



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. ÚHOS-R 65/2009/HS-13615/310/JMa, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 12. 3. 2013, č. j. 62 Af 58/2012 - 273,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovaný **j e p o v i n e n** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4.114 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce JUDr. Antonína Janáka, advokáta se sídlem v Praze, Matoušova 12.

**O d ů v o d n ě n í :**

**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. I tento druhý rozsudek krajského soudu byl ke kasační stížnosti žalovaného zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 Afs 77/2012-46. Poté krajský soud rozsudkem ze dne 12. 3. 2013, č. j. 62 Af 58/2012 - 272, snížil pokutu uloženou žalobkyni na 7.000 Kč a ve zbytku žalobu zamítl.

## II. Kasační stížnost

[5] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) napadl v pořadí třetí 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 v kasační stížnosti upozornil nejprve na to, že krajský soud v napadeném rozsudku hovoří o předmětném správním deliktu jako „závažném“, nikoli jako „velmi závažném“, jak jeho závažnost klasifikoval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 20. 12. 2012. Stěžovatel tuto nepřesnost chápe pouze jako chybu v psaní. Z textu rozsudku krajského soudu je srozumitelné, že co se týče typové závažnosti, krajský soud se závěry Nejvyššího správního soudu vyslovenými ve druhém zrušujícím rozsudku ztotožnil. Pro případ, že by se o chybu v psaní nejednalo, namítá stěžovatel nezákonnost napadeného rozsudku krajského soudu z důvodu nerespektování právního názoru Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 Afs 77/2012-46.

[7] Dále stěžovatel zpochybnil argumentaci krajského soudu, že v daném případě specifické okolnosti případu odůvodnily uložení „spíše symbolické“ pokuty. Nejvyšší správní soud v předchozím rozsudku konstatoval, že za určitých výjimečných okolností by bylo lze uvažovat o uložení symbolické pokuty i za velmi závažná porušení pravidel hospodářské soutěže. Příkladem ani taxativně ovšem Nejvyšší správní soud neuvedl, co lze jako výjimečné okolnosti chápat. Stěžovatel je přesvědčen, že trvá-li delikt přes šest let, nelze tuto skutečnost zcela určitě chápat jako výjimečnou okolnost odůvodňující uložení symbolické pokuty. Sankce by pak neplnila represivní funkci a nebyla by v souladu s právem.

pokračování

[8] Odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 A 17/2002, který se týkal rovněž nejzávažnějšího správního deliktu v příslušném odvětví. Podle zmiňovaného rozsudku byla právě delší doba protiprávního jednání parametrem, který odůvodňoval uložení pokuty v nikoli symbolické výši. V posuzovaném případě se obdobně jako ve zmíněném rozsudku jednalo o jeden z typově nejzávažnějších deliktů, nebyla způsobena škoda a delikt nebyl jednorázový.

[9] Uložení symbolické pokuty je podle stěžovatelky nepřipustné i z toho důvodu, že délka protisoutěžního jednání je jedním ze tří základních parametrů pro stanovení základní části pokuty [viz § 22 odst. 2 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, v platném znění (dále též „Zásady“)]; nespadá mezi polehčující či přitěžující okolnosti.

[10] Stěžovatel dále odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 25. 10. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09, z něhož vyplývá, že typová závažnost určitého deliktního jednání může být obecně tak vysoká, že nepřipouští ani v individuálním případě stanovit nulovou hodnotu výměry sankce. U jednání, které je českým i unijním právem vnímáno jako jeden z nejzávažnějších protisoutěžních deliktů, tak s ohledem na proporcionalitu mezi typovou závažností a výší sankční sazby nelze uvažovat o nulové výměře sankce. I při zohlednění specifík projednávaného případu krajský soud podle stěžovatele s ohledem na dlouhodobost deliktního jednání a na citovanou judikaturu nemohl uložit symbolickou výši sankce.

