



ČESKÁ REPUBLIKA

USNESENÍ

Ústavního soudu

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Radovana Suchánka a soudců Josefa Fialy (soudce zpravodaje) a Jiřího Zemánka o ústavní stížnosti obchodní společnosti **AGRO Jevišovice, a. s.**, sídlem Jevišovice 102, zastoupené JUDr. Pavlem Dejlem, Ph.D., LL.M., advokátem, sídlem Jungmannova 745/24, Praha 1 – Nové Město, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. května 2018 č. j. 1 As 178/2017-93, rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. dubna 2017 č. j. 62 Af 10/2016-133, rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 4. prosince 2015 č. j. ÚOHS-R138,147-152/2007/HS-42532/2015/310/TPa a III. výroku rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 13. července 2007 č. j. S14/07-12929/07/620, za účasti **Nejvyššího správního soudu, Krajského soudu v Brně a předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže**, jako účastníků řízení, takto:

Ústavní stížnost se odmítá.

Odůvodnění

I.

Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), se stěžovatelka domáhala, aby byla zrušena rozhodnutí správních soudů a Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „úřad“) označená v záhlaví, neboť je názoru, že jimi byla porušena její základní práva a svobody zaručené v čl. 2 odst. 2, čl. 3 odst. 1, čl. 4 odst. 3, čl. 36 odst. 1 a čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Z předložených podkladů se podává, že v rozhodnutí ze dne 13. 7. 2007 č. j. S 14/07-12929/07/620 úřad deklaroval, že se stěžovatelka a další obchodní společnosti dne 13. 12. 2006 dohodly na společné strategii stanovování prodejní ceny jatečných kuřat od 1. 1. 2007, současně dohodly společný postup a účast na jednání o zvýšení výkupní ceny jatečných kuřat u odběratele, tj. u obchodní společnosti Kostelecké uzeniny a. s., a podle této strategie postupovaly, čímž uzavřely a plnily zakázanou a neplatnou dohodu o přímém určení prodejní ceny, která vedla k narušení hospodářské soutěže na trhu živých jatečných kuřat (I. výrok). Úřad plnění této dohody jednotlivým společnostem zakázal (II. výrok) a uložil jim pokutu (III. výrok), přičemž stěžovatelce byla uložena pokuta ve výši 8 248 000 Kč.

3. Předseda úřadu rozhodnutím ze dne 22. 4. 2008 (dále jen „první rozhodnutí o rozkladu“) uvedeně rozhodnutí potvrdil. Toto rozhodnutí předsedy úřadu zrušil Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) rozsudkem ze dne 2. 12. 2009 č. j. 62 Ca 40/2008-197 (dále jen „první rozsudek krajského soudu“). Kasační stížnost úřadu proti tomuto rozsudku odmítl Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 9. 2. 2011 č. j. 1 Afs 37/2010-279 (dále jen „první rozhodnutí Nejvyššího správního soudu“; rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz).

4. Předseda úřadu po zrušení prvního rozhodnutí o rozkladu rozhodoval znovu a rozhodnutím ze dne 23. 5. 2011 (dále jen „druhé rozhodnutí o rozkladu“) výrokovou část prvostupňového správního rozhodnutí změnil tak, že z plnění dohody (nikoli jejího uzavření) vyloučil Zemědělské družstvo Petřín a snížil jemu uloženou pokutu. Ve zbytku zůstaly výroky prvostupňového rozhodnutí po obsahové stránce zachovány. Krajský soud rozsudkem ze dne 25. 10. 2012 č. j. 62 Af 37/2011-149 (dále jen „druhý rozsudek krajského soudu“) zrušil rozhodnutí o rozkladu v části III. výroku, která se týkala uložených pokut. Žalobu zamítl v části, v níž směřovala proti výrokům I. a II. rozkladu, jež se týkaly deklarace uzavření a plnění dohody o přímém určení prodejní ceny a zákazu jejího plnění. Kasační stížnosti jednotlivých obchodních společností a úřadu proti zmíněnému rozsudku krajského soudu zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 12. 12. 2014 č. j. 2 Afs 80/2012-189 (dále jen „druhé rozhodnutí Nejvyššího správního soudu“).

5. Poté předseda úřadu rozhodoval v rozkladovém řízení znovu o výroku prvostupňového správního rozhodnutí o pokutách. Rozhodnutím ze dne 4. 12. 2015 (dále jen „třetí rozhodnutí o rozkladu“), které je napadeno ústavní stížností, předseda úřadu změnil III. výrok prvostupňového rozhodnutí o pokutě pro Zemědělské družstvo Petřín. Výše pokuty pro stěžovatelku zůstala stejná. Stěžovatelčinu žalobu proti rozhodnutí předsedy úřadu krajský soud zamítl rozsudkem ze dne 27. 4. 2017 č. j. 62 Af 10/2016-133 (dále jen „třetí rozsudek krajského soudu“), proti němuž směřovala stěžovatelčina kasační stížnost zamítnutá rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2018 č. j. 1 As 178/2017-93 (dále jen „třetí rozhodnutí Nejvyššího správního soudu“). Oba posléze uvedené rozsudky správních soudů jsou napadeny ústavní stížností.

