

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Davida Hipšra a Lenky Krupičkové v právní věci žalobkyně: **ALEXANDRIA a. s.**, se sídlem Poupětova 1128/22, Praha 7, zastoupena JUDr. Ing. Petrem Machálkem, Ph.D., advokátem se sídlem Pivovarská 58/8, Vyškov, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 11. 2021, č. j. 31 Af 70/2020-49,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 29. 1. 2020, č. j. ÚOHS-03258/2020/840/LBř (dále též „prvostupňové rozhodnutí“) uložil žalobkyni podle § 22c odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „ZOHS“) pořádkovou pokutu ve výši 100 000 Kč za porušení povinnosti stanovené v § 21e odst. 2 ZOHS, čehož se měla dopustit neposkytnutím části obchodních záznamů vyžádaných žalovaným v žádosti o poskytnutí informací ze dne 6. 12. 2019, č. j. ÚOHS-S0355/2019/ KS-33744/2019/840/LBř (dále též „žádost ze dne 6. 12. 2019“). Proti prvostupňovému rozhodnutí brojila žalobkyně rozkladem. Rozhodnutím ze dne 8. 9. 2020, č. j. ÚOHS-27960/ 2020/310/MCe, předseda žalovaného pořádkovou pokutu snížil na 75 000 Kč.

II.

[2] Žalobkyně napadla rozhodnutí o rozkladu žalobou. Shora označeným rozsudkem Krajský soud v Brně (dále též „krajský soud“) žalobu zamítl. Krajský soud se neztotožnil s tvrzením žalobkyně, že požadované obchodní záznamy (konkrétně odpovědi na otázky

č. 11, 13, 14, 15, 16, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 32 a 33 obsažené v žádosti ze dne 6. 12. 2019, dále též „sporné otázky“) žalovaný nemohl požadovat, proto ani nemohlo být sankcionováno jejich neposkytnutí. Krajský soud dovodil, že žalobkyně byla povinna požadované obchodní záznamy poskytnout. Obchodní záznamy vyžádané spornými otázkami nelze považovat za nesouvisející s předmětem řízení, resp. za informace, které zjevně nemohou mít vliv na výsledek správního řízení. Dodal, že námitky žalobkyně k předmětným otázkám byly souhrnné a povšechné, a soud se jimi s ohledem na dispoziční zásadu mohl zabývat pouze v předestřeném rozsahu. Krajský soud souhlasil s argumentací žalobkyně, že z žádosti zaslané žalovaným by mělo být zřejmé, z jakého důvodu jsou informace požadovány; dovodil ale, že žádost ze dne 6. 12. 2019 tento požadavek naplňuje. Nesouhlasil ani s tím, že bylo možné zvolit méně invazivní prostředek, jakož ani s tím, že některé otázky nebyly svou intenzitou přiměřené. Podle krajského soudu dále nedošlo k tvrzené kolizi mezi právem žalobkyně na ochranu obchodního tajemství a potřebou zjištění stavu hospodářské soutěže. Krajský soud neshledal důvodné ani námitky mířící do výše pokuty. Výše sankce je předmětem správního uvážení žalovaného, jehož přezkum ze strany správních soudů je značně omezen. Výše pokuty byla řádně odůvodněna. Krajský soud dále uvedl, že pokuta ve výši 75 000 Kč není zjevně likvidační a v hrubém k nepoměru k závažnosti následku a významu předmětu řízení. Ani další námitky neshledal krajský soud důvodnými a žalobu proto zamítl. Rozsudek krajského soudu (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je v plném znění dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

III.