[11] Z bodu 7 Zásad vyplývá, že stěžovatel při ukládání pokut přihlíží zejména k závažnosti, případnému opakování a délce trvání porušování zákona o ochraně hospodářské soutěže. Všechny tři citované parametry jednání byly naplněny, což jednoznačně svědčilo v neprospěch pokuty uložené pouze v symbolické výši. Stěžovatel dodal, že všechny krajským soudem zmiňované skutečnosti vzal Úřad při rozhodování o výši uložené pokuty do úvahy, o čemž svědčí fakt, že uložená pokuta nedosahovala ani 1 % maximální zákonné vše. K tomu stěžovatel odkázal na rozsudek Tribunálu ze dne 16. 6. 2011 ve věci T-211/08 *Putters International NV*, podle něhož ani okamžité upuštění od protiprávního jednání po zahájení řízení o správním deliktu není obecně spatřováno jako polehčující okolnost, která by odůvodňovala snížení základní částky pokuty.

[12] Stěžovatel je rovněž přesvědčen, že při udělování sankce správní orgán nemá přihlížet k nepříznivé finanční situaci delikventa, jinak by tento subjekt získal neoprávněnou soutěžní výhodu; je nutné zkoumat výlučně případný likvidační charakter pokuty (srov. bod 35 Pokynů nebo rozsudek Tribunálu ze dne 11. 3. 1999 ve věci T-148/94 *Preussag Stahl AG* nebo rozhodnutí Evropské komise ze dne 18. 7. 2001 ve věci *Graphite Electrodes*). Ztrátové hospodaření žalobkyně proto nemohlo být důvodem, který by ospravedlnil uložení symbolické pokuty. Stěžovatel nesouhlasí ani s názorem krajského soudu, že nebylo na místě, aby žalobkyně byla nucena opatřit si peníze na zaplacení pokuty od svých členů zvýšením členských příspěvků. V roce 2008 byly členské příspěvky zvýšeny na 2.000 Kč za rok, což při počtu 28 členů mohlo stačit na úhradu téměř celé výše pokuty.

[13] Závěrem stěžovatel uvedl, že s ohledem na výše uvedené nebylo uložení spíše symbolické pokuty případné. Tato skutečnost způsobuje nezákonnost napadeného rozsudku, mj. pro nedostatečné odůvodnění moderace pokuty. Pokud by Nejvyšší správní soud názor krajského soudu akceptoval, stal by se součástí české judikatury precedent, podle něhož by bylo možné za cenový kartel trvajícím přes šest let uložit zcela symbolickou pokutu. Bagatelizace délky trvání jednoho z nejzávažnějších správních deliktů není na místě, neboť popírá represivní účinek sankce a atakuje samotný smysl činnosti Úřadu, jímž je ochrana soutěže na trhu.

[14] 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

[15] Žalobkyně ve svém vyjádření kasační stížnosti poznamenala, že jakkoliv nesouhlasí se závěry vyslovenými v rozsudku Krajského soudu v Brně týkajícími se posouzení vydání honorářových tabulek, kasační stížnost nepodala, jelikož by předmětnou záležitost ráda ukončila.

[16] V okamžiku, kdy stěžovatel žalobkyni oznámil zahájení řízení, učinila žalobkyně vše pro to, aby byly výtky z jeho činnosti odstraněny, přestože byla přesvědčena o nezávadnosti svého jednání. Všechny své členy žalobkyně informovala o zahájení řízení a o nemožnosti řídit se údaji obsaženými v honorářových tabulkách. Vyhotovení tabulek byla stažena z oběhu a nadále se žalobkyně k cenám uměleckých výkonů již nevyjadřovala.

[17] Názor Nejvyššího správního soudu vzala žalobkyně na vědomí a nehodlá s ním polemizovat. Podle jejího názoru pokuta vyměřená Úřadem neodpovídá skutkovému stavu v dané kauze a rovněž závěry vyslovené v napadeném rozhodnutí nejsou adekvátní konkrétní situaci. Úpornost, s jakou se stěžovatel snaží vydávat počínání žalobkyně za vysoce společensky nebezpečné, je až zarážející.

[18] Závěrem žalobkyně dodala, že pokutu akceptuje a navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítl.

### IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[19] 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 nepřipustnost [srov. nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 136/05 ze dne 8. 6. 2005 (N 119/37 SbNU 519), <http://nalus.usoud.cz>]. 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.).

[20] Kasační stížnost není důvodná.

