



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Davida Rause, Ph.D., a soudců Mgr. Petra Šebka a Mgr. Kateřiny Kopečkové, Ph.D., v právní věci

žalobce: **hlavní město Praha**
sídlem Mariánské nám. 2/2, Praha 1
zastoupen JUDr. Jakubem Fröhlichem, advokátem
sídlem Spálená 5, Praha 1

proti
žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**
sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno

o žalobě proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 22.3.2021, č.j. ÚOHS-09859/2021/164/PSe, sp.zn. ÚOHS-R0150/2020/HS,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Odůvodnění:

I. Shrnutí podstaty věci

1. Žalovaný prvostupňovým rozhodnutím ze dne 9.7.2020, č.j. ÚOHS-20825/2020/830/LDe, výrokovou částí I. rozhodl tak, že žalobce tím, že usnesením Rady hlavního města Prahy č. 803 přijatým dne 17.4.2018 (dále jen „usnesení Rady“) stanovil jako jednu z kumulativních podmínek pro získání zvýhodněného (bezplatného) parkování vozidel s hybridním pohonem v zónách placeného stání na území hlavního města Prahy podmínku, že výkon instalovaného spalovacího motoru nebude vyšší než 135 kW, a tuto podmínku neodstranil ani usnesením Rady žalobce č. 2550 přijatým dne 2.10.2018, uplatňoval v období od 17.4.2018 do 30.4.2019 na území žalobce regulaci umožňující bezplatné parkování vozidel s hybridním pohonem umožňujícím provoz čistě na elektrický pohon, aniž by podmínka, že výkon instalovaného spalovacího motoru nebude vyšší než 135 kW, byla zvolena na základě objektivních a nediskriminačních kritérií a byla proporcionální vzhledem ke stanovenému cíli regulace, přičemž toto jednání bylo v uvedeném období způsobilé bez objektivně ospravedlnitelných důvodů narušit na území České republiky hospodářskou soutěž mezi prodejci těchto vozidel s hybridním pohonem a navzájem si konkurujícími soutěžiteli, kteří využívali ke své podnikatelské činnosti tato vozidla s hybridním pohonem a parkovali s nimi v rámci své podnikatelské činnosti v zónách placeného stání na území žalobce, a to zvýhodněním soutěžitelů, jejichž modely vozidel splňovaly podmínku výkonu instalovaného spalovacího motoru nepřesahujícího 135 kW, v možnosti získání bezplatného parkování v zónách placeného stání na území hlavního města Prahy, čímž v období od 17.4.2018 do 30.4.2019 porušil zákaz stanovený v § 19a odst. 1 písm. a) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže). Za přestupek byla žalobci uložena pokuta ve výši 984 000 Kč (výroková část II. prvostupňového rozhodnutí).
2. Žalobou napadeným rozhodnutím pak předseda žalovaného prvostupňového rozhodnutí změnil tak, že ve výrokové části I. prvostupňového rozhodnutí vypustil zmínku o usnesení Rady žalobce č. 2550 ze dne 2.10.2018 a změnil dobu trvání přestupku na období od 17.4.2018 do 12.2.2019. Výrokovou částí II. napadeného rozhodnutí předseda žalovaného změnil výši uložené pokuty na 740 000 Kč. Ve zbytku předseda žalovaného prvostupňového rozhodnutí potvrdil a podaný rozklad zamítl.

II. Shrnutí procesního postojů žalobce

3. Podle žalobce bylo myšlenkou usnesení Rady motivovat vlastníky hybridních vozidel umožňujících provoz čistě na elektrický pohon, aby tato vozidla na území žalobce využívali. Usnesení Rady bylo multikriteriální; hlavním kritériem byl typ pohonu vozidla - FHEV (plně hybridní) nebo PHEV (plug-in). Samotný typ pohonu vozidla však nezaručuje, že bude jeho provozem skutečně dosahováno nižších emisí ve srovnání s vozidly se spalovacím motorem. Žalobce tak stanovil doplňková kritéria v podobě maximální doby provozu a nejvyššího výkonu, neboť vozidla s vyšším výkonem objektivně znečišťují ovzduší nejvíce, byť se v nich může nacházet nevyužitý elektromotor. PHEV vozidla dosahují ve srovnání s vozidly, která mají pouze spalovací motor, vyšších hmotností. Kupříkladu rozdíl v hmotnosti mezi BMW 530i se zážehovým motorem a BMW je 230 kg. Nejsou-li k dispozici data srovnávající produkci emisí mezi vozidly pouze se spalovacím motorem a PHEV vozidly, stanovil žalobce doplňkové kritérium stáří vozu a výkonu jeho spalovacího motoru. Vzhledem k jednoznačnosti, stálosti a dostupnosti hodnoty výkonu motoru bylo toto dílčí kritérium opodstatněné a vhodné. Žalobce chtěl zabránit zneužívání zvýhodnění, tj. aby nedocházelo k situacím, kdy bude vozidlo provozováno bez optimálního využívání externího nabíjení, a skutečně vzniklé emise v provozu by tak byly vyšší oproti běžným vozidlům se spalovacím motorem. Takový postup byl podle

