



**JUDr. PhDr. Petr Mlsna, Ph.D.**  
předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže



UOHSX00ECRLM

Spisová značka: ÚOHS-I0023/2018/ME  
Číslo jednací: ÚOHS-02368/2021/164/MDo

Brno: 9. 2. 2021

**Nejvyšší správní soud**

Moravské náměstí 6  
657 40 Brno

Ke sp. zn. 6 As 4/2021

**Stěžovatel (žalovaný):**

**Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**  
IČO 65349423, se sídlem třída Kpt. Jaroše 1926/7, 604 55 Brno

**Žalobce:**

**CHAPS spol. s r.o.,**  
se sídlem Bráfova 1617/21, Brno, IČO 47547022,  
*právně zastoupen* JUDr. Karlem Muzikářem, LL.M. (C.J.),  
advokátem

**Doplnění kasační stížnosti proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 25. 11. 2020 č. j. 30 Af  
28/2018 – 373**

*Elektronicky*

I.

1. Dne 22. 12. 2020 byl Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále též „**stěžovatel**“) doručen rozsudek Krajského soudu v Brně (dále též „**krajský soud**“) ze dne 25. 11. 2020 č. j. 30 Af 28/2018 - 373 (dále též „**napadený rozsudek**“), kterým krajský soud rozhodl o zrušení rozhodnutí předsedy Úřadu č. j. ÚOHS-R12/2016/HS-01402/2018/310/HBt ze dne 16. 1. 2018 a dále o povinnosti uhradit žalobci náklady řízení.
2. Proti výrokům I a II Napadeného rozsudku krajského soudu podal stěžovatel v zákonem stanovené lhůtě dvou týdnů ve smyslu § 106 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále též „**s. ř. s.**“) dne 4. 1. 2021 kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Usnesením ze dne 13. 1. 2021 č. j. 6 As 4/2021 – 5, které bylo stěžovateli doručeno dne 14. 1. 2021, Nejvyšší správní soud stěžovatele vyzval, aby ve lhůtě do 1 měsíce od doručení tohoto usnesení skutkově a právně konkretizoval důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., z nichž napadá napadený rozsudek, a aby ve stejné lhůtě předložil soudu správní spis týkající se dané právní věci.

II.

3. Stěžovatel je přesvědčen, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů a pro nesrozumitelnost spočívající ve vnitřní nesrovnalosti žalovaného rozsudku.
4. Stěžovatel má v první řadě za to, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Krajský soud v bodě 139 odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, že se k námitkám žalobce proti uložené pokutě, kterou udělil stěžovatel žalobci, vyjadřovat nebude, neboť to považoval za nadbytečné vzhledem k tomu, že žalobě vyhověl a rozhodnutí předsedy žalovaného zrušil. Takovýto postup ovšem dle názoru žalovaného nevyhovuje požadavkům na přezkoumatelnost soudního rozhodnutí.
5. Stěžovatel v této souvislosti odkazuje na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2016, č. j. 7 As 91/2015 – 79, v němž bylo vysloveno, že *„V případě, že je správní rozhodnutí soudem zrušeno, nemusí nesplnění povinnosti (vypořádat všechny žalobní body) vždy vést k závěru o jeho nepřezkoumatelnosti. Je tomu tak v případě, kdy je správní rozhodnutí nepřezkoumatelné do té míry, že to vylučuje jeho přezkum v mezích žalobních bodů nebo kdy správní rozhodnutí nemělo být vůbec vydáno, např. pro prekluzi. Zruší-li ale krajský (městský) soud správní rozhodnutí pro nezákonnost, pak záleží na konkrétních okolnostech dané věci. Při zrušení správního rozhodnutí je totiž podle ust. § 78 odst. 5 s. ř. s. správní orgán v dalším řízení vázán právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku. Zrušení správního rozhodnutí při důvodnosti jen některého ze žalobních bodů vyžaduje posouzení dalších žalobních bodů jen tehdy, má-li to význam pro další správní řízení. (...) převažující část žalobních námitek zůstala krajským soudem v napadeném rozsudku zcela opomenuta. Přitom jejich vypořádávání by nepředstavovalo v převažující míře úvahy pouze akademické, jež by nemohly stěžovateli sloužit jako konkrétní naznačení dalšího postupu, jak neoprávněně argumentoval v napadeném rozsudku krajský soud. Právě tím, že převažná část žalobních námitek podstatného významu pro věc zůstala bez jakékoliv reflexe krajského soudu, stěžovatel oprávněně poukázal na to, že po několika*

*letech probíhajícího soudního řízení nebylo přezkoumáno meritum věci a že to má negativní dopad na jeho rozhodovací praxi“.*