[21] Nejvyšší správní soud se nejprve věnoval námitce upozorňující na chybné označení typové závažnosti deliktního jednání krajským soudem [ad IV. A); důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Poté hodnotil námitku týkající se nesprávného posouzení podmínek pro moderaci uložené pokuty [ad IV. B); důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

#### *IV. A) Chybné označení typové závažnosti jednání krajským soudem*

[22] Stěžovatel v kasační stížnosti poznamenal, že krajský soud v napadeném rozsudku o deliktním jednání žalobkyně hovořil jako o jednání závažném, zatímco z předchozího zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu vyplývalo, že jednání je nutno hodnotit jako velmi závažné. V případě, že by předmětnou nepřesnost Nejvyšší správní soud nepovažoval za pouhou chybu v psaní, namítl stěžovatel nerespektování závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu krajským soudem.

pokračování

[23] Krajský soud se žalobní námitkou nesprávné výše pokuty zabýval na stranách 17 až 23 napadeného rozsudku. Na straně 20 uvedl: „*Pokud jde o kritéria v zákoně výslovně uvedená, tak ty žalovaný zohlednil správně. V souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu posoudil i kritérium závažnosti, jehož vadnou aplikaci mu nesprávně vytkl zdejší soud v předchozím rozsudku. Žalovaný tedy předmětnou cenovou dobodu správně vyhodnotil jako závažné porušení ZOHS (...).*“ Krajský soud tedy uzavřel, že se jednalo o porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže závažné, dlouhodobé a úmyslné (srov. strana 22 rozsudku).

[24] Předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže v žalobou napadeném rozhodnutí k otázce závažnosti uložené pokuty konstatoval, že „*[d]obody týkající se cen jsou také v rozhodovací praxi Úřadu i Evropské komise považovány za velmi závažné porušení zákona. Aprobuji tak závěr prvostupňového orgánu, že jednání účastníka řízení je závažným porušením zákona o ochraně hospodářské soutěže*“ (srov. bod 56 citovaného rozhodnutí).

[25] Nejvyšší správní soud pouze ve stručnosti připomíná, že v předchozím zrušujícím rozsudku ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 Afs 77/2012-46, shledal nesprávným závěr krajského soudu o tom, že jednání žalobkyně nebylo možné hodnotit jako závažné. Vyšel z právní úpravy § 22 odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže, ve znění účinném do 31. 8. 2009, a konstatoval, že v případě žalobkyně nebylo možné v rámci posuzování kritéria závažnosti předmětného jednání zohlednit jiné okolnosti než typovou závažnost deliktu. Proto Nejvyšší správní soud v předmětném rozsudku uzavřel, že 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 (srov. body 30 a 31 rozsudku).

[26] Stěžovatel krajskému soudu vyčítá, že ve svém rozsudku klasifikuje jednání žalobkyně jako jednání závažné, nikoliv velmi závažné. Nejvyšší správní soud proto zkoumal, zda odůvodnění rozsudku krajského soudu je v souladu s právními závěry vyslovenými v předchozím zrušujícím rozsudku tohoto soudu ze dne 20. 12. 2012. Z odůvodnění rozsudku krajského soudu vyplývá, že soud převzal závěry Nejvyššího správního soudu i žalovaného ohledně typové závažnosti protisoutěžního jednání žalobkyně. Jak na rozsudek Nejvyššího správního soudu, tak na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí krajský soud na straně 22 rozsudku odkázal a uzavřel, že se jednalo o závažné porušení pravidel hospodářské soutěže. Je tak zřejmé, že krajský soud závazný právní názor vyslovený v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 77/2012 - 46 akceptoval. Stěžovatelem zmiňované nepřesnosti, že krajský soud jednání neoznačil za velmi závažné porušení pravidel hospodářské soutěže, nezpůsobují nezákonnost právního názoru krajského soudu, neboť je zřejmé, že krajský soud se ve svém rozsudku ze dne 12. 3. 2013 závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu bezvýhradně řídil. Ostatně i sám žalovaný v napadeném rozhodnutí jednání žalobkyně charakterizoval jako závažné porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže (srov. bod [24] shora).

[27] Obavy stěžovatele, že se krajský soud závazným právním názorem vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 77/2012 - 46 neřídil, tedy nejsou opodstatněné.