6. Správní soudy se v rozsudcích napadených ústavní stížností zabývaly námitkou uplynutí prekluzivní lhůty pro zánik odpovědnosti za správní delikt. Dle jejich hodnocení se § 41 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), dle něhož po dobu řízení před soudem neběží lhůty pro zánik odpovědnosti za

správní delikt, uplatnil i při řízení o kasační stížnosti proti prvnímu rozsudku krajského soudu. Ačkoli tuto kasační stížnost úřadu Nejvyšší správní soud odmítl pro její opožděné doplnění, i o ní bylo řízení vedeno a prekluzivní lhůta se stavěla. Krajský soud uvedl, že ke stavění lhůty by nedošlo, kdyby podání kasační stížnosti představovalo zjevné zneužití práva, čemuž však v posuzované věci nenasvědčovaly žádné indicie. Ani Nejvyšší správní soud nevyhodnotil, že by úřad účelově podal kasační stížnost pouze za účelem stavění lhůty. Správní soudy nepřisvědčily ani námitce bezúčelnosti uložení sankce po devíti letech od spáchání deliktu. Zdůraznily, že rozhodnutí o vině stěžovatelky bylo vydáno za cca půl roku od spáchání skutku. V následujících soudních řízeních byl zpochybněn jen výpočet pokuty a rozsah účasti jiného účastníka (Zemědělského družstva Petřín). Naplnění skutkové podstaty deliktu stěžovatelkou nebylo soudy zpochybněno. Soudy neshledaly ani porušení čl. 40 odst. 6 Listiny, jelikož za příznivější nepovažovaly pozdější úpravu, která výslovně požadovala při rozhodování o pokutě přihlídnout též k okolnostem, za nichž byl delikt spáchán. Zásady postupu úřadu při stanovování výše pokut dle § 22 odst. 2 zákona č. 143/2011 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, v platném znění (dále jen „zásady úřadu pro stanovování pokut“), nepovažovaly za součást právního řádu a nehleděly na ně jako na „pozdější zákon“ ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny.

II.

Argumentace stěžovatelky

7. Porušení svých ústavně zaručených práv stěžovatelka spatřuje v nesprávném výkladu § 41 s. ř. s. Smysl stavění prekluzivní lhůty k uplatnění odpovědnosti za správní delikt dle ní spočívá v zachování nevyčerpané části lhůty správnímu orgánu pro případ, že jeho rozhodnutí bylo zrušeno správním soudem. Na základě kasační stížnosti, kterou úřad ve stanovené lhůtě nedoplnil, nemohlo dojít ke zrušení prvního rozsudku krajského soudu a nemohl být ani naplněn smysl § 41 s. ř. s. Úřad kasační stížnost nedoplnil, nešlo tak o řádné vedení sporu. Pro srovnání stěžovatelka poukázala na rozhodnutí Nejvyššího soudu, dle nichž je účinek v podobě stavení promlčecí lhůty možno spojit jen s podáním takové žaloby, o níž je soudem věcně rozhodnuto. Po dobu řízení o kasační stížnosti proti prvnímu rozsudku krajského soudu tak dle jejího názoru běžela prekluzivní lhůta. I kdyby neobstál názor, že neběžela po celou dobu řízení o této kasační stížnosti, zcela jistě nemohla běžet po marném uplynutí lhůty k doplnění kasační stížnosti. Od tohoto okamžiku totiž bylo zcela zřejmé, že kasační stížnost bude odmítnuta. Prekluzivní lhůta k uplatnění odpovědnosti za správní delikt představuje prostředek ochrany účastníka a zákonná úprava této lhůty by v případě konkurence několika možných výkladů měla být vykládána ve prospěch nositele základního práva.

8. Stěžovatelka vyjádřila přesvědčení, že úprava v § 22 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), po novelizaci zákonem č. 155/2009 Sb., s účinností od 1. 9. 2009, představuje příznivější úpravu podle čl. 40 odst. 6 Listiny. Po 1. 9. 2009 totiž při určení výměry pokuty musí úřad přihlížet též k okolnostem, za nichž byl delikt spáchán. To před 1. 9. 2009 nebylo výslovně stanoveno, jelikož před tímto datem měl úřad dle zákonné úpravy přihlídnout zejména k závažnosti, případnému opakování a délce trvání porušení zákona. Za okolnosti, za nichž byl delikt spáchán, považovala stěžovatelka též krizi v daném odvětví, kterou však úřad nezohlednil, když postupoval podle právní úpravy účinné

před 1. 9. 2009. Za příznivější úpravu podle čl. 40 odst. 6 Listiny stěžovatelka považovala i zásady úřadu pro stanovování pokut, které staví na roveň právním předpisům.

9. Nezohledněním doby devíti let, která uplynula od sankcionovaného jednání, došlo dle stěžovatelky k porušení jejího práva na soudní ochranu. Uložená pokuta v době svého uložení nemohla plnit funkci individuální ani generální prevence. V mezidobí od spáchání skutku do uložení pokuty došlo k převodu akcií stěžovatelky na nový subjekt.