6. Stěžovatel má za to, že krajský soud v napadeném rozsudku opomněl vypořádat hned několik žalobních bodů majících význam pro další správní řízení a které nesouvisí s otázkou ukončení protiprávního jednání. Jde o následující okruhy námitek žalobce:
  - a. Stěžovatel nesprávně aplikoval údajný delikt jako velmi závažný.
  - b. Stěžovatel zahrnul do rozhodného obratu žalobce zjevně nesouvisející položky.
  - c. Stěžovatel měl zohlednit polehčující okolnosti.
  - d. Stěžovatel měl upustit od uložení pokuty, případně ji měl alespoň podstatně snížit.
7. Vzhledem k výše uvedenému tak stěžovatel pokládá napadený rozsudek za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.
8. Stěžovatel má dále za to, že se krajský soud v napadeném rozsudku opomněl vypořádat se zásadní argumentací žalovaného týkající se problematiky ukončení deliktu zahájením správního řízení, což ve shodě rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. 4 Ans 1/2012, představuje důvod nepřezkoumatelnosti rozsudku pro nedostatek důvodů.
9. Stěžovatel dále poukazuje v této souvislosti na okolnost, že se krajský soud v napadeném rozsudku nedostatečně vypořádal s judikaturními závěry plynoucími z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 40/2007 – 67 ze dne 8. 11. 2007, které stěžovatel akcentoval v rámci svého vyjádření k žalobě. Krajský soud se omezil toliko na konstatování, že Úřadem uváděné judikaturní závěry jsou uvozeny slovy „pro úplnost“, z čehož krajský soud dovozuje, že nejsou rozhodné pro meritum věci posuzované v uvedeném rozsudku a že se vůbec nevztahují ke skutkovému stavu ve věci posuzované v uvedeném rozsudku. Takovýto postup krajského soudu dle názoru stěžovatele v žádném případě nemůže naplňovat požadavek na náležité odůvodnění soudního rozhodnutí.
10. Okolnost, že Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku č. j. 9 As 40/2007 – 67 ze dne 8. 11. 2007 na základě posouzení skutkového stavu dospěl k obecnějším právním závěrům, považuje stěžovatel za zcela standardní postup, který těmto úvahám v žádném případě nemůže být na škodu. Takovýto postup zcela odpovídá působnosti Nejvyššího správního soudu vymezené v § 12 s. ř. s., neboť tento postup Nejvyššího správního soudu přispívá k zajištění jednoty a zákonnosti v rámci správního soudnictví. Už proto není namístě, aby krajský soud uvedené úvahy Nejvyššího správního soudu zlehčoval. Krajský soud tak v důsledku neuvedl žádný důvod, pro který odmítá právní závěry plynoucí z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 40/2007 – 67 ze dne 8. 11. 2007. O tyto závěry se přitom opírá stěžovatel ve svém vyjádření k žalobě. Napadený rozsudek je proto nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.
11. V této souvislosti si stěžovatel rovněž dovoluje poukázat na okolnost, že se krajský soud v napadeném rozsudku vůbec nevypořádal se skutečností, že jiný senát téhož krajského soudu v rozsudku ze dne 18. 6. 2020, č. j. 62 As 15/2019-238, dovedil, že s ohledem na recentní judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu (tj. na nález Ústavního

soudu sp. zn. II. ÚS 635/18 a na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 69/2018–53 ze dne 30. 1. 2020) zahájením správního řízení nedochází k přetržení jednoty skutku. Stěžovatel přitom krajský soud ve své duplice k žalobě upozorňoval na existenci uvedeného rozsudku a na závěry z tohoto rozsudku plynoucí. Pokud měl krajský soud v řízení sp. zn. 30 Af 28/2018 za to, že rozsudek krajského soudu ze dne 18. 6. 2020, č. j. 62 As 15/2019-238 představuje judikaturní exces nebo že jsou zde jiné důvody, pro které není namístě aplikovat právní závěry plynoucí z rozsudku krajského soudu ze dne 18. 6. 2020, č. j. 62 As 15/2019-238, měl to v napadeném rozsudku uvést a náležitě odůvodnit, což neučinil. Závěry plynoucí z tohoto rozsudku jsou nosnými argumenty dupliky stěžovatele vztahující se k problematice trhání skutku, čímž se ovšem krajský soud v napadeném rozsudku vůbec nezabýval. Krajský soud se ostatně v napadeném rozsudku nikterak nevyjádřil ani k judikaturním závěrům plynoucím z uvedené judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. I z těchto důvodů má proto stěžovatel za to, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