[3] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů obsahově podřaditelných pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Předně namítala, že jak rozsudek krajského soudu, tak i rozhodnutí správních orgánů řádně nevypořádává všechny námitky a relevantní otázky, což způsobuje jejich nepřezkoumatelnost. Podle stěžovatelky dále došlo k nesprávnému právnímu posouzení oprávnění žalovaného položit sporné otázky, povinnosti stěžovatelky na sporné otázky odpovědět a následné postižitelnosti nezodpovězení sporných otázek. Stěžovatelka setrvává na názoru, že žalovaný nemohl položit sporné otázky, protože tyto přímo nesouvisely s vedeným řízením a nemohly mít přímý vliv na průběh či výsledek vedeného správního řízení. Krajský soud na jedné straně dovozuje, že otázky nemohou být položeny svévolně, na druhé však ponechává posouzení otázky svévolnosti zcela na odborném aparátu žalovaného. Tato konstrukce je podle stěžovatelky neakceptovatelná, protože by vedla k tomu, že pokud by byly položené otázky posouzeny odborným aparátem žalovaného, nikdy by nemohly být svévolné. Svévolnost nelze dovozovat z obecné činnosti správního orgánu, ale z působení této činnosti vůči konkrétnímu dotazovanému subjektu. Nesouhlasila ani se závěrem krajského soudu, že žalobní námitky ke sporným otázkám byly povšechné. Stěžovatelka namítla i nesprávné posouzení kolize práva na zachování a ochranu obchodního tajemství a potřeby zjištění stavu hospodářské soutěže. Dále brojila proti výši uložené pokuty. Je názoru, že výše pokuty byla stanovena nepřezkoumatelným způsobem. Nadto je potřeba posuzovat přiměřenost pokuty k její současné ekonomické situaci (ovlivněné pandemií SARS-CoV-2). Dodala, že smyslem pořádkové pokuty je zajišťovací, nikoliv represivní funkce. Stěžovatelka již před rozhodnutím o rozkladu

odpověď na otázky poskytla. Toto poskytnutí je nutné považovat za zákonnou překážku udělení pořádkové pokuty. Stěžovatelka v kasační stížnosti polemizovala i s dílčími částmi odůvodnění rozsudku a dovozovala jejich nepřípadnost. Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[4] Žalovaný podal ke kasační stížnosti písemné vyjádření. Považuje podanou kasační stížnost spíše za pokračování argumentace vedené stěžovatelkou v předcházejících stupních řízení než za nesouhlas s právním posouzením krajského soudu. Žalovaný setrvává na názoru, že byl oprávněn vyžadovat předmětné informace. Souhlasí s posouzením krajského soudu v tom, že by dotazovaný subjekt mohl odmítnout odpovědět, kdyby otázka byla na první pohled zcela mimo probíhající správní řízení. Má však za to, že tato domněnka se v tomto konkrétním případě neuplatní. Uloženou pokutu pak shledává přiměřenou a náležitě odůvodněnou. I při tvrzeném snížení čistého obratu tvoří uložená pokuta zhruba 0,008 % z tohoto obratu, tudíž ji lze těžko považovat za likvidační či nepřiměřenou. Z uvedených důvodů žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

V.

[5] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] Jelikož stěžovatelka v kasační stížnosti poukazovala i na nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, zabýval se kasační soud předně tímto stížním důvodem. Bylo by totiž předčasné zabývat se dalšími kasačními námitkami, pokud by bylo napadené rozhodnutí krajského soudu skutečně nepřezkoumatelné.

[8] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[9] Podle ustálené judikatury platí, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvážil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za lichou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, všechny dostupné na http://nalus.usoud.cz, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004,

č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-76). Těmto požadavkům napadený rozsudek dostál. Rozsudek je řádně odůvodněn a je plně srozumitelný. Krajský soud své závěry zdůvodnil a uvedl, proč považuje žalobní námitky za liché. Z rozsudku je patrné, z jakého skutkového stavu krajský soud vyšel, jak zohlednil podstatné skutkové okolnosti a jak na skutkový stav aplikoval rozhodnou právní úpravu. Postup krajského soudu odpovídá konstantní judikatuře, podle níž není povinností správního soudu reagovat na každý dílčí argument uplatněný v podání a ten obsáhle vyvrátit; úkolem soudu je uchopit obsah a smysl argumentace a vypořádat se s ní (podpůrně srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 201/04, I. ÚS 729/2000, I. ÚS 116/05, IV. ÚS 787/06, III. ÚS 989/08, III. ÚS 961/09, IV. ÚS 919/14). Např. v nálezu ze dne 12. 2. 2009 vydaném pod sp. zn. III. ÚS 989/08 Ústavní soud uvedl, že „*není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná*.“ (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014-43). Výše uvedené platí přiměřeně i pro rozhodnutí správních orgánů (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007-84, ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109, ze dne 28. 3. 2013, č. j. 7 As 92/2012-41, ze dne 16. 7. 2014, č. j. 3 As 111/2013-25 atp.). I ta dostatečně vypořádávají jádro věci i vznesenou argumentaci žalobkyně jako účastnice daného řízení (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64). Nejvyšší správní soud dodává, že neshledal ani existenci žádné vady, pro kterou by rozsudek krajského soudu či rozhodnutí správních orgánů bylo třeba bez dalšího zrušit.