10. Za diskriminační pak stěžovatelka označila, že v jejím případě byla výchozí částka pokuty stanovena na 2 % hodnoty prodejů na trhu, nicméně v rozhodnutí ze dne 4. 5. 2016 č. j. ÚOHS-S426/2012/KD-19076/2016/851/LŠt se pohybovala výchozí částka pokuty v rozmezí od 1,5 % do 1,65 % hodnoty prodejů, ačkoli šlo rovněž o nejkritičtější porušení pravidel hospodářské soutěže.

III.

Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

11. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněnou stěžovatelkou, která byla účastnicí řízení, v nichž byla vydána rozhodnutí napadená ústavní stížností. Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelka je zastoupena v souladu s § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu. Ústavní stížnost je přípustná, neboť stěžovatelka vyčerpala všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*).

IV.

Posouzení opodstatněnosti ústavní stížnosti

12. Ústavní soud není součástí soustavy soudů, nýbrž je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 a 91 odst. 1 Ústavy). Není povolán k instančnímu přezkumu rozhodnutí obecných soudů. Jeho pravomoc podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy je založena výlučně k přezkumu toho, zda v řízení nebo rozhodnutím v něm vydaným nebyla dotčena ústavně chráněná práva nebo svobody stěžovatele a zda řízení lze jako celek pokládat za spravedlivé.

13. Ústavní stížností napadená rozhodnutí (třetí rozhodnutí o rozkladu a na něj navazující třetí rozsudek krajského soudu a třetí rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) se týkala výhradně uložení pokuty za jiný správní delikt. Hodnocení Ústavního soudu se proto vztahuje pouze k tomu, zda uložení pokuty nedošlo k porušení stěžovatelčích ústavně zaručených práv. Otázka spáchání jiného správního deliktu byla totiž definitivně vyřešena již druhým rozhodnutím o rozkladu, na něj navazujícím druhým rozsudkem krajského soudu a druhým rozhodnutím Nejvyššího správního soudu, které před Ústavním soudem zpochybněny nebyly.

IV. A. Stavění prekluzivní lhůty

14. Dle § 22 odst. 5 zákona o ochraně hospodářské soutěže ve znění do 31. 8. 2009 mohl úřad uložit pokutu za správní delikt, který stěžovatelka spáchala, do tří let ode dne, kdy se o porušení zákona dozvěděl.

15. Dle § 41 věty první s. ř. s. platí, že stanoví-li zvláštní zákon ve věcech přestupků, kárných nebo disciplinárních nebo jiných správních deliktů lhůty pro zánik odpovědnosti, popřípadě pro výkon rozhodnutí, tyto lhůty neběží po dobu řízení před soudem vedeného podle soudního řádu správního. Dle § 120 s. ř. s. se § 41 s. ř. s. použije na řízení o kasační stížnosti přiměřeně.

16. Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku uvedl, že z tříleté lhůty do právní moci třetího rozhodnutí o rozkladu uplynuly 2 roky a 280 dnů. Vycházel přitom z toho, že se lhůta stavěla i po dobu celého řízení o kasační stížnosti proti prvnímu rozsudku krajského soudu, tj. neběžela od 16. 12. 2009 (včetně) do 3. 3. 2011 (včetně).

17. Správní soudy shodně dospěly k závěru, že pro použití § 41 s. ř. s. není rozhodné, s jakým výsledkem skončilo soudní řízení. Lhůta k uložení pokuty proto dle nich neběžela po dobu řízení o kasační stížnosti proti prvnímu rozsudku krajského soudu. Tuto kasační stížnost podal úřad a řízení o ní skončilo usnesením o odmítnutí kasační stížnosti, jelikož stížnost úřad ve stanovené lhůtě nedoplnil (lhůtu zmeškal o jeden den). Dle stěžovatelky však tříletá lhůta k uložení sankce běžela po dobu řízení o kasační stížnosti proti prvnímu rozsudku krajského soudu. Ústavní soud neshledal, že by správní soudy porušily stěžovatelčina ústavně zaručená práva.

18. Vhodné je nejprve rozebrat, jaký je 1) smysl prekluzivní lhůty k uložení sankce za správní delikt, 2) jaký je smysl stavění této lhůty dle § 41 s. ř. s. v řízení před krajským soudem o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 s. ř. s. a násl. a 3) jaký smysl má § 41 s. ř. s. pro řízení o kasační stížnosti.

19. Ke smyslu prekluzivní lhůty k uložení sankce za správní delikt se Ústavní soud vyslovil v nálezu ze dne 17. 3. 2010 sp. zn. I. ÚS 947/09 (N 56/56 SbNU 593; rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná z <http://nalus.usoud.cz>), dle něhož je tímto smyslem přimět správní orgán k aktivní činnosti bezprostředně od okamžiku, kdy se dozví o skutkových okolnostech v takovém rozsahu, který umožní předběžné právní zhodnocení, že došlo k porušení zákona. To platí s ohledem na ústavní princip právní jistoty a na povinnost správního orgánu rozhodnout bez zbytečných průtahů. Lhůty k rozhodnutí totiž představují v právním státě jeden z mechanismů výrazně omezujících tendence k nekontrolovatelnosti správních orgánů a průtahům v řízení před nimi. Nesprávný výklad ustanovení o lhůtě pro uložení sankce za správní delikt může dle uvedeného nálezu dosáhnout ústavní roviny a dostat se do rozporu se zárukou právní jistoty v čl. 1 odst. 1 Ústavy a založit ztrátu jistoty jednotlivce, že může být veřejnou mocí sankciována jen v právním předpisem stanoveném časovém prostoru.