žalobce legitimní. To ostatně podle žalobce prokazují také zkušenosti ze zahraničí a problémy s nabíjecí infrastrukturou. Žalovaný a jeho předseda se s otázkou nedostatečného nabití nevypořádali a nezohlednili nulovou vypovídací hodnotu emisí CO₂ právě v případech, kdy je vozidlo provozováno bez externího nabíjení. V současnosti je získání zvýhodněného parkovacího oprávnění limitováno emisemi CO₂ v kombinovaném provozu v souladu s § 7b zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, tak, aby nedošlo k administrativnímu zatěžování provozovatelů vozidel. Do budoucna však lze podle žalobce očekávat, že s narůstajícím množstvím nízkoemisních vozidel bude nutné opět zvažovat dodatečná kritéria v souvislosti se zvýhodněným parkovacím oprávněním. Na tuzemských i zahraničních příkladech žalobce demonstrovuje běžnou praxi zohledňování výkonu motoru vozidla – kupříkladu pro výpočet sazby pojistného z provozu motorových vozidel či poplatků ve Francii za registraci vozidla. Kupříkladu Velká Británie zvýhodňuje nákup hybridního vozidla pouze do konkrétní pořizovací ceny vozidla a podle bezemisního (elektrického) dojezdu. Také podpora Norska při nákupu hybridního vozidla je korigována dílčími kategoriemi včetně hmotnosti vozidla. Podle žalobce tak není pravdou, že by nebyl schopen vysvětlit, na základě jakých objektivních a nediskriminačních kritérií dospěl ke stanovení limitu výkonu spalovacího motoru. Jestliže v době přijetí usnesení Rady nebylo dostupné vhodné kritérium, které by mohlo nahradit žalobcem stanovené kritérium výkonu motoru, byl žalobcův postup (kritérium výkonu 135 kW) proporcionálním k dosažení legitimního cíle. Podle žalobce tak nebyl dostupný jiný účinný prostředek, který by vedl k menšímu omezení hospodářské soutěže.