[10] Nejvyšší správní soud neshledal důvodné ani námitky poukazující na nesprávné právní posouzení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené *nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.*

[11] Obecně vzato možno konstatovat, že nesprávné právní posouzení se může vyskytovat v zásadě ve třech formách. Předně může jít o situaci, kdy správní orgán na zjištěný skutkový stav aplikuje jinou právní normu, než kterou aplikovat měl. Další formou nesprávného právního posouzení je situace, v níž správní orgán naopak neaplikuje tu právní normu, kterou aplikovat ve skutečnosti měl. Konečně se může toto pochybení správního orgánu spočívat v tom, že správní orgán sice zvolí a aplikuje správnou právní normu, ale chybně ji vyloží. K těmto třem eventualitám srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2009, č. j. 7 Afs 1/2009-48, ze dne 22. 12. 2011, č. j. 6 Ads 126/2011-124 atp.

[12] Podle stěžovatelky došlo k nesprávnému právnímu posouzení oprávnění žalovaného položit sporné otázky, povinnosti stěžovatelky na sporné otázky odpovědět, resp. postižitelnosti (sankciovatelnosti) nezodpovězení sporných otázek. Nejvyšší správní soud stěžovatelce nepřisvědčil.

[13] Podle § 21e odst. 1 ZOHS každý, kdo poskytuje žalovanému *podklady a informace, včetně obchodních knih, jiných obchodních záznamů nebo jiných záznamů, které mohou mít význam pro objasnění předmětu řízení (dále jen „obchodní záznamy"), je povinen poskytovat je úplné, správné a pravdivé.*

[14] Podle § 21e odst. 2 ZOHS je *každý povinen poskytnout žalovanému na jeho písemnou výzvu a ve stanovené lhůtě obchodní záznamy*. Ve výzvě Úřad uvede ustanovení zákona, o které výzvu opírá, jaké obchodní záznamy požaduje, lhůtu, ve které mají být poskytnuty, a účel, pro který je požaduje, a upozorní na to, že za nesplnění povinnosti podle předchozí věty může uložit *pořádkovou pokutu* podle § 22c.

[15] Podle § 22c ZOHS za nesplnění povinnosti podle § 21e odst. 2 lze uložit *pořádkovou pokutu* až do výše 100 000 Kč nebo 1 % z čistého obratu dosaženého soutěžitelem za poslední ukončené účetní období. Pořádkovou pokutu lze uložit i opakovaně. Celková výše opakovaně ukládaných pokut nesmí přesáhnout 1 000 000 Kč nebo 10 % z čistého obratu dosaženého soutěžitelem za poslední ukončené účetní období.

[16] Mezi stranami není sporné, že žalovaný žádostí ze dne 6. 12. 2019 s odkazem na § 21e ZOHS požádal (ve věci spojení soutěžitelů REWE-ZENTRALFINANZ eG, sídlem Domstraße 20, 506 68 Kolín nad Rýnem, Spolková republika Německo a Cestovní kancelář FISCHER, a.s., sídlem Na Strži 65/1702, Praha 4) řadu společností činných v oblasti poskytování služeb cestovního ruchu o obchodní záznamy vypovídající o fungování tohoto trhu. Žalovaný žádost (adresovanou i stěžovatelce) zdůvodnil potřebou zjistit možné dopady navrhovaného spojení soutěžitelů na hospodářskou soutěž v České republice. V žádosti ze dne 6. 12. 2019 poučil stěžovatelku o možnosti označit odpovědi jako obchodní tajemství (a o způsobu, jak toto technicky provést), přičemž ji poučil o důsledcích nevyhovění žádosti. Stěžovatelka však i přesto odpovědi na sporné otázky neposkytla, což vedlo žalovaného k uložení předmětné pořádkové pokuty dle § 22c odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Odpovědi na sporné otázky poskytla stěžovatelka až v průběhu řízení o rozkladu, na základě čehož předseda žalovaného uloženou pokutu snížil.