20. Smysl stavění lhůty dle § 41 s. ř. s. v řízení před krajským soudem spočívá v tom, aby správnímu orgánu zůstala zachována část lhůty nevyčerpaná před zahájením soudního řízení pro případ, že jeho rozhodnutí bude soudem zrušeno a věc mu bude vrácena k dalšímu řízení. V průběhu soudního řízení o žalobě proti jeho rozhodnutí nemůže

správní orgán ve věci činit žádné úkony, neboť správní řízení bylo pravomocně skončeno a správní orgán musí vyčkávat ukončení soudního řízení, na jehož délku zpravidla nemá žádný vliv [srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2012 č. j. 2 Afs 79/2011-171 (č. 2652/2012 Sb. NSS); a ze dne 7. 8. 2015 č. j. 5 Afs 92/2014-114]. Důvodová zpráva k soudnímu řádu správnímu v dané souvislosti poukazovala na nežádoucí důsledky předchozí právní regulace, která stavění lhůty po dobu řízení před soudem neobsahovala a která mnohdy vedla k uplynutí prekluzivních lhůt v případech, kdy správní rozhodnutí bylo soudem zrušeno např. pro vážné procesní vady, ačkoli bylo zřejmé, že k deliktu došlo (důvodová zpráva k soudnímu řádu správnímu je dostupná z www.psp.cz).

21. V řízení o kasační stížnosti má § 41 s. ř. s. zčásti shodný smysl jako v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu před krajským soudem. I Nejvyšší správní soud totiž může zrušit správní rozhodnutí dle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. V řízení o kasační stížnosti lze spatřovat i další aspekt významu § 41 s. ř. s., jímž je vytvoření prostoru pro reflexi závěru Nejvyššího správního soudu správním orgánem v dané věci, a to zejména v situacích, kdy Nejvyšší správní soud zruší rozsudek krajského soudu, kterým bylo zrušeno správní rozhodnutí. Při stavění prekluzivních lhůt dle § 41 s. ř. s. pak bude mít správní orgán či účastník řízení více prostoru pro revizi případného nového rozhodnutí, které by správní orgán vydal při vázanosti názorem krajského soudu, jenž se následně při přezkumu Nejvyšším správním soudem ukázal být nesprávným [srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012 č. j. 8 Afs 29/2011-78 (č. 2746/2013 Sb. NSS), bod 15].

22. V zobecňující rovině pak lze smysl § 41 s. ř. s. spatřovat ve vymezení prostoru pro věcné zohlednění závěrů správních soudů správním orgánem v té věci, v níž bylo vydáno správní rozhodnutí přezkoumávané správním soudem. Délka prekluzivních lhůt vztahujících se ke správnímu řízení je nastavena s ohledem na jejich charakter a počet přezkumných instancí u správních orgánů. Zavedení prekluzivních lhůt má zajistit rychlý postup správních orgánů (viz bod 19.). Je zřejmé, že má-li ještě proběhnout soudní přezkum zákonnosti správního rozhodnutí (čl. 36 odst. 2 Listiny), vyžádá si to určitý čas, což zákonodárce zohlednil stavěním prekluzivních lhůt dle § 41 s. ř. s. Současně jejich stavěním sledoval zájem na nastavení vazby správního soudnictví a rozhodování orgánů veřejné správy, který by význam rozhodnutí správních soudů neposouval ve věci, jíž se soudní rozhodnutí týkala, jen do akademické roviny z důvodu uplynutí prekluzivních lhůt v průběhu řízení před soudem, případně aby nedocházelo k nežádoucím důsledkům, na které poukázala důvodová zpráva k soudnímu řádu správnímu (viz bod 20.). Jde o zájmy natolik důležité, že jimi zákonodárce vyvažoval zájem na co nejrychlejším konečném vyřešení věci u správních orgánů prostřednictvím stavění lhůt po dobu soudního řízení, proti čemuž z hlediska ústavnosti mít námitky. I zájem na tom, aby v mezích daných zákonnou úpravou byl poskytnut co nejširší prostor pro zohlednění důvodů, pro které Nejvyšší správní soud zruší rozsudek krajského soudu, jímž bylo zrušeno správní rozhodnutí, má své nezanedbatelné místo při výkladu ustanovení o stavění prekluzivních lhůt.