4. V momentě, kdy byl novelizován § 7b zákona o provozu vozidel na pozemních komunikacích tak, že byla stanovena limitní hodnota emisí CO₂, upravil žalobce kritéria pro zvýhodněné parkování usnesením Rady č. 542 ze dne 1.4.2019 shodně s podmínkami obsaženými v § 7b. Podle žalobce pochybil žalovaný také tím, že nezohlednil tehdy účinnou právní úpravu; v době přijetí původních pravidel pro zvýhodněné parkování byla metodika emisí CO₂ měněna. V době účinnosti usnesení Rady nebyla k dispozici potřebná metodika upravující emise CO₂. Z hodnot emisí CO₂ u vozidel Volvo, které uvedl žalovaný v prvostupňovém rozhodnutí, je patrné, že vozidla nesplňující kritérium 135 kW výkonu se ve vztahu k emisím CO₂ pohybovala na hranici limitní hodnoty CO₂ podle § 7b zákona o provozu vozidel na pozemních komunikacích. Usnesením Rady tak nemohla být ohrožena ani narušena hospodářská soutěž, jestliže tyto automobily nesplňovaly limity pro emise CO₂. Podle žalobce byl počet vozidel, která splňovala limity pro CO₂, a zároveň jejich motorový výkon překračoval 135 kW, zanedbatelný, a nemohlo tak dojít k ohrožení či k narušení hospodářské soutěže. Žalovaný chybně vycházel z toho, že emise CO₂ jednotlivých automobilů byly stanoveny jejich výrobci, byť byly ve skutečnosti určeny certifikovanými subjekty. Podle žalobce mělo být zohledněno také to, že v době přijetí usnesení Rady nebyla součástí tuzemského právního řádu legální definice nízkoemisního hybridního automobilu. Již v průběhu změn metodiky v září 2018 bylo patrné, že původní metodika NECD neměla dostatečnou vypovídací schopnost – na rozdíl od připravované metodiky měření emisí a spotřeby paliva WLTP. To, že původní metodika NECD zpochybněná aférou „dieselgate“ nebyla dostatečně přesná, plyne podle žalobce také z toho, že podle Německého svazu automobilového průmyslu bylo v souvislosti s novou metodikou WLTP třeba počítat s navýšením udávaných hodnot spotřeby paliva a emisí CO₂ v průměru o 20 %. Nebylo povinností žalobce tyto úvahy uvádět v důvodové zprávě k usnesení Rady – podstatné je pouze to, zda žalobcem stanovené kritérium je ospravedlnitelné a přiměřené ve smyslu § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže. Žalobce tedy vynaložil veškeré úsilí, které bylo možné požadovat, aby jím stanovené podmínky pro zvýhodněné parkování pro vozidla s hybridním pohonem nebyly diskriminačními ve smyslu § 21 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. To, že podle žalovaného také jiné druhy alternativních pohonů (CNG) či některé klasické spalovací motory dosahují hodnot PHEV, nemění nic na tom, že vozidla se spalovacím motorem tvoří drtivou většinu provozovaných automobilů. Být žalobce navrhl provedení důkazu znaleckým posudkem z oboru strojírenství nebo čistoty ovzduší, ke srovnání uváděných a skutečných hodnot emisí

CO₂ u hybridních vozů při pohonu výlučně na spalovací motor v městském provozu, žalovaný tomuto návrhu nevyhověl.

5. Žalobce dále namítá, že usnesení Rady nebylo způsobitelné ovlivnit či ohrozit hospodářskou soutěž. Také předseda žalovaného připustil, že zákazník při výběru vozu nezohledňuje možnosti bezplatného parkování v Praze. Žalovaný a jeho předseda se nevypořádali s otázkou, zda byla splněna podmínka společenské škodlivosti (materiální stránka přestupku). Žalobce uvádí konkrétní modely vozidel s hybridním pohonem, která přesahovala podmínku 135kW výkonu spalovacího motoru. Tato vozidla patřila do střední třídy nebo do třídy luxusních vozů, a nelze tak při jejich vysoké pořizovací ceně předpokládat, že by se kupující při takto vysokých pořizovacích nákladech řídili otázkou nákladů za parkování na území žalobce. Žalovaný pouze vycházel z podnětu výrobce vozidel Volvo namísto toho, aby zkoumal také statistiku prodejů hybridních automobilů Svazu dovozců automobilů. Žalobce v napadeném rozhodnutí postrádá také vypořádání jím předložených tabulek registrací vozidel s hybridně elektrickým pohonem v letech 2017 až 2019, ze které je zřejmý nárůst prodeje modelů, které podmínku maximálního výkonu 135 kW nesplňovaly. Ze statistik předložených žalobcem naopak vyplývá, že pro zákazníka možnost bezplatného parkování na území žalobce nemá pro rozhodování o modelu vozu význam. U modelů automobilů, které podmínky podle usnesení Rady splňovaly, došlo ve sledovaném období pouze k minimálnímu nárůstu meziročních prodejů ve srovnání s modely, které podmínku maximálního výkonu nesplňovaly, byť jejich prodej vzrůstal. Podle žalobce tak nemohlo dojít k ohrožení nebo narušení hospodářské soutěže, neboť v dané kategorii vozů nebyl konkurenční vůz, který by žalobcem stanovená kritéria splňoval a který by tak mohl být upřednostněn. To, že z důvodu nedostatečné dobíjecí infrastruktury nelze plně využívat externího nabíjení PHEV, je podle žalobce zřejmé také z toho, že prodeje vozidel typu FHEV jsou řádově vyšší než prodeje vozidel typu PHEV. Prodej hybridních vozidel Volvo tak podle žalobce nebyl ovlivněn úpravou zvýhodněného parkovacího oprávnění. Žalobce sledoval legitimní cíl, zvolil legitimní prostředky, a v souladu s rozhodovací praxí Soudního dvora Evropské unie tak nešlo o omezení hospodářské soutěže. Nadto žalovaným tvrzený dopad na hospodářskou soutěž mezi vzájemně si konkurujícími soutěžiteli nebyl v napadeném a jemu předcházejícím prvostupňovém rozhodnutí blíže odůvodněn.
6. Žalobce dále namítá, že výše uložené pokuty je nepřiměřená. Žalovaný přecenil rozsah dotčeného území a počtu obyvatel. Žalovaný nevzal v potaz, že v období, kdy bylo usnesení platné, byly na území České republiky prodány zcela zanedbatelné počty vozidel (jednotky kusů) hybridních vozů, které nesplnily podmínku výkonu spalovacího motoru, a zároveň splňovaly nyní aktuální podmínku emisí CO₂ nejvýše 50 g/km. Žalovaný dále nezohlednil absenci prospěchu na straně žalobce; žalobce poskytl žalovanému plnou součinnost a v souvislosti s novelizací § 7b zákona o podmínkách provozu na pozemních komunikacích upravil parametry pro zvýhodněné parkování. Žalovaný tedy při ukládání pokuty nepostupoval podle vlastní metodiky a ani předseda žalovaného se otázkou postupu žalovaného v rozporu s metodikou nevypořádal a pouze snížil pokutu v souvislosti s kratší dobou účinnosti usnesení Rady.
7. V replice pak žalobce zdůraznil, že byl veden snahou o dosažení legitimního cíle – zlepšení pražského ovzduší. Žalovaný podle žalobce stále přehlíží, že v době schválení usnesení nebyly k dispozici vhodnější kritéria pro dosažení žalobcem sledovaného cíle. Žalobcem předložená statistika prodejů vozidel je způsobitelná zpochybnit závěr žalovaného o ohrožení hospodářské soutěže. Žalobce také namítá, že žalovaný nepřipustně snižuje hodnotu vlastní metodiky, na základě které měl ukládat pokuty. Napadené a jemu předcházející prvostupňové rozhodnutí považuje žalobce za nepřezkoumatelné.
8. Žalobce tedy navrhuje, aby zdejší soud napadené rozhodnutí zrušil. Na svém procesním postoji žalobce setrval po celou dobu řízení před zdejším soudem.