12. Stěžovatel je rovněž přesvědčen, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný i pro nesrozumitelnost spočívající ve vnitřní rozpornosti napadeného rozsudku. Stěžovatel poukazuje na bod 133 odůvodnění napadeného rozsudku, kde krajský soud uvádí v souvislosti s přetržením přestupku, že specifika v oblasti soutěžního práva je namístě zohlednit při výkladu specifických ustanovení zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů (dále též „**ZOHS**“ nebo „**zákon o ochraně hospodářské soutěže**“). Takovýto právní názor krajského soudu je ovšem zcela v rozporu s podstatou právního problému spočívajícího v otázce trhání přetržení jednoty přestupku zahájením správního řízení, která plyne i z jiných částí napadeného rozsudku. Budťo v řízení o přestupku (či dříve správním deliktu) dle zákona o ochraně hospodářské soutěže dochází zahájením správního řízení k ukončení dosud neukončeného trvajících či pokračujících přestupku, nebo k tomu nedochází. Třetí možnost není. Když tedy krajský soud dovozuje, že neukončený trvajících či pokračujících přestupek je nutno přetrhnout oznámením o zahájení správního řízení a zároveň přitom zohlednit specifika soutěžního práva, prezentuje tak v klíčové části odůvodnění svého rozsudku třetí, právně nerealizovatelnou možnost<sup>1</sup>, čímž se napadený rozsudek stává vnitřně rozporným, což má za následek nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nesrozumitelnost.

### III.

13. Stěžovatel setrvává na svém názoru, že v daném případě nebylo namístě uplatnit trestně právní analogii. V souvislosti s problematikou konce deliktu z důvodu tvrzeného přetržení deliktu zahájením správního řízení stěžovatel odkazuje na již uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 69/2018–53 ze dne 30. 1. 2020 a na rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 62 Af 15/2019-238 ze dne 18. 6. 2020, které potvrzují názor stěžovatele, že zahájením správního řízení nedochází k přetržení deliktu.

---

<sup>1</sup> K důvodům, pro které pokládá tyto právní závěry krajského soudu za nesprávné, se stěžovatel vyjádří v další části tohoto přípisu.

14. V citovaném rozsudku krajský soud dovodil, že zahájením správního řízení nedochází k ukončení deliktu a že jakékoliv pochybnosti ohledně problematiky ukončení deliktu v důsledku zahájení správního řízení již byly v judikatuře Nejvyššího správního soudu vyjasněny a uvedl následující: „V rozsudku č.j. 2 As 69/2018 – 53 ze dne 30.1.2020 Nejvyšší správní soud vyložil, a to je podstatné pro dovození nedůvodnosti veškeré argumentace žalobce ohledně uplynutí prekluzivní lhůty a přetržení skutku (nejpozději dne 2.8.2006), že Ústavní soud (a tedy i Nejvyšší správní soud) chápe pravidlo, že u trvajících či pokračujících deliktů i přestupků nemůže dojít k uplynutí promlčecí doby před ukončením samotného trvajících či pokračujících jednání a že subjektivní promlčecí lhůta se musí nacházet uvnitř lhůty objektivní, jako jasné a jednoznačně dané, odpovídající právnímu řádu České republiky jako celku. I zdejší soud tedy nyní musí respektovat, že (podle nálezu Eurovia) ze systémové povahy právního řádu vyplývá, že jeho jednotlivé součásti (subsystémy i prvky) vstupují do určitých funkčních vazeb a z toho se podává přirozený požadavek, aby interpret určitého ustanovení právního předpisu neomezoval svůj rozhled toliko na jedno či několik ustanovení, ale aby jej chápal jako část celku (systému), která s ohledem na principy jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu vytváří s jeho ostatními částmi logický, resp. logicky souladný významový celek; součástí systémového chápání právního řádu je i respektování toho, že různé právní předpisy upravují instituty, které jsou společné celému právnímu řádu, či alespoň několika jeho odvětvím, a jež byly doktrínou důkladně teoreticky propracovány; v takovém případě je nezbytné vycházet při jejich používání z doktrinárních závěrů a z rysů, které jsou jim společné. Každý právní institut ovlivňuje právní odvětví, jehož je součástí, avšak na druhou stranu toto právní odvětví přizpůsobuje právní institut svým funkcím a své povaze, a proto se může institut uplatňující se v různých odvětvích obsahově odlišovat; nemůže však jít o odlišnosti natolik velké, aby tím byly popřeny základní pojmové znaky konkrétního právního institutu, neboť pak by samozřejmě nešlo o ten samý, ale o jiný právní institut. Jestliže se Ústavní soud (v nálezu Eurovia) a Nejvyšší správní soud (v rozsudku č.j. 2 As 69/2018 – 53 ze dne 30.1.2020) zřetelně přihlásily k principu, že „právní relevanci má až konec ... jednání“, což se projevuje jak v odpovědi na otázku určení okamžiku spáchání trvajících deliktu, tak v odpovědi na otázku právní relevance tohoto okamžiku pro uplatnění dalších právních institutů (tj. právě i prekluze), a jestliže Nejvyšší správní soud (v rozsudku č.j. 2 As 69/2018 – 53 ze dne 30.1.2020) jasně vyjádřil své přesvědčení, že po vydání nálezu Eurovia již nemohou přetrvávat pochybnosti o tom, že způsob počítání prekluzivní lhůty užitý Nejvyšším správním soudem ve věci sp. zn. 2 As 204/2014 byl již překonán, pak veškerá žalobcova argumentace směřující k dovození prekluze není důvodná; k uplynutí prekluzivní lhůty nedošlo zahájením správního řízení a jednání žalobce (v období od 1.1.2006 do 16.9.2007) je jedním skutkem, aniž by zahájením správního řízení došlo k přetržení jednoty skutku. (...) Samotné zahájení správního řízení v nyní posuzované věci tedy jednotu skutku, jenž v době zahájení správního řízení ještě nebyl ukončen, nemohlo přetrhnout a žádná lhůta, s níž by se mohl pojít zánik odpovědnosti, před zahájením správního řízení ještě nezačala plynout, neboť deliktní jednání ještě nebylo ukončeno.“
15. Stěžovatel se s uvedeným judikaturním závěrem zcela ztotožňuje. Na podporu uvedeného závěru uvádí stěžovatel následující argumentaci.