[17] S ohledem na výše provedenou rekapitulaci právní úpravy je zřejmé, že žalovaný je oprávněn od každého soutěžitele požadovat poskytnutí informací, obchodních knih, obchodních záznamů nebo jiných záznamů, které mohou mít význam pro objasnění předmětu řízení („obchodní záznamy"), přičemž tyto má každý soutěžitel povinnost poskytnout úplné, správné a pravdivé. Pokud tak neučiní, je žalovaný oprávněn uložit pořádkovou pokutu. Zákon limituje poskytnutí informací (záznamů) výslovně tím, že *mohou mít význam pro objasnění předmětu řízení.*

[18] Na činnost žalovaného při požadování obchodních záznamů se pak vztahují i zásady činnosti správních orgánů obsažené v § 2 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád"), jak vyplývá z § 1 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 25a ZOHS, mj. zásada proporcionality zásahu vůči soutěžiteli. Např. v rozsudku ze dne 7. 1. 2016, č. j. 9 As 231/2015-64, Nejvyšší správní soud vyslovil, že Úřad pro ochranu hospodářské soutěže musí při vyžadování informací a podkladů po soutěžitelích podle § 21e odst. 1 ZOHS postupovat v souladu se zásadou

proporcionality. Požadované informace a podklady musí být způsobilé napomoci ke zjištění domnělého protiprávního jednání (nebo obecně k zajištění účelu řízení), nesmí být vyžadovány opakovaně po nepřiměřenou dobu a nesmí být vyžadovány s nepřiměřenou intenzitou.

[19] Vzhledem k obsahu kasační stížnosti tak Nejvyšší správní soud posoudil přiměřenost intenzity žádosti žalovaného a její způsobilost napomoci k zjištění skutečností pro řízení o spojení soutěžitelů (její relevanci), a dovodil, že stížním námitkám stěžovatelky nelze přisvědčit.

[20] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že v dané věci se jednalo o spojení významných soutěžitelů, přičemž nesprávné posouzení vlivu jejich spojení na relevantní trh by mohlo mít značný dopad na hospodářskou soutěž. Odpovědi na předmětné otázky mohly poskytnout informace o chování soutěžitelů, jejich dodavatelů či odběratelů, a tedy o stavu hospodářské soutěže a jejím možném vývoji po případném spojení soutěžitelů. Předpokladem pro řádné vyhodnocení tohoto vývoje, resp. dopadu na soutěž, jsou přitom relevantní informace, které mohou poskytnout primárně soutěžitelé (podpůrně srov. rozsudky Soudního dvora ve věci 155/79, *AM & S Europe v. Komise*, 374/87 *Orkem v. Komise* nebo C-94/00 *Roquette Frères*, nebo komentářová literatura, např. Raus, D., Oršulová, A. *Zákon o ochraně hospodářské soutěže. Komentář.* Wolters Kluwer, Praha, 2014; KINDL, J., MUNKOVÁ [Spojování soutěžitelů (§ 12-19)]. In: KINDL, J., MUNKOVÁ, J. *Zákon o ochraně hospodářské soutěže*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 223). Jak tedy správně dovodil krajský soud, obchodní záznamy vyžádané spornými otázkami nelze považovat za nesouvisející s předmětem řízení, resp. za informace, které zjevně nemohou mít vliv na výsledek správního řízení. Odpovědi na sporné otázky měly jednoznačný význam pro dané řízení. Nepřiměřenost sporných otázek pak nelze dovodit ani z toho, že jsou poměrně extenzivní. V tomto ohledu je třeba rovněž vyjít z předmětu daného řízení, jehož cílem bylo vyhodnotit spojení významných soutěžitelů. Pro náležité posouzení takového spojení, resp. jeho dopadů na hospodářskou soutěž, je třeba disponovat podrobnými informacemi. Bez nich nelze náležitě posoudit důsledky předmětného spojení soutěžitelů pro hospodářskou soutěž. Sporné otázky proto co do obsahu nelze hodnotit jako nepřiměřené.

