitrostátní aplikaci pravidel hospodářské soutěže (srov. bod 8 preambule nařízení č. 1/2003). Na druhou stranu ovšem eurokonformní výklad zákona o ochraně hospodářské soutěže nemůže jít nad rámec pozitivní právní úpravy soutěžního práva v České republice. Právní argumentace včetně procesních postupů tak musí být v souladu s tuzemskými právními normami (srov. rozsudek Vrchního soudu v Olomouci ze dne 14. 11. 1996, sp. zn. 2 A 6/96). Podle Nejvyššího správního soudu tedy národní právní úprava obsažená v § 22 odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže účinná do 31. 8. 2009 jednoznačně stanovila, že v rámci kritéria závažnosti hodnotí správní orgány výlučně typový charakter porušení pravidel hospodářské soutěže. Po 1. 9. 2009, kdy zákonodárce vtělil do zákona o ochraně hospodářské soutěže shodná kritéria pro ukládání pokut jako kritéria obsažená v čl. 23 odst. 3 nařízení č. 1/2003, je nutné při interpretaci závažnosti vycházet z eurokonformního výkladu a zohlednit v rámci tohoto kritéria i dopady jednání na relevantní trh, způsob protiprávního jednání a další konkrétní okolnosti případu.

[34] Vzhledem k tomu, že do 31. 8. 2009 zákon o ochraně hospodářské soutěže pouze demonstrativně uváděl, že při ukládání sankcí je nutno zohlednit zejména závažnost protisoutěžního jednání, délku porušení a případné opakování, spadalo pod kritérium závažnosti toliko typové porušení pravidel hospodářské soutěže; konkrétní okolnosti protisoutěžního jednání pak bylo lze zohlednit jako některé další z kritérií, v zákoně výslovně neuvedených.

[35] Stěžovatel svůj názor obsažený v kasační stížnosti opíral mj. o rozhodovací praxi Tribunálu, který ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2012 ve věci T-362/06 *Ballast Nedam Infra BV proti Komisi*, bod 100, dosud nezveřejněno, uznal, že horizontální kartelové dohody v oblasti cen nebo dohody, jejichž cílem je zejména rozdělení zákazníků nebo uzavření společného trhu, se ze své povahy kvalifikují jako velmi závažné protiprávní jednání, a to bez ohledu na zeměpisný rozsah nebo dopad na trh. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že předmětem citovaného rozsudku nebylo hodnocení, zda všechny cenové kartely lze chápat jako velmi závažná porušení pravidel hospodářské soutěže. *Ratio decidendi* věci řešené Tribunálem spočívalo v závěru, že pro klasifikaci horizontální dohody o cenách jako nejzávěžnějšího protisoutěžního jednání není nutno konkrétně prokazovat skutečný dopad této dohody na relevantní trh. Tribunál tedy v citovaném rozsudku konstatoval, že u cenových kartelů pro závěr o velké závažnosti protisoutěžního jednání *per se* postačí typový charakter porušení pravidel hospodářské soutěže bez toho, aby byl skutečný dopad zakázané dohody na relevantní trh prokázán; v tomto ohledu převzal Tribunál judikaturu

Soudního dvora (rozsudek ze dne 24. 9. 2009 ve spojených věcech C-125/07 P, C-133/07 P, C-135/07 P a C-137/07 P *Erste Group Bank AG a další proti Komisi*, Sb. rozh. I-08681, bod 103).

[36] Námitky stěžovatele, že krajský soud při moderaci sankce nerespektoval Zásady a Pokyny pro ukládání pokut, neshledal Nejvyšší správní soud důvodnými. Zmíněné dokumenty představují vnitřní organizační pokyny, jimiž je při svém rozhodování vázán Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, resp. Komise. Citované dokumenty slouží především k zajištění transparentnosti a objektivnosti rozhodování stěžovatele a Komise, nejsou však závazné navenek. Citované dokumenty nepředjímají a ani nemohou předurčovat posouzení přiměřenosti výše pokuty správním soudem, který v tomto ohledu disponuje pravomocí soudního přezkumu v plné jurisdikci podle § 78 odst. 2 s. ř. s. (srov. rozsudky Tribunálu ze dne 21. 10. 2003 ve věci T-368/00 *General Motors Nederland a Opel Nederland proti Komisi*, Recueil s. II-4491, bod 188, nebo ze dne 27. 7. 2005 ve spojených věcech T-49/02 až T-51/02, *Brasserie nationale SA a další proti Komisi*, Sb. rozh. s. II-03033, bod 169). Rozhodují-li správní soudy o moderaci uložené pokuty, vstupují *de facto* do pozice správního orgánu a nahrazují jeho uvážení vlastní úvahou o přiměřené výši pokuty (viz bod [21] shora). Při ukládání sankce jsou správní soudy vázány toliko ústavním pořádkem a zákonem; nejsou povinny řídit se zmíněnými dokumenty vztahujícími se k činnosti správních orgánů. Pokud by však při realizaci moderačního práva soudu mohlo dojít k určité formě diskriminace mezi podniky, které se účastnily dohody nebo jednání ve vzájemné shodě, budou orientační pravidla, která lze vyvodit z Pokynů a Zásad, obecně návodem pro soudy rozhodující o snížení uloženého trestu (v tomto smyslu viz rozsudky Soudního dvora ze dne 16. 11. 2000 ve věci C-291/98 P *Sarrió proti Komisi*, Recueil s. I-9991, body 97 a 98, jakož i ze dne 28. 6. 2005 ve spojených věcech C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P až C-208/02 P a C-213/02 P *Dansk Rørindustri a další proti Komisi*, Sb. rozh. s. I-5425, bod 337); o takový případ se však v projednávané věci nejednalo.