16. Přetržení deliktu zahájením správního řízení je dovozováno na základě analogie s trestním právem. Dle stěžovatele ovšem v této souvislosti nebylo namíste analogii s trestním právem aplikovat. K možnostem a limitům využití analogie v rámci správního práva trestního se Nejvyšší správní soud vyjádřil ve svém rozsudku č. j. 1 As 27/2008-67 ze dne 16. 4. 2008, kde uvedl, že *„použit v oblasti správního trestání analogie práva nebo zákona lze jen v omezeném rozsahu, a to pouze tam, kdy to, co má být aplikováno, určitou otázku vůbec neřeší, nevede-li takový výklad k újmě účastníka řízení a ani k újmě na ochraně hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem.“*
17. Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 1 As 27/2008-67 tedy formuloval následující 3 podmínky, které musí být kumulativně splněny, aby bylo možné dovodit, že je namíste aplikovat v rámci správního trestání analogii:
- je zde mezera v právu,
  - analogický výklad nevede k újmě účastníka řízení a
  - analogický výklad nevede k újmě na ochraně hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem.
18. Stěžovatel má v první řadě za to, že v daném případě neexistovala mezera v právu. Pro tento závěr existují dle názoru stěžovatele následující 2 důvody:
- nutnost chápat obecně delikt jako jeden celek (s tím, že úprava dle trestního řádu je lex specialis pro konkrétní odvětví) a
  - specifika soutěžního práva.
19. Stěžovatel v této souvislosti předně poukazuje na nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 635/18 (dále též **„nálezy ve věci Eurovia“**) a na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 69/2018–53 ze dne 30. 1. 2020.
20. Ústavní soud v nálezu ve věci Eurovia ve shodě se svojí dřívější judikaturou akcentoval nutnost chápání právního řádu jako jednotného a bezrozporného celku. Stěžovatel je přesvědčen, že uvedený princip je třeba aplikovat a akcentovat i v případě posuzování, zda v rámci určité problematiky existuje mezera v právu či nikoliv. V této souvislosti Ústavní soud uvedl, že *„[v] případě těchto zásahů obecně musí s ohledem na zásadu bezrozpornosti právního řádu platit pravidlo, podle kterého časové právní následky včetně dopadu na počátek běhu subjektivní i objektivní lhůty k podání zásahové žaloby má až ukončení takového zásahu.“* Jak je patrné je zcela namíste aplikovat závěry uvedené v nálezu ve věci Eurovia i na jiné právní problémy než na otázku řešenou v dané věci (tj. otázku, od kdy počíná běžet lhůta pro podání zásahové žaloby).
21. Stěžovatel je přesvědčen, že nelze samu okolnost, že v zákoně o ochraně hospodářské soutěže není výslovně stanoveno, že zahájením správního řízení nedochází k ukončení neukončeného deliktu, považovat za mezeru v právu. Nelze po zákonodárci požadovat výčet všech situací, pro které nemá být delikt považován za ukončený. Tím se tato situace ovšem znatelně liší od řešení přijatého v trestním právu, kdy se zákonodárci rozhodl, že určité jednání pachatele, které by jinak představovalo jeden trestný čin, je vhodné pro potřeby trestního řízení rozdělit na vícero trestných činů; v takovém případě je již nezbytně