III. Shrnutí procesního postojů žalovaného

9. Žalovaný má za to, že žalobce v žalobě opakuje již uplatněnou argumentaci, která byla vypořádána v napadeném a jemu předcházejícím prvostupňovém rozhodnutí, na která žalovaný odkázal a na jejichž závěrech setrval. Již v prvostupňovém rozhodnutí bylo podle něj žalobci vyčerpávajícím odůvodněním intimováno, jakým způsobem došlo k ohrožení hospodářské soutěže. To, že žalobcem přijatá regulace parkování vozidel obsahovala několik kritérií, nevylučuje, aby jedno z kritérií bylo v rozporu s požadavkem proporcionality omezení hospodářské soutěže. Klíčové podle žalovaného je, že podmínka maximální hodnoty výkonu instalovaného spalovacího motoru nebyla zvolena na základě objektivních, předem známých a nediskriminačních kritérií a nemohla tak být proporcionálním zásahem do hospodářské soutěže. Podle žalovaného žalobce ani v žalobě neozřejmil, proč právě hodnota 135 kW byla hraniční hodnotou. Podle žalovaného se lze inspirovat kupříkladu německou právní úpravou. Žalobcem předložená statistika prodeje automobilů by mohla mít význam pouze v souvislosti s poruchovým charakterem přestupku a nikoli ohrožovacím. Pro ohrožovací charakter přestupku je podstatné, že postačí existence možnosti narušení hospodářské soutěže. Žalovaný dále uvedl, že při ukládání pokuty dodržel svoji rozhodovací praxi. Pokuta byla uložena v přiměřené výši.
10. V duplice k žalobcově replice pak žalovaný uvedl, že je třeba rozlišovat legitimní cíl a nastavení objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií k jeho dosažení. Z § 1 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže jednoznačně vyplývá, že protisoutěžní jednání může mít charakter ohrožovacího přestupku. Nebylo povinností žalovaného prokázat, zda došlo k narušení hospodářské soutěže. Materiální znak přestupku byl podle žalovaného nepochybně naplněn.
11. Žalovaný tedy navrhuje žalobu jako nedůvodnou zamítnout a na tomto procesním postoji také setrval po celou dobu řízení před zdejší soudem.