III. B) Nevhodnost symbolické výše uložené pokuty

[37] Stěžovatel ve své kasační stížnosti dále tvrdil, že uložení symbolické pokuty za závažné porušení pravidel hospodářské soutěže neplní preventivní ani represivní funkci pokuty a mohlo by se stát nebezpečným precedentem. Krajský soud snížení pokuty na symbolickou výši odůvodnil zejména nízkou závažností charakteru jednání, jehož se žalobkyně dopustila.

[38] Vzhledem k tomu, že výše Nejvyšší správní soud vyvrátil argumentaci krajského soudu ohledně nízké závažnosti protisoutěžního jednání žalobkyně a tím pádem zpochybnil i správnost závěrů krajského soudu ohledně zákonnosti posouzení důvodů pro moderaci sankce, postrádá jakéhokoli opodstatnění zabývat se dále námitkou nevhodnosti ryze symbolické výše uložené pokuty. Hodnocení této námitky se z výše uvedených důvodů stalo nadbytečné. Nad rámec výše uvedeného však lze doplnit, že jak Zásady, tak Pokyny obsahující pravidla pro správní orgány při ukládání pokut za porušení pravidel hospodářské soutěže možnost uložení symbolické pokuty nijak neomezují pouze na případy méně závažnějšího porušení pravidel hospodářské soutěže. Lze tak předpokládat, že za určitých výjimečných okolností by symbolickou pokutu bylo možné uložit i za

velmi závažné porušení pravidel hospodářské soutěže (srov. bod 38 Zásad nebo bod 36 Pokynů).

IV. Závěr a náklady řízení

[39] S ohledem na výše uvedené závěry Nejvyšší správní soud přisvědčil stěžovateli, že krajský soud nesprávně vyhodnotil závažnost protiprávního jednání žalobkyně tím, že v rámci tohoto kritéria zohlednil i způsob porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže, jeho dopad na relevantní trh a další konkrétní okolnosti protiprávního jednání žalobkyně. Byť Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že tyto specifické okolnosti případu mají být při ukládání sankce zohledněny a za určitých okolností by mohly být důvodem pro snížení pokuty správním soudem podle § 78 odst. 2 s. ř. s., nelze je podle právní úpravy účinné do 31. 8. 2009 zohlednit v rámci kritéria závažnosti protiprávního jednání. Krajský soud se tedy v napadeném rozsudku dopustil nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení pojmu závažnosti protisoutěžního jednání, která je důvodem pro zrušení napadeného rozsudku krajského soudu. Pokud totiž krajský soud mylně (srov. body [30] až [34] shoda) založil svůj závěr o zjevné nepřiměřenosti uložené pokuty na chybném posouzení kritéria závažnosti žalovaným, postrádá opodstatnění závěr krajského soudu o zjevné nepřiměřenosti uložené sankce, a tím pádem nemůže obstát ani snížení pokuty krajským soudem. Poté, co byl zvrácen závěr krajského soudu o nízké závažnosti uložené sankce, Nejvyšší správní soud není oprávněn do úvahy krajského soudu týkající se moderace sankce jakkoli zasahovat či doplňovat ji na místo krajského soudu.

[40] Nelze ovšem vyloučit, že by krajský soud v dalším řízení po zvážení všech okolností a individuálních charakteristik jednání žalobkyně opětovně dospěl k závěru o zjevné nepřiměřenosti uložené sankce, byť z jiných důvodů. Za určitých specifických podmínek by i velmi závažné jednání proti pravidlům hospodářské soutěže mohlo odůvodňovat uložení zcela symbolické pokuty; tyto výjimečné okolnosti případu by však musely být v rozhodnutí podrobně a přesvědčivě vysvětleny.

[41] Z popsaných důvodů tedy 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.).

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

V Brně dne 20. prosince 2012

JUDr. Marie Žišková

předsedkyně senátu