nutné, aby existovalo právní ustanovení toto zákonodárcem zvolené pravidlo zakotvující. V této souvislosti lze dále poukázat na setrvalou judikaturu Ústavního soudu, který „ve své judikatuře opakovaně zdůrazňuje, že *‘naprosto neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace, vycházející pouze z jeho jazykového výkladu. Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně, nebo v důsledku nevdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity.*’ [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997 (N 163/9 SbNU 399; 30/1998 Sb.)]. Tato teze je v judikatuře Ústavního soudu notorietou. Dále lze citovat kupř. nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.): *“soud není absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případě, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku”*. Ústavní soud např. ve svém usnesení sp. zn. II. ÚS 1773/07 ze dne 23. 1. 2008 konstatoval, že *“výklad zákona podávaný stěžovatelem nese rysy formalismu, který pomíjí smysl a účel zákona. V ústavní stížnosti je argumentováno pouze jazykovým, resp. doslovným výkladem. Tím je však zcela nereflekтовána základní teze interpretace práva, a to sice, že nelze ztotožňovat text právního předpisu a právní normu, která je významem tohoto textu. Právní norma se ne vždy musí krýt s tím, jak je vyjádřena v textu zákona, a to ani v takovém případě, kdy se text může jevit jako jednoznačný a určitý (srov. např. I. ÚS 138/06).”*<sup>2</sup> Z výše uvedených závěrů Ústavního soudu plyne, že pro dovození existence mezery v právu se nelze omezit toliko na konstatování, že v daném právním předpisu není obsaženo ustanovení výslovně řešící danou právní otázku, ale je namíště interpretovat daný právní předpis či dané právní předpisy ve všech jejich souvislostech. Takovýto postup má mít v souladu s výše uvedenými závěry Ústavního soudu přednost před konstatováním mezery v právu.

22. Stěžovatel je přesvědčen, že setrvávání na právním závěru, že v rámci procesu harmonizace českého soutěžního práva s evropským byla přijata toliko ustanovení zákona o ochraně hospodářské soutěže, a nikoliv již podmínky, za kterých mohou být tyto instituty účinným a eurokonformním<sup>3</sup> způsobem vykládány, aplikovány a vymáhány, je neudržitelné. K tomu stěžovatel dodává, že uvedené instituty nespočívají v ukládání sankce za určité protisoutěžní jednání, ale ve specifické optimalizaci ochrany zákonem chráněného zájmu navázanou na vedení sankčních řízení a vydávání sankčních rozhodnutí, a to způsobem, který evropské právo předvídá. Na principu nepřetržení neukončeného trvajících deliktu jsou postaveny preventivní a nápravné nástroje specifické pro soutěžní právo, které mají

<sup>2</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2920/09 ze dne 8. 2. 2011.

<sup>3</sup> Důvodová zpráva k novele zákona o ochraně hospodářské soutěže č. 340/2004 Sb. uvádí: *„Návrh zákona dále reaguje na změny, ke kterým došlo v komunitárním soutěžním právu po přijetí zákona o ochraně hospodářské soutěže, a klade si za cíl, aby právní úprava otázek hmotněprávních i procesních byla v komunitárním i českém právu shodná. Taková harmonizace sice z povinnosti České republika jako budoucího člena Evropské unie výslovně nevyplývá, přispívá ale výrazně k právní jistotě soutěžitelů a potažmo i k účinné ochraně hospodářské soutěže, je logická a legitimně očekávatelná.“*

vést k ukončení protiprávního jednání hrozícího narušením hospodářské soutěže. Jde-li totiž o jednání pokračujícího či trvajícím charakteru, je nutné brát ohled na to, že materiální ohrožení či nežádoucí stav stále trvají, a to bez ohledu na procesní úkony příslušného orgánu chránícího hospodářskou soutěž. Toto jednání je proto třeba pojímat jako celek a jako celek také vyhodnocovat možnosti uložení nápravných opatření, jež mají směřovat k tomu, aby bylo závadné jednání ukončeno a obnoven bezporuchový stav.<sup>4</sup> Příkladem výše uvedeného může být institut opatření k nápravě dle ust. § 20 odst. 4 ZOHS. Jak plyne přímo z ust. § 20 odst. 4 ZOHS, je účelem tohoto institutu obnovení účinné hospodářské soutěže na trhu. Tento institut tedy přímo předpokládá narušení hospodářské soutěže sankcionovaným jednáním v době vydání rozhodnutí. Obdobně instituty zákazu plnění zakázané dohody do budoucna ve smyslu § 7 odst. 1 ZOHS a zákazu zneužití dominantního postavení do budoucna ve smyslu § 11 odst. 2 ZOHS směřují k tomu, aby bylo zamezeno dalšímu narušování hospodářské soutěže plněním zakázané dohody či zneužitím dominantního postavení a aby byla na relevantním trhu obnovena účinná soutěž. Do stěžovatelem zastávaného názoru, že zahájením správního řízení nedochází k trvání deliktu, se tak odpovídajícím způsobem promítá judikaturní požadavek interpretace právního řádu coby jednotného a bezrozporného celku. V této souvislosti stěžovatel podotýká, že Soudní dvůr Evropské unie považuje jednání trvajícím v průběhu řízení před Komisí až do vydání vlastního rozhodnutí Komise za jediný skutek.<sup>5</sup>