23. Ústavní soud si plně uvědomuje, že v případě, kdy kasační stížnost podá správní orgán proti rozsudku, kterým bylo zrušeno jeho správní rozhodnutí, neběží po dobu řízení o této kasační stížnosti dle § 41 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. prekluzivní lhůta, ačkoli správní orgán může, a podle judikatury správních soudů dokonce musí ihned pokračovat

v řízení v té fázi, do níž mu věc vrátil krajský soud ve zrušujícím rozsudku, ledaže by byl kasační stížnosti přiznán odkladný účinek [k této povinnosti viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2007 č. j. 2 Ans 3/2006-49 (č. 1255/2007 Sb. NSS)]. Správní orgán tak po dobu řízení o své kasační stížnosti může činit v řízení úkony, aniž by však plynula prekluzivní lhůta. Jakkoli paradoxně se může takový důsledek jevit, nelze ztrácet ze zřetele, že nastává pouze v situaci, kdy krajský soud zrušil správní rozhodnutí a správní orgán napadl zrušující rozsudek krajského soudu kasační stížností. Jde tedy o situace, kdy je správní orgán povinen odstranit nedostatky, v nichž krajský soud spatřoval porušení práv žalobce, současně však běží řízení, jehož výsledkem může být zrušení rozsudku krajského soudu. Tento důsledek vytváří prostor pro případné zohlednění názoru Nejvyššího správního soudu, dojde-li ke zrušení zrušujícího rozsudku krajského soudu. Jde tedy o důsledek, který napomáhá plnit základní úkoly Nejvyššího správního soudu jakožto vrcholného soudního orgánu ve věcech správního soudnictví, tj. zajištění zákonnosti a jednoty rozhodování ve správním soudnictví (čl. 92 Ústavy a § 12 odst. 1 s. ř. s.). Lze tak z hlediska ústavnosti akceptovat, že při podání kasační stížnosti správním orgánem proti zrušujícímu rozsudku krajského soudu správní orgán může a musí pokračovat v řízení, aniž by mu plynula prekluzivní lhůta. Směřuje-li kasační stížnost proti zamítavému rozsudku krajského soudu či rozhodnutí, jímž žalobu odmítl, nedochází k tomu, že by současně neběžela prekluzivní lhůta a správní orgán mohl v řízení pokračovat.

24. Ústavní soud dává Nejvyššímu správnímu soudu za pravdu v tom, že text § 41 s. ř. s. nedává podklad pro rozlišování účinku v podobě stavění prekluzivních lhůt v závislosti na výsledku sporu. Byť se § 41 s. ř. s. na řízení o kasační stížnosti použije dle § 120 s. ř. s. „přiměřeně“, tj. volnějším způsobem, ani výše vyložený smysl § 41 s. ř. s. nesvědčí názoru stěžovatelky, že by ke stavění lhůt nemělo dojít po dobu řízení o kasační stížnosti, která byla odmítnuta, příp. alespoň po dobu tohoto řízení od podání opožděného doplnění kasační stížnosti. Otázka, jakým způsobem bude posouzena kasační stížnost, a to i z hlediska dodržení lhůt, nemusí být vždy jednoduchá a mezi stranami sporu shodně nahlížená. Mělo-li by do skončení řízení před soudem posouzení otázky prekluze záviset na předběžném odhadu, jak soud rozhodne, který je mezi stranami mnohdy zcela odlišný, kolidovalo by to s právní jistotou a zájmem na rozumné procesní úpravě.

25. Stěžovatelka namítala, že civilní soudy běžně zpětně rozlišují, zda předcházející soudní řízení stavělo promlčecí lhůtu, na základě výsledku sporu. Poukázala na rozhodnutí Nejvyššího soudu, a to usnesení ze dne 23. 9. 2008 sp. zn. 25 Cdo 1256/2006, rozsudek ze dne 13. 6. 2012 sp. zn. 26 Cdo 2955/2011 a rozsudek ze dne 26. 4. 2012 sp. zn. 26 Cdo 4802/2010 (rozhodnutí Nejvyššího soudu jsou dostupná z www.nsoud.cz). Ústavní soud konstatuje, že v těchto rozhodnutích Nejvyššího soudu šlo o výklad § 112 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník“), upravující stavění promlčecí doby, uplatní-li věřitel v promlčecí době právo u soudu nebo u jiného příslušného orgánu a v zahájeném řízení řádně pokračuje. Samotná zákonná úprava v občanském zákoníku zde stanovila podmínku „řádného pokračování v řízení“, jejíž nenaplnění (např. v podobě neodstranění vad žaloby) se odráželo v některých typech ukončení řízení o žalobě. V § 41 s. ř. s. však podmínka „řádného pokračování v řízení“ výslovně uvedena není. Není proto na místě srovnávání judikatury Nejvyššího soudu týkající se § 112 občanského zákoníku a judikatury Nejvyššího správního soudu týkající se § 41 s. ř. s., a to i s ohledem na rozdílný charakter promlčení a prekluze.

26. Zmínil-li Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku v souvislosti s § 41 s. ř. s. „řádne vedení sporu“, nelze přehlížet, že tento požadavek naplnil obsahem, aby v případě kasační stížnosti správního orgánu nešlo o zjevné zneužití práva (tj. kasační stížnost podanou správním orgánem výhradně za účelem stavění prekluzivní lhůty). Správní soudy náležitě objasnily, proč v případě řízení o kasační stížnosti proti prvnímu rozsudku krajského soudu nespátřovaly v podání kasační stížnosti zneužití práva. Zákaz zneužití práva je uznáván jako jeden ze základních principů fungování práva a plyne z ústavně zakotveného pojmu právního státu [srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 7. 2013 sp. zn. IV. ÚS 457/10 (N 110/46 SbNU 11)] a jako takový může figurovat jako podmínka nastoupení účinků § 41 s. ř. s.