[21] Pokud pak stěžovatelka dodává, že otázky nejsou proporční vzhledem k tomu, že se na ně mohl žalovaný dotázat jiných subjektů, konkrétně leteckých společností, opomíjí, že letecké společnosti vykonávají zpravidla typově jiné služby než cestovní kanceláře, a proto by je žalovaný těžko mohl vyhodnotit jako konkurenty soutěžitelů na relevantních trzích. Žalovaný pochopitelně mohl některé informace požadovat také od jiných subjektů, v žádném případě však nelze považovat za nezákonné či nepřiměřené, pokud je požadoval primárně po konkurentech spojovaných soutěžitelů, kteří z logiky věci mohou poskytnout řadu informací stran stavu hospodářské soutěže na relevantním trhu.

[22] Nejvyšší správní soud nesouhlasí rovněž s tím, že by sporné otázky byly nepřiměřené vzhledem k nedůsledně zohledněné kolizi stěžovatelčina práva na ochranu obchodního tajemství s potřebou zjistit stav hospodářské soutěže. Podle § 21c odst. 1 ZOHS jsou části správního spisu obsahující obchodní tajemství vyloučeny z nahlížení, přičemž k nahlížení jsou účastníkům řízení dány k dispozici pouze listiny, z nichž bylo

obchodní tajemství odstraněno. Podle § 24 ZOHS pak mají i pracovníci žalovaného a osoby v jiném vztahu k žalovanému uloženu povinnost zachovávat mlčenlivost o skutečnostech tvořících obchodní tajemství, o nichž se dozví při své činnosti, a to i po skončení tohoto vztahu. Právní úprava obsažená v ZOHS tedy poskytuje dostatečnou ochranu obchodního tajemství. S ohledem na přednostní aplikaci speciálního ustanovení (§ 21c odst. 1 ZOHS) je nutno označit za lichou také úvahu stěžovatelky, že správní řád jakožto *lex generalis* neumožňuje utajit účastníkovi řízení část skutečností. Ochrana poskytnutých informací je pak zajištěna i v soudním řízení. Z § 45 odst. 3 s. ř. s. vyplývá, že při nahlížení do soudního spisu musí být garantován stejný standard ochrany, který je obsažen ve zvláštních zákonech (komentářová literatura upozorňuje kromě obchodního tajemství také např. na listovní tajemství, zpovědní tajemství nebo bankovní tajemství - BLAŽEK, T. a kol. *Soudní řád správní*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016). Z nahlížení sice dle následujícího odstavce nelze vyloučit ty části spisu, se kterými měl účastník možnost se seznámit již ve správní řízení, nebo ty části spisu, které se staly předmětem dokazování, jak však kasační soud v minulosti dovodil, „*pokud v řízení o žalobě ve správním soudnictví soud vychází z údajů obsažených ve správním spisu, aby ověřil skutkový a právní stav, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí správního orgánu, pak tento postup nelze označit za dokazování ve smyslu § 52 s. ř. s.,*“ (II. právní věta rozsudku ve věci sp. zn. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS). Dále je potřeba upozornit, že nahlížení je obecně umožněno pouze účastníkům řízení, osobám zúčastněným na řízení a osobám, které prokážou právní zájem či jiný vážný důvod, pokud toto nahlížení nekoliduje s chráněnými právy účastníků (§ 45 odst. 2 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud neshledává ani žádnou jinou nepřípustnou kolizi práv stěžovatelky s normami aplikovanými v dané věci.

[23] Stěžovatelka dále tvrdila, že krajský soud chybně odvodil konstatování přiměřenosti sporných otázek od „odbornosti aparátu žalovaného,“ resp. „krátké lhůty po vydání rozhodnutí.“ Nejvyšší správní soud s touto interpretací rozsudku krajského soudu nesouhlasí. Krajský soud na tyto dvě okolnosti ukazuje pouze podpůrně (jako na dílčí části posouzení zákonnosti položených otázek). Ve vztahu k odbornému aparátu žalovaného krajský soud správně uvedl, že formulace otázek spadá do oblasti správního uvážení žalovaného a je (prakticky) prováděna jeho odborným aparátem. Toto je krajským soudem s přiléhavým odkazem mj. na rozhodnutí Tribunálu ve spojených věcech T-458/09 a T-171/10 *Slovak Telekom* posouzeno jako argument ve prospěch pravomoci žalovaného sporné otázky položit. Z rozhodnutí krajského soudu přitom nevyplývá, že by pouhá existence odborného aparátu žalovaného zakládala automatickou zákonnost položených otázek. To stejné platí i pro krátkou lhůtu pro vydání rozhodnutí o spojení soutěžitelů. Ani na ní zákonnost postupu žalovaného nestojí.