#### *IV. B) Posouzení podmínek pro moderaci uložené pokuty*

[28] Stěžovatel v kasační stížnosti dále tvrdil, že s ohledem na dlouhodobost a závažnost protisoutěžního jednání nebylo možné přistoupit v daném případě k moderaci uložené pokuty. Krajský soud na straně 20 napadeného rozsudku odkázal na rozsudek Nejvyššího správního

soudu ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000 - 62, a konstatoval, že předmětný případ je případem zcela výjimečným, kdy uložená pokuta je zjevně nepřiměřená, přestože její výše nedosahuje ani 1 % maximálního zákonného rámce. Podle krajského soudu žalovaný správně zhodnotil zákonná kritéria pro stanovení výše pokuty, ovšem dostatečně nezohlednil konkrétní okolnosti protisoutěžního jednání. S ohledem na zanedbatelný podíl žalobkyně na relevantním trhu, počet jejích členů a jejich zaměření, množství distribuovaných publikací a jejich charakter nebo hospodářskou situaci žalobkyně krajský soud dovedl, že pokuta ve výši cca poloviny ročního příjmu žalobkyně je v daném případě pokutou zjevně nepřiměřenou. Soud proto uloženou pokutu snížil na 7.000 Kč.

[29] 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 dokažováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.*

[30] Jak již Nejvyšší správní soud uvedl ve svém předchozím zrušujícím rozsudku ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 Afs 77/2012-46, na jehož odůvodnění na tomto místě v podrobnostech odkazuje, k moderaci trestu podle § 78 odst. 2 s. ř. s. může soud přistoupit, jsou-li naplněny zákonné podmínky pro moderaci sankce 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. V projednávané věci nebylo sporu o tom, že prvé tři podmínky pro moderaci trestu byly splněny. Spornou otázkou zůstalo, zda pokuta ve výši 60.000 Kč uložená žalobkyni byla zjevně nepřiměřená či nikoliv.

[31] Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000 - 62, publikovaného pod č. 225/2004 Sb. NSS, „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. V předchozím rozsudku č. j. 1 Afs 77/2012 - 46 zdejší soud v tomto ohledu uzavřel, že *„není možné pro všechny budoucí případy předem technokraticky kvantifikovat, jaká výše pokuty vyjádřená v procentech maximální možné sazby by byla zjevně nepřiměřenou. Být 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.“*

[32] Při hodnocení zákonnosti závěru krajského soudu o zjevné nepřiměřenosti uloženého trestu Nejvyšší správní soud posuzoval, zda obstojí názor krajského soudu, že i přes závažnost protisoutěžního jednání a jeho dlouhodobost byla uložená pokuta s ohledem na specifické okolnosti projednávaného případu zjevně nepřiměřená. K tomu je nutné nejprve připomenout právní úpravu relevantní pro stanovení výše pokuty v dané věci.

[33] Podle § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže, ve znění účinném do 31. 8. 2009, *jsou zakázány 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].

pokračování

[34] 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 obrátu 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.

[35] 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 Úřad při ukládání sankcí zvažuje, zda uložená pokuta nepůsobí likvidačně, přihlédne k majetkovým poměrům delikventa a zohlední i další specifické okolnosti případu. Výsledná pokuta musí být dostatečně individualizovaná na případ porušeitele zákona o ochraně hospodářské soutěže a musí odpovídat zásadě rovného a spravedlivého trestu (srov. bod 28 rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 77/2012 - 46).