IV. B. Příznivější úprava podle čl. 40 odst. 6 Listiny

27. Stěžovatelka se dovolávala čl. 40 odst. 6 Listiny, dle něhož se trestnost činu posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán; pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější. Činila tak ve dvou směrech. Jednak se dožadovala aplikace zákona o ochraně hospodářské soutěže ve znění zákona č. 155/2009 Sb., který nabyl účinnosti až po spáchání činu, jelikož jej považovala za příznivější úpravu (body 29. až 31.). Jednak za příznivější úpravu podle čl. 40 odst. 6 Listiny považovala zásady úřadu pro stanovování pokut (body 32. a 33.).

28. Ústavní soud podotýká, že čl. 40 odst. 6 Listiny se vztahuje i na správní delikty [viz nálezy ze dne 11. 7. 2007 sp. zn. II. ÚS 192/05 (N 110/46 SbNU 11) a ze dne 13. 6. 2002 sp. zn. III. ÚS 611/01 (N 75/26 SbNU 253)].

29. Stěžovatelka byla pokutována za spáchání správního deliktu, který začala páchat dne 13. 12. 2006. Dle jejího názoru zákon o ochraně hospodářské soutěže ve znění zákona č. 155/2009 Sb. představoval příznivější úpravu ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny. Před novelizací zákonem č. 155/2009 Sb. (tj. před 1. 9. 2009) měl úřad při určení výše pokuty přihlížet „zejména k závažnosti, případnému opakování a délce trvání porušování tohoto zákona“ (§ 22 odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže). Po novelizaci má přihlížet k „závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán“ (§ 22b odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže; od 1. 7. 2017 jde o § 22b odst. 1). Ve výslovném uvedení „okolností, za nichž byl delikt spáchán“ v pozdějším znění zákona spatřovala stěžovatelka příznivější úpravu, jelikož by bylo nutno přihlídnout i ke krizi v daném odvětví, k čemuž úřad nepřihlédl.

30. Ústavní soud nemá z hlediska ústavnosti co vytknout správním soudům v jejich hodnocení, že před účinností zákona č. 155/2009 Sb. i po ní úřad měl okolnosti spáchání deliktu zohledňovat. Podrobným způsobem totiž odůvodnily, že po 1. 9. 2009 zákonodárce chápe „okolnosti, za nichž byl delikt spáchán“, jako dílčí složku pojmu závažnost správního deliktu (nyní přestupku), přičemž nebylo důvodu, aby tyto okolnosti úřad přiměřeně nezohledňoval ani před 1. 9. 2009 při hodnocení závažnosti správního deliktu. Ústavní soud souhlasí s tím, že výslovné zmínění „okolností, za nichž byl delikt spáchán“ mezi demonstrativně zmíněnými kritérii, k nimž se přihlíží při určení výše pokuty, nepředstavuje příznivější úpravu podle čl. 40 odst. 6 Listiny, jelikož i před 1. 9. 2009 se k těmto okolnostem přihlíželo.

31. Úřad stěžovatelčino tvrzení o krizi odvětví nepřehlédl. Zabýval se jím, dospěl však k závěru, že závažnost jednání stěžovatelky a dalších účastníků zakázané dohody nijak nesnižovalo to, že k němu došlo v době krize v daném odvětví. Zmínil, že kartely se vyskytují především v hůře fungujících sektorech hospodářství, a tuto pravidelně vyskytující se okolnost nelze samu o sobě považovat za polehčující (bod 97 třetího rozhodnutí o rozkladu) a ztotožnil se se závěry prvostupňového rozhodnutí (jeho bodu 75) o nutnosti dodržování soutěžních pravidel i v těžkých časech. Z hlediska ústavnosti je rozhodné, že stěžovatelčino tvrzení o krizi bylo zhodnoceno a vypořádáno. Přihlédnutí k určité skutečnosti při ukládání pokuty bez dalšího neznamena, že půjde o polehčující okolnost nebo že povede ke snížení výše sankce. Odůvodněný závěr, že o polehčující okolnost v posuzované věci nešlo, představoval výklad běžného zákona, do něhož Ústavní soud nezasahuje.

32. Ústavní soud dále plně souhlasí s Nejvyšším správním soudem, že zásady úřadu pro stanovování pokut nepředstavují „pozdější zákon“ podle čl. 40 odst. 6 Listiny. Zásady úřadu pro stanovování pokut totiž vůbec nejsou právním předpisem, ale jde o písemně zachycenou správní praxi (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2017 č. j. 6 As 68/2017-53, bod 21), která se vztahuje k užití správního uvážení při ukládání pokut úřadem. Správní praxi lze pak charakterizovat jako ustálenou, jednotnou a dlouhodobou činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů [viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009 č. j. 6 Ads 88/2006-132 (č. 1915/2009 Sb. NSS)].