23. Optimalizace ochrany zákonem chráněného zájmu (hospodářské soutěže) má v rámci soutěžního práva dále podobu tzv. sdílené pravomoci Komise a národního soutěžního úřadu, kterým je v ČR stěžovatel, plynoucí z nařízení Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 16. 12. 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v článcích 81 a 82 Smlouvy. Nařízení přitom představuje právní předpis přímo aplikovatelný v českém právu. Sdílená pravomoc Komise a stěžovatele se dle stěžovatelova názoru v souladu s principem jednoty a bezrozpornosti právního řádu promítá do zákona o ochraně hospodářské soutěže jako celku, čemuž ostatně odpovídá i ustanovení § 1 odst. 2 ZOHS.
24. V rámci sdílené pravomoci disponuje Komise tzv. aplikační předností, a může si tak atrahovat řízení o možném porušení čl. 101 a 102 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále též „SFEU“), které původně zahájil stěžovatel. S ohledem na požadavek harmonizace soutěžního práva je tak nutno v řízení, dle zákona o ochraně hospodářské soutěže postupovat tak, jak by postupovala sama Komise. V případě aplikace unijního práva (čl. 101 a 102 SFEU) na národní úrovni tak musí být dosaženo shodného výsledku jako v řízení vedeném samotnou Komisí. Jak už bylo uvedeno výše, v případě řízení před Komisí nedochází k přetrhávání skutku okamžikem zahájení správního řízení, a proto je namístě dovozovat pravidlo, že k němu nemá docházet ani v řízeních dle zákona o ochraně

---

<sup>4</sup> Viz závěry Tribunálu v bodech 49 – 51 rozsudku ve věci T-340/03 ze dne 30. 1. 2007, France Télécom SA proti Komisi Evropských společenství.

<sup>5</sup> Viz např. rozsudek SDEU ze 14. 7. 2005 ve spojených věcech C-65/02 P a C-73/02, ThyssenKrupp Stainless GmbH (C-65/02 P) a ThyssenKrupp Acciai speciali Terni SpA (C-73/02 P) proti Komisi Evropských společenství, bod 39: „V důsledku toho je třeba dojít k závěru, že se Soud nedopustil žádného nesprávného právního posouzení, když v bodech 174 až 184 napadeného rozsudku konstatoval, že se Komise mohla právem domnívat, že protiprávní jednání trvalo čtyři roky, a to v období od zasedání v Madridu do data přijetí sporného rozhodnutí, a že napadený rozsudek je v tomto bodě dostatečně odůvodněný.“



hospodářské soutěže vedených stěžovatelem. K tomu stěžovatel uvádí, že vzhledem k principu jednoty a bezrozpornosti právního řádu a vzhledem ke konstantní judikatuře správních soudů aprobující závěr stěžovatele ohledně jednočinného souběhu deliktů spočívajících v porušení zákazů uvedených v čl. 101 SFEU a v § 3 odst. 1 ZOHS, resp. v čl. 102 SFEU a v § 11 odst. 1 ZOHS, by byl neudržitelný názor, že k přetržení deliktu nedochází toliko v případě deliktů spočívajících porušení čl. 101 SFEU a čl. 102 SFEU, zatímco u národního deliktu by k tomu mělo docházet. Takový výklad nelze připustit.