[36] Krajský soud v napadeném rozsudku aproboval závěr stěžovatele o tom, že 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, bylo závažné, dlouhodobé (trvalo více než šest let) a úmyslné. Podle krajského soudu však správní orgány nesprávně vyhodnotily ostatní okolnosti případu, což způsobilo, že uložená pokuta byla zjevně nepřiměřená. Těmito specifickými okolnostmi případu byly podle krajského soudu zanedbatelný podíl žalobkyně na trhu, který činí méně než 1 %, a s tím související mizivá schopnost cenové dohody ovlivnit hospodářskou soutěž. Krajský soud v této souvislosti zmínil rovněž nízký počet členů žalobkyně (28 členů) a jejich zaměření (mezi členy žalobkyně patří i osoby, které se užitou grafikou zabývají jen jako volnočasovou aktivitou, aniž by z ní měly zisk, nebo se věnují jen její velice úzké oblasti). Dále soud zohlednil nízké množství distribuovaných publikací, způsob jejich zveřejnění a jejich povahu. Nejednalo se o ceník závazný, žalobkyně dodržování cen žádným způsobem nekontrolovala ani nesankcionovala, proto pravděpodobnost možného ovlivnění soutěže na daném trhu byla velice nízká. Krajský soud vzal do úvahy i následnou spolupráci žalobkyně s Úřadem po zahájení řízení a neprodlené odstranění závadného stavu. Přihlédl rovněž k hospodářské situaci žalobkyně (příjmy v roce 2008 činily 116.800 Kč a výdaje 151.034 Kč a obdobně tomu bylo v roce předchozím). Na základě všech těchto okolností krajský soud shledal pokutu ve výši 60.000 Kč zjevně nepřiměřenou.

[37] Z výše popsaného je zřejmé, že krajský soud svůj závěr o zjevné nepřiměřenosti uložené pokuty podrobným a přesvědčivým způsobem odůvodnil; z hlediska přezkoumatelnosti jeho závěrů mu proto nelze ničeho vytknout (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2005, č. j. 1 As 30/2004 - 82). Další otázkou tak bylo, zda obstojí závěry krajského soudu, že správní orgány nedostatečným způsobem zohlednily ostatní specifické okolnosti případu, které odůvodňovaly nižší výši pokuty.

[38] Nejprve považuje Nejvyšší správní soud za důležité zmínit, že posuzování přiměřenosti, resp. zjevné nepřiměřenosti uložené sankce je záležitostí spíše subjektivní, založenou do jisté míry na vnitřních hodnotách a postojích rozhodujícího subjektu. Je zřejmé, že stěžovatel uloženou pokutu za zjevně nepřiměřenou nepovažuje, na druhou stranu krajskému soudu se uložená pokuta jako zjevně nepřiměřená okolnostem projednávaného případu jevila. V řízení o kasační stížnosti proto Nejvyšší správní soud musel zvážit, zda úvaha krajského soudu nevybočila z mantinelů stanovených v § 78 odst. 2 s. ř. s. a zda v projednávaném případě sankce ve výši

60.000 Kč vyhovovala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce či nikoliv (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012 - 23).

[39] Předně je nutno odmítnout kategorický názor stěžovatele, že jde-li o závažné a dlouhodobé protisoutěžní jednání, nelze za žádných okolností uložit symbolickou pokutu. Jak již bylo shora zmíněno, každá pokuta musí být dostatečně individualizovaná, aby vyhovovala požadavku přiměřeného a spravedlivého trestu. Jakkoli lze v obecné rovině připustit, že závažné a navíc dlouhodobé jednání proti pravidlům hospodářské soutěže bude zpravidla trestáno přísnější sankcí, která bude mít citelný dopad do majetkové sféry porušitele a bude působit represivně, nelze paušálně tvrdit, že ani za takový typ porušení hospodářské soutěže nelze za žádných okolností uložit pokutu ve spíše symbolické výši, jak konstatoval krajský soud.

[40] Vzhledem k tomu, že legislativní úprava jednotlivých protisoutěžních jednání je plně kompetencí zákonodárce (*nulla poena sine lege*), je na něm, aby posoudil vhodnost (účelnost) jednotlivých druhů sankcí, resp. zákonem stanovené sazby sankcí (jejich výši). Není-li v zákoně o ochraně hospodářské soutěže explicitně vyjádřeno, že za závažné a dlouhodobé porušení zákona nelze uložit symbolickou výši pokuty, např. stanovením vyšší minimální hranice sankce za takovýto typ jednání, nelze názor stěžovatele o nutnosti přísnějších sankcí za každá závažná a dlouhodobá porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže akceptovat. Ačkoliv je kritérium závažnosti a délky trvání jedním ze zákonných kritérií, které musí při stanovení výše sankce správní orgány podle § 22 odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže vždy zvažovat, z předmětného ustanovení neplyne, že by sankce za závažné a dlouhodobé porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže nemohla být ve výjimečných případech symbolická. Pokud striktní požadavek stěžovatele na vyšší úrovni pokut za každé závažné a dlouhodobé porušení pravidel hospodářské soutěže nenachází odraz v právním předpisu, nelze přisvědčit jeho názoru, že za tento typ porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže nemůže být v žádném myslitelném případě uložena pokuta v symbolické výši.