33. V případech, kdy dojde ke změně zákona, se z hlediska čl. 40 odst. 6 Listiny posuzuje, zda použití pozdějšího zákona by bylo pro pachatele příznivější z pohledu celkového výsledku, kterého by při aplikaci toho či onoho zákona bylo dosaženo [viz náleze ze dne 27. 6. 2002 sp. zn. IV. ÚS 525/01 (N 81/26 SbNU 331)]. Jde tedy o porovnání výsledku, k němuž by dvě rozdílné zákonné úpravy vedly. Ve vztahu ke správní praxi nejde o žádné dvě rozdílné zákonné úpravy, ale o výklad a použití jediné zákonné úpravy. Správní praxe se totiž váže k jedné zákonné úpravě, u níž nemá smysl čl. 40 odst. 6 Listiny uplatnit. To však neznamena, že by nebylo možno uplatnit námitky vztahující se přímo ke správní praxi, např. námitky, že správní praxe odporuje zákonu, že se správní orgán bez patřičného vysvětlení odchýlil od své správní praxe apod.

IV. C. Délka řízení a její reflexe ve výši pokuty

34. Stěžovatelka porušení svých ústavně zaručených práv spatřovala ve skutečnosti, že délka správního řízení nebyla zohledněna ve výši pokuty, která jí byla uložena. Výše pokuty pro stěžovatelku stanovená v prvostupňovém správním rozhodnutí ze dne 13. 7. 2007 na 8 248 000 Kč zůstala beze změny, ačkoli předseda úřadu třikrát rozhodoval o rozkladu proti tomuto rozhodnutí v části, která se týkala pokuty. Výsledkem každého rozhodnutí o rozkladu bylo zachování výše pokuty pro stěžovatelku, narůstající délka řízení tedy na její výši vliv neměla. Třetí rozhodnutí o rozkladu ze dne 4. 12. 2015 od spáchání skutku dělilo téměř 9 let.

35. Ústavní soud dospěl k závěru, že ústavně zaručená práva stěžovatelky porušena nebyla. Jak přílehavě zmínily již správní soudy, o „vině“ stěžovatelky bylo definitivně rozhodnuto na základě druhého rozhodnutí o rozkladu ze dne 23. 5. 2011. Co se týká

„viny“ stěžovatelky obstálo druhé rozhodnutí o rozkladu i před správními soudy, druhý rozsudek krajského soudu totiž druhé rozhodnutí o rozkladu zrušil jen ve výroku o pokutách, ve zbytku krajský soud žaloby zamítl. Druhým rozhodnutím o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost proti druhému rozsudku krajského soudu. Ústavní soud tak konstatuje, že část správního řízení, kde se posuzovalo samotné spáchání správního deliktu, trvala daleko kratší dobu, než ta část řízení, jejímž výsledkem bylo uložení pokuty.

36. Před správními orgány tak bylo o samotném spáchání deliktu rozhodnuto za přibližně 4,5 roku od spáchání skutku. Ve věci figuroval velký počet společností, proti nimž bylo řízení vedeno, což zvyšovalo složitost věci. Jak bylo poznamenáno ve třetím rozsudku krajského soudu, v žádném soudním řízení v dané věci nebyla otázka „viny“ stěžovatelky zpochybněna, a to ani zčásti. Důvodem pro zrušení prvního rozhodnutí o rozkladu i ve výroku deklarujícím porušení § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže bylo pochybení vztahující se k jinému subjektu (Zemědělskému družstvu Petřín), nikoli stěžovatelce. Velký počet účastníků a složitost věci se tak projevila v tom, že v průběhu 4,5 let od spáchání skutku byla věc posouzena v obou stupních správního řízení, dále v řízení o žalobě a o kasační stížnosti a posléze podruhé v řízení o rozkladu. Při posuzování přiměřenosti délky řízení hraje roli i počet spoluobviněných [viz náleze ze dne 7. 5. 2014 sp. zn. III. ÚS 587/14 (N 85/73 SbNU 445), bod 42.], bez významu pak není ani počet instancí, které se věcí zabývaly.

37. Porušení právních předpisů tak bylo správními orgány pravomocně deklarováno za přibližně 4,5 roku od spáchání skutku, na čemž soudní přezkum nic nezměnil. Jakkoli tedy k pravomocnému uložení pokuty došlo až po vydání třetího rozhodnutí o rozkladu vydaného po téměř 9 letech od spáchání skutku, je zřejmé, že po značnou část této doby byla otázka spáchání správního deliktu jasná. Stěžovatelka si tedy musela být vědoma, že pro ni přijde sankce za porušení zákona. Jak krajský soud uvedl, v soudních řízeních nebylo důvodem ke zrušení správních rozhodnutí otázka trestu pro stěžovatelku, první a druhé rozhodnutí o rozkladu bylo zrušeno z jiných důvodů, než byly otázky porušení zákona stěžovatelkou či pokuty pro ní. Za těchto okolností není z hlediska ústavnosti třeba zasahovat do úvahy krajského soudu, že z hlediska naplnění účelu sankce nedošlo k takovým posunům, které by z pohledu individuální či generální prevence vyžadovaly snížení pokuty oproti výši určené v prvostupňovém správním rozhodnutí.

38. Skutečnost, že došlo v mezidobí k převodu akcií stěžovatelky na nové vlastníky, není rozhodná. Pokuta byla uložena obchodní společnosti a má postihovat tu společnost, která porušila právní předpis. Účelem pokuty není přímý postih akcionářů, proto ani posuny v jejich personálním složení neměly význam.