25. I krajský soud si je v napadeném rozsudku evidentně vědom, že je nutné brát náležitý zřetel na tyto aspekty soutěžního práva<sup>6</sup>, ovšem ve vztahu k problematice trhání deliktu zahájením správního řízení se omezuje toliko na vnitřně rozporné a v praxi nerealizovatelné tvrzení, že delikt má být sice přetržen, ale při současném zohlednění specifika soutěžního práva. Jak by však takové zohlednění mělo vypadat, již krajský soud v napadeném rozsudku nepodává.
26. Stěžovatel dodává, že pokud by se Nejvyšší správní soud snad neztotožnil s jeho právním názorem, že v souvislosti s otázkou trvání deliktu dle zákona o ochraně hospodářské soutěže i po zahájení správního řízení neexistuje mezera v právu, pak je namístě dovodit, že není naplněna podmínka pro aplikaci analogie spočívající v tom, že analogický výklad nevede k újmě na ochraně hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem. Instituty soutěžního práva uvedené v bodech 22 až 24 tohoto podání, jsou založeny na principu jednotné a efektivní aplikace soutěžního práva, přičemž důsledné uplatňování tohoto principu vede k optimální míře ochrany hospodářské soutěže. Pokud by se měla uplatnit trestněprávní analogie spočívající v tom, že zahájením správního řízení dochází k ukončení (přetržení) deliktu, pak by výše uvedené instituty soutěžního práva v důsledku aplikace analogie nemohly být adekvátním způsobem využity, čímž by byla významnou měrou dotčena jednotná a efektivní aplikace harmonizovaného soutěžního práva a zákonem chráněný zájem na ochraně hospodářské soutěže by tak utrpěl citelnou újmu.
27. Stěžovatel dále uvádí, že je přesvědčen, že závěr, že zahájením správního řízení nedochází k umělému přetržení jednoty skutku, není pachateli deliktu na újmu. Z ustálené judikatury plyne, že bez ohledu na okolnost, kolik správních řízení se vede o určitém jednání, má být celková výše sankce shodná. V této souvislosti stěžovatel odkazuje např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 28/2009 – 62 ze dne 18. 6. 2009, kde Nejvyšší správní soud uvádí, že *„(p)odle § 35 trestního zákona se při postihu souběhu trestných činů ukládá úhrnný nebo souhrnný trest. Tyto tresty, představují pro pachatele výhodnější postup, neboť je v nich zohledněna skutečnost, že pachatel se dopustil dalšího trestného činu, aniž byl varován odsuzujícím rozsudkem týkajícím se dřívějšího trestného činu“ (viz Šámal, P., Púry, F., Rizman, S.: cit. dílo, str. 301). Z téhož ustanovení pak plyne zásada uložení shodného trestu za sbíhající se trestné činy bez ohledu na to, zda je o těchto činech vedeno společné řízení (§ 20 odst. 1 trestního řádu) či ne. Při ukládání úhrnného i souhrnného trestu soud vychází ze stejných zásad. Z hlediska trestního práva tedy nehraje roli, kdy všechny sbíhající se trestné činy vyjdou najevo, tato skutečnost nesmí být pachateli ani ku prospěchu, ani na újmu. Je zřejmé, že pro trestání souběhu není bezpodmínečně nutné vedení společného*

<sup>6</sup> Srov. bod 133 napadeného rozhodnutí.

*řízení, ale naopak je zcela nezbytné použití absorpční zásady, tedy vzájemné posouzení veškerých souvisejících trestních sazeb.“* V této souvislosti lze poukázat na další příklady ustálené judikatury správních soudů ve vztahu k potrestání souběžného jednání.