[41] Tomuto závěru nebrání ani judikatura zmiňovaná stěžovatelem v kasační stížnosti. Z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/09 ze dne 25. 10. 2011 (N 183/63 SbNU 117; 22/2012 Sb.), dostupného na <http://nalus.usoud.cz>, stěžovatel dovozoval, že za závažné jednání proti pravidlům hospodářské soutěže nelze s ohledem na princip proporcionality uložit nulovou hodnotu výměry sankce. Tvrzený názor z citovaného nálezu ovšem nevyplývá; právě naopak. Ústavní soud v předmětném nálezu zdůraznil, že je to výhradně zákonodárce, kdo v rámci legislativní činnosti určuje závažná jednání a stanoví za ně přiměřené sankce při zohlednění kriminálně politických kritérií, jako jsou např. hledisko generální prevence, četnost výskytu deliktů v dané historické době, intenzita rizika deliktního jednání a z toho plynoucí stupeň ohrožení spořádaného lidského soužití ("právního míru"), proměny v axiologickém nazírání veřejnosti na význam individuálních a společenských hodnot a právní statky poškozované deliktním chováním pachatelů (srov. bod 35 nálezu). Dále konstatoval: „*Ústavní předpisy nevyžadují, aby zákonodárce při zákonném stanovení sankční sazby vždy upustil od spodního ohraničení výměry sankce. Typová závažnost (škodlivost) deliktního jednání daného druhu může být obecně tak vysoká, že nepřipouští ani v individuálním případě stanovit "nulovou" hodnotu výměry sankce. Posouzení spodní hranice sankční sazby je zásadně věcí zákonodárce.*“ Nejvyšší správní soud nezpochybnuje základní tezi vyplývající z předmětného nálezu Ústavního soudu, že při stanovení sankce za deliktní jednání musí být dodržen princip proporcionality mezi typovou závažností jednání a výší sankční sazby. Tento požadavek zákonodárce naplnil dikcí § 22 odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže tím, že za vyjmenovaná jednání proti pravidlům hospodářské soutěže umožnil stanovit sankci v rozpětí od 0 do 10.000.000 Kč (resp. do 10 % čistého obrátu). Tím, že zákonodárce nestanovil žádnou minimální hranici sankce za závažná a dlouhodobá protisoutěžní jednání, dal správním orgánům široký prostor pro zvažování adekvátní a přiměřené výše ukládané pokuty. Zákonodárce



pokračování

tak vycházel z toho, že ve výjimečných a specifických případech by správní orgány mohly uložit spíše symbolickou pokutu i za zvlášť závažná porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže. Argumentace stěžovatele zmiňovaným nálezem Ústavního soudu je proto nepřiléhavá.

[42] Nepřípadný je rovněž poukaz stěžovatele na závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2004, č. j. 7 A 17/2002 - 34, publikovaného pod č. 565/2005 Sb. NSS. Nejprve je nutné poznamenat, že stanovení výše pokuty za deliktní jednání je záležitostí značně individualizovanou, závislou na konkrétních okolnostech případu a osobě delikventa, která je do značné míry odvozena z právní úpravy upravující trestání příslušných správních deliktů. Nelze tedy automaticky přebírat závěry ohledně výše pokuty za deliktní jednání podle zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, na případ závažného a dlouhodobého porušení pravidel hospodářské soutěže podle zákona o ochraně hospodářské soutěže. Úvahy soudu ohledně způsobu stanovení výše pokuty v jiných případech mohou tak jsou pro nyní řešený případ spíše informativní a podpurné. Ve stěžovatelem zmiňované věci se navíc Nejvyšší správní soud zabýval výší uložené pokuty pouze z hlediska zákonnosti dle § 78 odst. 1 s. ř. s.; zjevnou nepřiměřenost sankce podle § 78 odst. 2 s. ř. s. nezkoumal.