39. Ústavní soud tedy neshledal, že by stěžovatelčina ústavně zaručená práva byla porušena tím, že ve třetím rozhodnutí o rozkladu ponechal předseda úřadu pokutu ve shodné výši, v jaké byla stanovena v prvostupňovém rozhodnutí.

IV. D. Námitka porušení rovného zacházení

40. Za diskriminační stěžovatelka označila skutečnost, že v jejím případě činila výchozí částka pokuty 2 % z hodnoty prodeje, ačkoli v rozhodnutí úřadu ze dne 4. 5. 2016 č. j. ÚOHS-S426/2012/KD-19076/2016/851/LŠt se pohybovala výchozí

částka pokuty v rozmezí od 1,5 % do 1,65 % hodnoty prodeje, byť šlo rovněž o nejzávažnější porušení pravidel hospodářské soutěže.

41. Ústavní soud konstatuje, že stěžovatelkou odkazované rozhodnutí ze dne 4. 5. 2016 bylo vydáno půl roku po vydání třetího rozhodnutí o rozkladu, které bylo vydáno dne 4. 5. 2015. Odkazované rozhodnutí tak v době rozhodování předsedy úřadu o rozkladu vůbec neexistovalo a třetí rozhodnutí o rozkladu na ně nemohlo nijak reagovat. Z rozhodnutí, které bylo vydáno až po třetím rozhodnutí o rozkladu, stěžovatelce nemohlo v řízení před úřadem vznikat ani žádné očekávání, co se týče rozhodování o její pokutě.

42. Stěžovatelkou odkazované rozhodnutí je dostupné z webových stránek úřadu (<https://www.uohs.cz>) a netýká se zcela totožného jednání, neboť šlo o jednání ve vzájemné shodě o koordinaci účasti a nabídek ve výběrových řízeních. Ve stěžovatelčině případě šlo o uzavření a plnění zakázané dohody o přímém určení prodejní ceny. Byť oba uvedené typy nezákonných jednání patří mezi velmi závažné delikty, Ústavní soud nespatřuje žádné porušení stěžovatelčiných ústavně zaručených práv v hodnocení krajského soudu, že nelze přesně porovnávat výchozí částky pokut na desetinná místa, a neodpovídají-li, dovozovat z toho porušení principu rovnosti. Krajskému soudu je totiž třeba dát za pravdu v tom, že při stanovení výše pokuty se odráží řada zcela individuálních okolností každého případu a správní úřad disponuje určitým správním uvážením v jejich zhodnocení při výsledném určení sankce. Zásah správním soudem při kontrole zákonnosti by přicházel do úvahy, kdyby šlo o značné a neodůvodněné disproporce ve výši uložené sankce ve srovnatelných případech, což platí tím spíše pro zásah Ústavního soudu, který věc hodnotí z pohledu ústavních předpisů. Ústavní soud považuje za plně odůvodněné a souladné s ústavními požadavky hodnocení krajského soudu, že rozdíl mezi výchozí částkou pokuty stanovenou ve výši 2 % a výchozí částkou stanovenou v rozmezí od 1,5 % do 1,65 % není natolik velký, aby překročil rozsah správního uvážení, kterým úřad disponuje, navíc v případech, které nejsou zcela shodné. Nelze dále přehlížet, že výchozí částku pokuty úřad dále individualizuje na základě zjištěných okolností, které konečnou výši pokuty ještě ovlivňují. Rozhodná je pak konečná výše pokuty ve vztahu ke spáchanému deliktu.

43. Ústavní soud nerozumí stěžovatelčině námitce v ústavní stížnosti, že se soutěžiteli, na které by byly aplikovány zásady úřadu pro stanovování pokut, by bylo zacházeno méně přísně než se stěžovatelkou. Tuto námitku uplatnila v návaznosti na tvrzení o základních částkách pokut. K zásadám pro ukládání pokut se Ústavní soud vyslovil již výše (body 32. až 33.) a správní soudy objasnily, proč neshledaly nezákonnost v tom, že je na případ stěžovatelky úřad nepoužil. Na tomto místě lze jen dodat, že z textu těchto zásad, jak byly publikovány v Informačním listu č. 2/2007 z dubna 2007 (<https://www.uohs.cz>) vyplývá stanovení výchozího podílu zpravidla do 3 % hodnoty prodeje u velmi závažných deliktů. Ve stěžovatelčině případě šlo o 2 % při porušení zákona, které předseda úřadu ve třetím rozhodnutí o rozkladu označil za typově jedno z nejzávažnějších. Ústavnímu soudu tedy není zřejmé, v čem spatřuje stěžovatelka porušení svých práv.

**V.
Závěr**

44. Ústavní soud neshledal žádné porušení stěžovatelčiných ústavně zaručených základních práv a svobod, proto odmítl její ústavní stížnost bez přítomnosti účastníků mimo ústní jednání jako návrh zjevně neopodstatněný podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu.

Poučení: Proti usnesení Ústavního soudu není odvolání přípustné.

V Brně dne 18. září 2018

Radovan Suchánek v. r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Bc. Gabriela Uhlířová