[24] Co do posouzení relevance sporných otázek pro předmětné řízení pak Nejvyšší správní soud uvádí, že bylo na první pohled zřejmé, z jakého důvodu žalovaný otázky pokládá, resp. k čemu potřebuje odpovědi na ně. To vyplývá z úvodního textu žádosti žalovaného i z položených otázek. Žádost ze dne 6. 12. 2019 byla velmi podrobně odůvodněna a stěžovatelce v ní bylo dostatečně vysvětleno, co se od ní požaduje a z jakého důvodu. Spojitost sporných otázek s předmětem řízení je zjevná nejen z jejich kontextu (ve formě odůvodnění žádosti), ale i z jejich samotné textace. Jak přitom správně připomněl krajský soud, stěžovatelka nepředestřela v rozkladu žádnou konkrétní výtku k jednotlivým sporným otázkám; předestřela pouze souhrnné hodnocení jejich nepotřebnosti, resp.

nesouvislosti se správním řízením. Proto lze předsedovi žalovaného jen stěží vytýkat, že se i on zabýval zákonností dotazů a potřebností odpovědí souhrnně.

[25] Nelze tedy souhlasit s tím, že žalovaný nebyl oprávněn požadovat poskytnutí předmětných obchodních záznamů, resp. zodpovězení položených otázek, jakož ani s tím, že by povinností stěžovatelky nebylo na sporné otázky odpovědět. Otázky žalovaného byly položeny v mezích zákona a stěžovatelce tedy vznikla povinnost na ně zodpovědět. Pokud pak stěžovatelka informace neposkytla v úplné podobě, byl žalovaný oprávněn uložit pořádkovou pokutu.

[26] Nejvyšší správní soud pak neshledal důvodné námitky směřující proti uložené pokutě. Podle § 22c ZOHS může žalovaná za nesplnění povinnosti dle § 21e odst. 2 uložit *pořádkovou pokutu* až do výše 100 000 Kč nebo 1 % z čistého obratu dosaženého soutěžitelem za poslední ukončené účetní období. Pořádkovou pokutu lze uložit i opakovaně. Celková výše opakovaně ukládaných pokut nesmí přesáhnout 1 000 000 Kč nebo 10 % z čistého obratu dosaženého soutěžitelem za poslední ukončené účetní období.

[27] V dané věci byla uložena stěžovatelce prvostupňovým rozhodnutím pokuta 100 000 Kč, která byla rozhodnutím o rozkladu snížena na 75 000 Kč.

[28] Z judikatury Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 100/2014-25) vyplývá, že ukládání sankcí za správní delikty, a tudíž i rozhodování o jejich výši, se děje ve sféře volného správního uvážení (diskreční pravomoci) správního orgánu, tedy zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z možných řešení, které zákon předpokládá a dovoluje. Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkumu lze jen potud, nepřekročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, a zda toto volné uvážení nezneužil (§ 78 odst. 1 s. ř. s., srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012-36). Není v pravomoci správního soudu, aby vstupoval do role správního orgánu a nahrazoval správní diskreci diskrecí soudní, tedy například aby sám rozhodoval, jaká sankce (co do druhu a výše) by měla být uložena (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2013, č. j. 2 As 130/2012-20, č. 2992/2014 Sb. NSS, ze dne 25. 7. 2019, č. j. 1 As 127/2018-99). Přesně v duchu uvedené (konstantní a jednoznačné) judikatury postupoval i krajský soud.