[43] Podle stěžovatele bylo uložení symbolické pokuty v rozporu se závěry vyplývajícími z rozsudku Tribunálu ze dne 16. 6. 2011 ve věci T-211/08 *Putters International NV proti Komisi*, Sb. rozh. s. II-03729, podle něhož ukončení protiprávního jednání po zahájení řízení o správním deliktu u závažných deliktů není okolností odůvodňující snížení pokuty. Stěžovatelem zmiňovaný bod 82 citovaného rozsudku skutečně uvádí, že „[p]rvní odřádk odstavce 29 [Pokynů pro ukládání pokut] *sice stanoví, že základní částku pokuty lze snížit, jestliže dotyčný podnik poskytne důkaz o tom, že ukončil protiprávní jednání okamžitě po prvním zásahu Komise. Následující věta ovšem stanoví, že tato okolnost „se nepoužije v případě tajných dohod nebo jednání (zejména kartelů)“: Komise tak správně uzavřela, že nejde o okolnost, která by mohla odůvodnit snížení pokuty.*“ Tribunál se v citovaném rozsudku zabýval mj. správností postupu Komise při ukládání pokut podle Pokynů. Jak již však Nejvyšší správní soud uvedl v předchozím rozsudku č. j. 1 Afs 77/2012 - 46, správní soudy jsou při ukládání sankce za správní delikty vázány toliko ústavním pořádkem a zákonem. Nejednalo-li se o případ, že by při realizaci moderačního práva docházelo k diskriminaci mezi podniky, které se účastnily dohody, nejsou správní soudy povinny řídit se Pokyny či Zásadami vztahujícími se k činnosti správních orgánů (srov. bod 36). Krajský soud tak nepochybil, pokud spolupráci žalobkyně se stěžovatelem po zahájení řízení o správním deliktu vyhodnotil jako jedno z kritérií odůvodňujících moderaci uložené pokuty. Ostatně i sám stěžovatel upuštění od protisoutěžního jednání po prvním úkonu Úřadu označuje v bodě 34 písm. c) Zásad za polehčující okolnost, nehledě na to, zda se jednalo o zvlášť závažné protisoutěžní jednání (cenový kartel) či nikoliv. Stejný přístup stěžovatel zaujal i v žalobou napadeném rozhodnutí, v němž spolupráci žalobkyně s Úřadem vyhodnotil jako polehčující okolnost (viz bod 59 rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže). V situaci, kdy Zásady pro ukládání pokut, kterými se stěžovatel ve své rozhodovací praxi řídí, obsahují úpravu odlišnou od Pokynů závazných pro řízení před Komisí, není odkaz stěžovatele na rozsudek Tribunálu ve věci T-211/08 *Putters International NV* zabývající se rozhodovací praxí Komise případný. Krajskému soudu tak nelze vyčítat, že spolupráci žalobkyně s Úřadem vyhodnotil jako jednu z okolností odůvodňujících moderaci pokuty, pokud i sám stěžovatel o této skutečnosti uvažoval jako o polehčující okolnosti.

[44] Stěžovatel v kasační stížnosti dále namítal, že ztrátové hospodaření žalobkyně podle judikatury Soudního dvora Evropské unie nemohlo být důvodem pro moderaci uložené sankce. Takovou úvahou ovšem krajský soud při snížení pokuty nebyl veden. Hospodářskou situaci žalobkyně zohlednil pouze jako jedno z kritérií při posuzování specifických okolností případu. Zmínil zejména roční obrát žalobkyně, její roční příjmy, výdaje a strukturu jejích příjmů, které pocházejí výlučně z členských příspěvků. Hospodářská situace žalobkyně ve spojení s jejím