28. Z pohledu výhodnosti pro pachatele deliktu musí být nerozhodné, zda a případně na kolik „částí“ bude jeho jednání procesně rozděleno<sup>7</sup>, neboť v rámci stanovování sankce za pachatelovo protiprávní jednání je nutno zachovat princip ekvivalentního postihu. Procesní postup správního orgánu před vydáním sankčního rozhodnutí nelze považovat za okolnost, která by mohla mít vliv na míru dotčení zákonem chráněného zájmu jednáním daného soutěžitele, a do celkové výše sankce za jednání se tak nemá vůbec promítnout. Jinak řečeno bez ohledu na to, kolik rozhodnutí bylo o určitém jednání vydáno, v součtu musí být sankce pro pachatele deliktu shodná. I v této souvislosti lze poukázat na nesprávnost závěrů napadeného rozsudku, neboť krajský soud na jedné straně uvádí, že nejpodstatnější námitka žalobce v této souvislosti je ta, že přetržení skutku zahájením řízení by vedlo v důsledku jeho zkrácení k nižší výši pokuty, zároveň ovšem tvrdí, že přetržení deliktu má i smysl spočívající v „*možnosti přísnějšího, resp. spravedlivějšího postihu pachatele*“. Takovýto názor krajského soud dokládá zásadní nepochopení principu ekvivalence, a je proto nesprávný. Z uvedeného názoru krajského soudu by plynulo, že pro pachatele deliktu bude příznivější situace, kdy mu bude za jeho jednání uloženo vícero nižších pokut, oproti situaci, kdy mu bude uložena jedna, vyšší pokuta, i tehdy, když vícero nižších pokut bude jedinou pokutu v součtu převyšovat.
29. K tomu stěžovatel dodává, že ačkoliv je okolnost, kolik řízení se o jednání daného soutěžitele povede, nerozhodná z hlediska výše celkové sankce, která bude soutěžiteli uložena, z hlediska procesního je pro něj nevýhodná situace spočívající ve vedení vícera řízení, neboť vedení více řízení má za následek zvýšení výdajů soutěžitele související s vedením správního řízení, tj. náklady řízení dle vyhlášky č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, ve znění pozdějších předpisů, a zejména náklady právního zastoupení, které v soutěžních věcech mohou dosahovat nemalých částek. Vedení vícera správních řízení může pro soutěžitele rovněž znamenat zvýšené časové náklady, resp. jde o situaci, která jej více zatíží, než že by byla pro něj příznivější.
30. V této souvislosti stěžovatel uvádí, že ustanovení § 12 odst. 11 zákona č. 141/1961 Sb., trestního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „**trestní řád**“), dle kterého platí, že pokračuje-li obviněný v jednání, pro které je stíhán, i po sdělení obvinění, posuzuje se takové jednání od tohoto úkonu jako nový skutek, bylo do tohoto právního předpisu vloženo s účinností od 1. 1. 1994, a to novelou č. 292/1993 Sb. Dle důvodové zprávy k této novele byl důvod pro vložení tohoto ustanovení do trestního řádu následující: „*Otázka ukončení skutku v případě, že obviněný v jednání, pro které je stíhán, pokračuje i po zahájení trestního stíhání, dosud v zákoně není upravena, přestože má zejména z hlediska posuzování recidivy nebo vztahu souhrnnosti značný význam. Proto se v tomto směru vymezení pojmu zakotvuje přímo v zákoně.*“ Z důvodové zprávy vůbec neplyne, že by se

<sup>7</sup> Zde se přitom vůbec nemusí jednat o rozdělení deliktu zahájením správního řízení – správní orgán může např. až po vydání pravomocného sankčního rozhodnutí nabýt důvodné podezření, že se daný subjekt dopouštěl deliktního jednání i v jiném časovém období, a následně zahájit nové správní řízení.

snad do znění § 12 odst. 11 trestního řádu měl promítat právní princip spočívající v tom, že se zahájením trestního stíhání má docházet k „umělému“ ukončení skutku. Ve shodě se závěrem uvedeným v rozsudku Krajského soudu v Brně č. j. 62 Af 15/2019-238 ze dne 18. 6. 2020 má stěžovatel za to, že jde naopak o prostou situaci, kdy se zákonodárce jednoduše rozhodl určitým způsobem upravit v trestním řádu tuto problematiku. Stěžovatel dodává, že otázka ukončení deliktu zahájením správního řízení je v principu otázkou hmotněprávní. Rozhodl-li se zákonodárce tuto hmotněprávní otázku řešit v rámci procesního předpisu, pak z toho dle názoru stěžovatele plyne vůle zákonodárce stanovit speciální řešení této problematiky v řízeních dle tohoto procesního předpisu, a nikoliv vůle stanovovat takto pro tuto hmotněprávní otázku řešení obecnějšího charakteru.

31. V souvislosti s posuzováním otázky přetržení skutku je dále namístě poukázat též na případy, v nichž sice Nejvyšší správní soud otázku přetržení skutku přímo neřeší, ale v rámci kterých aproboval napadená rozhodnutí i v situaci, kdy deliktní jednání trvalo po zahájení správního řízení i nadále a toto jednání bylo vyhodnoceno a potrestáno jako jediný skutek. Například lze zmínit následující rozsudky Nejvyššího správního soudu: č. j. 5 Afs 3/2012 – 131 ze dne 20. 12. 2013, č. j. 6 As 68/2017 – 53 ze dne 7. 6. 2017 nebo č. j. 3 As 110/2016 – 90 ze dne 21. 6. 2017. Pokud by skutečně mělo zahájením správního řízení docházet k trhání jednoty skutku i v soutěžních věcech, pak by k této skutečnosti musely správní soudy přihlídnout i bez námítky a v uvedených případech by musely předmětná správní rozhodnutí stěžovatele pro tuto vadu jako nezákonná zrušit. Nic takového však v těchto případech soudy neučinily.

#### IV.

32. Na základě výše uvedeného Úřad setrvává na svém návrhu uvedeném v kasační stížnosti, aby Nejvyšší správní soud vydal na základě § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek, jímž **zruší** rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 25. 11. 2020 č. j. 30 Af 28/2018 - 373 a věc vrátí tomuto soudu k dalšímu řízení.

JUDr. PhDr. Petr Mlsna, Ph.D.  
předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže  
na základě pověření