[29] Ani podle názoru Nejvyššího správního soudu správní orgány nepřekročily zákonem stanovené meze uvážení, nevybočily z nich, resp. správní uvážení nezneužily. Dostatečně a přesvědčivě odůvodnily, z jakých důvodů uložily předmětnou pokutu. Nedopustily se ani žádného pochybení, pro které by bylo třeba přistoupit ke zrušení jejich rozhodnutí. Výše pokuty byla náležitě odůvodněna již v prvostupňovém rozhodnutí. Předseda žalovaného pak pokutu snížil, a toto snížení řádně odůvodnil. Z obsahu jeho rozhodnutí vyplývá, že převzal důvody pro uložení pokuty obsažené v prvostupňovém rozhodnutí a k nim přidal novou polehčující okolnost (k níž došlo po vydání prvostupňového rozhodnutí), za kterou považoval dodatečné poskytnutí požadovaných informací stěžovatelkou.

[30] Výslednou pokutu (ve výši 75 000 Kč) nelze vzhledem významu daného řízení a možným důsledkům nesprávného zhodnocení stavu hospodářské soutěže považovat ani za pokutu, která by byla v hrubém nepoměru k závažnosti následku a významu předmětu řízení (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, nebo nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 38/02 ze dne 9. 3. 2004 atp. Z ničeho nevyplývá ani to, že by pokuta (ve výši desetitisíců korun českých) byla pro stěžovatelku (významnou cestovní kancelář) likvidační. Nejvyšší správní soud nikterak nezpochybňuje obecně známé důsledky pandemie SARS-CoV-2 na cestovní trh, stěžovatelka však nedoložila, jak konkrétně se tato pandemie projevila na její finanční situaci. Stěžovatelka ani v kasačním řízení nepředložila žádný podklad, ze kterého by vyplývala likvidační povaha dané pokuty. Zůstala v rovině obecných tvrzení a relevantně nezpochybnila úvahy žalovaného a krajského soudu o nelikvidační povaze uložené sankce.

[31] I podle názoru Nejvyššího správního soudu účelem pořádkové pokuty není primárně potrestání pachatele, nýbrž zajištění naplnění účelu správního řízení (srov. např. Kopecký, M. *Správní právo. Obecná část.* 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021 s. 319). O primární represivní funkci by bylo možné hovořit pouze v případě, že by samotné rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty bylo vydáno až *ex post*, tj. po dodatečném poskytnutí informací. Taková situace však v posuzované věci nenastala. Pokuta nebyla stěžovatelce uložena až poté, co poskytla informace. Je pravdou, že informace stěžovatelka poskytla před vydáním rozhodnutí o rozkladu, tuto skutečnost pak žalovaný vyhodnotil jako polehčující okolnost, na základě které snížil uloženou pokutu. Z konstrukce § 21e ZOHS přitom nelze dovodit, že by po zodpovězení otázek již nebylo lze pokutu uložit. V takovém případě by pořádková pokuta získala charakter jen jakési kauce (záložního plnění), což však neodpovídá její zákonné koncepci. Účelem pořádkové pokuty je přinutit povinné subjekty k poskytnutí podkladů či informací (obchodních záznamů), které mohou mít význam pro objasnění předmětu řízení. Zákon přitom explicitně nestanoví, že by pozdější poskytnutí požadovaných informací vyvolávalo nutnost prominutí pokuty.

[32] Souhrnně vzato se tak Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci plně ztotožnil s hodnocením a závěry krajského soudu v napadeném rozsudku, které považuje za správné a náležitě vyargumentované. To, že s nimi stěžovatelka nesouhlasí a má jiný názor, přirozeně samo o sobě neznamená, že je napadený rozsudek nezákonný. S ohledem na poměrnou podrobnost a obsažnost odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu, Nejvyšší správní soud reagoval na stížní námitky koncentrovaněji, aby neopakoval již několikrát řečené. Jinými slovy, Nejvyšší správní soud se s rozsudkem krajského soudu ztotožnil a v podrobnostech na jeho odůvodnění odkazuje. Z tohoto důvodu nemohl shledat případnou ani polemiku stěžovatelky s jeho argumentací. Soud dodává, že neshledal ani existenci vad, ke kterým je povinen přihlížet *ex offo* (viz např. § 109 odst. 4 s. ř. s.).

[33] Z uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[34] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci úspěch neměla, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému pak podle obsahu spisu žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti

v řízení o kasační stížnosti nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 18. října 2022

Tomáš Foltas
předseda senátu