postavením na relevantním trhu (její hospodářskou silou), společně s dalšími specifiky případu, vedla krajský soud k závěru o zjevné nepřiměřenosti uložené sankce. Není tedy pravdou, že by krajský soud ke snížení pokuty přistoupil pouze s ohledem na hospodářskou situaci žalobkyně. Struktura příjmů a výdajů žalobkyně a ztrátovost jejího hospodaření bylo jen jedním z mnoha kritérií, které ve svém souhrnu vedly krajský soud k závěru o zjevné nepřiměřenosti sankce. Takový postup rozhodovací praxi Tribunálu ani Evropské komise neodporuje. Z judikatury Soudního dvora Evropské unie lze naopak připomenout rozsudek Soudního dvora ze dne 7. 6. 1983 ve věci *Musique Diffusion française a další proti Komisi*, Recueil s. 1825, body 120 až 121, podle něhož je nutno při výpočtu výše pokuty zohlednit velké množství faktorů, mezi něž patří zejména velikost a hospodářská síla dotčeného podniku a potenciální možnost ovlivnění relevantního trhu (obdobně rovněž stěžovatelem citovaný rozsudek Tribunálu ze dne 11. 3. 1999 ve věci T-148/94 *Preussag Stahl AG proti Komisi*, Recueil s. II-613, bod 671). Aktuální hospodářská situace byla rovněž jedním z hledisek při úvahách o možném snížení pokuty ve stěžovatelem citovaném rozhodnutí Komise COMP/E-1/36.490 ze dne 18. 7. 2001, Úř. věst. L 100 ze dne 16. 4. 2002, s. 1-42, bod 185. Přestože v daném případě Komise aktuální ztrátové hospodaření soutěžitele neshledala důvodem pro snížení pokuty, je zřejmé, že hospodářská situace společně s hospodářskou silou daného podniku představovala i podle Komise jedno z významných kritérií pro určení výše sankce. Nelze proto vytýkat krajskému soudu, že ve svém závěru o zjevné nepřiměřenosti uložené sankce zohlednil i hospodářskou situaci žalobkyně. Takový postup byl zcela v souladu s rozhodovací praxí Soudního dvora Evropské unie i Komise.

[45] Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud uzavírá, že závěr krajského soudu o zjevné nepřiměřenosti uložené sankce zohledňující specifika projednávaného případu (srov. zejména bod [36] shora) je přesvědčivý a odpovídá zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce. Námitka nezákonného postupu krajského soudu při moderaci uloženého trestu proto není důvodná. Obavy stěžovatele o popření smyslu jeho činnosti v případě zamítnutí kasační stížnosti Nejvyšší správní soud nesdílí. Nutno podotknout, že v obecné rovině Nejvyšší správní soud přisvědčil názoru stěžovatele, že za závažné a dlouhodobé protisoutěžní jednání bude zpravidla na místě uložit citelnou sankci (srov. bod [39] shora). V projednávaném případě však byly okolnosti případu natolik specifické, že závěr krajského soudu o zjevné nepřiměřenosti sankce bylo lze akceptovat. Námitka nesprávného posouzení podmínek pro moderaci sankce tak není důvodná.

## V. Závěr a náklady řízení

[46] Nejvyšší správní soud proto ze všech výše uvedených důvodů kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty, zamítl jako nedůvodnou.

[47] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Žalobkyně dosáhla v řízení o kasační stížnosti plného úspěchu, a proto má podle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému, který úspěšný nebyl. Náklady řízení byly stanoveny podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, v tomto případě za jeden úkon právní služby spočívající ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 15. 4. 2013, a náhrady hotových výdajů, ve výši 1 × 3.100 Kč a 1 × 300 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d), § 13 odst. 3 citované vyhlášky], tedy celkem 3.400 Kč. Žalobkyně sice ve vyúčtování svých nákladů požadovala náhradu nákladů řízení za dva úkony právní služby, nicméně zastupoval-li ji advokát již v řízení před krajským soudem, nelze jí v řízení o kasační stížnosti přiznat náklady za převzetí a přípravu právního zastoupení. Jiný úkon než podání vyjádření ke kasační stížnosti zástupce žalobkyně v řízení o kasační stížnosti neučinil, proto jí soud přiznal pouze náhradu nákladů řízení za jeden

pokračování

úkon právní služby. Vzhledem k tomu, že zástupce žalobkyně je plátcem daně z přidané hodnoty, zvýšil Nejvyšší správní soud v souladu s § 57 odst. 2 s. ř. s. tuto částku o 714 Kč odpovídající této dani. Celkem tedy žalobkyni na náhradě nákladů řízení náleží 4.114 Kč. Žalovaný neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 26. června 2013

JUDr. Marie Žišková v. r.  
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:  
Petra Jeřábková