IV. Posouzení věci

12. Žaloba byla podána osobou oprávněnou (§ 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“) a včas (§ 72 odst. 1 s. ř. s.). Žaloba je přípustná (§ 65, § 68, § 70 s. ř. s.). Napadené rozhodnutí bylo přezkoumáváno v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Zdejší soud bez jednání za splnění podmínek podle § 51 odst. 1 s.ř.s. dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
13. Klíčovou (a jedinou) otázkou v nyní posuzované věci je, zda bylo přípustné stanovit za dílčí podmínku pro zvýhodnění parkování vozidel s hybridním pohonem limit výkonu instalovaného spalovacího motoru ve výši 135 kW.
14. Podle § 19a odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže nesmí orgán veřejné správy při výkonu veřejné moci bez ospravedlnitelných důvodů narušit hospodářskou soutěž zejména tím, že a) zvýhodní určitého soutěžitele nebo skupinu soutěžitelů, b) vyloučí určitého soutěžitele nebo skupinu soutěžitelů z hospodářské soutěže, nebo c) vyloučí soutěž na relevantním trhu. Podle § 22aa odst. 1 písm. b) zákona o ochraně hospodářské soutěže se orgán veřejné správy dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 19a odst. 1 naruší hospodářskou soutěž.
15. Předně zakazuje-li § 19a odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže narušit hospodářskou soutěž, neznamená to, že nepostačí toliko ohrožení hospodářské soutěže. Podle § 1 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže je „narušení“ legislativní zkratkou zahrnující mimo jiné také pouhé „ohrožení“ hospodářské soutěže, pročez i přestupek podle § 22aa odst. 1 písm. b) zákona o ochraně hospodářské soutěže je ohrožovacím přestupkem. Veškeré úvahy žalovaného odvíjející se od tohoto východiska tudíž ob stojí. Naopak veškerá protiargumentace žalobce založená na vývoji prodeje jednotlivých značek (a kategorií) hybridních automobilů, pročez podle žalobce pro koncového zákazníka vůbec nehraje roli při výběru modelu hybridního automobilu, zda splňoval podmínky pro parkování na území žalobce zadarmo či nikoli, nevylučuje ohrožení zájmu na ochraně hospodářské soutěže jak mezi navzájem si konkurujícími soutěžiteli, kteří

využívali ke své podnikatelské činnosti vozidla s hybridním pohonem umožňující provoz čistě na elektrický pohon a parkovali s nimi v rámci své podnikatelské činnosti v zónách placeného stání na území žalobce, tak mezi výrobcí a prodejci automobilů. Statistiky předkládané žalobcem a jejich komentáře ze strany žalobce ohrožení hospodářské soutěže nevykládají. Jak žalovaný – podle zdejšího soudu správně – uvedl s odkazem na judikaturu souhrnně především v bodech 109. – 113. napadeného rozhodnutí, statistické údaje nemusejí vyjadřovat pravou korelaci mezi chováním koncového zákazníka a žalobcem přijatou omezující podmínkou, neboť vyjadřují vývoj následku (počtu prodaných vozů) bez analýzy příčiny (chování každého jednotlivého koncového zákazníka včetně důvodů potenciálních koncových zákazníků, kteří takový automobil vůz nakonec nepořídili), přitom takovou analýzu v případě ohrožovacího jednání vůbec nebylo třeba provádět.

16. Ustanovení § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže je třeba vykládat restriktivně; omezení či vyloučení hospodářské soutěže je přípustné tehdy, jsou-li pro takový postup dány ospravedlnitelné důvody, které jsou aplikovány v souladu se zásadou proporcionality (srov. například bod 39. rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 7 As 60/2020-34 ze dne 5.4.2022). Podle žalobce je takovým ospravedlnitelným důvodem snaha o zamezení zvýhodnění vozidel, která z důvodu nadměrného výkonu instalovaného spalovacího motoru fakticky popírají ekologické výhody konceptu vozidel s hybridním pohonem s možností jízdy výlučně na elektrický pohon.
17. V nyní posuzované věci není pochyb o tom, že žalobce disponoval pravomocí organizovat dopravu na svém území vymezením oblastí, ve kterých bylo možné užít místní komunikace nebo jejich určené úseky za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy ve smyslu § 23 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Je zřejmé, že stanovení limitu pro maximální výkon instalovaného spalovacího motoru pro dosažení určitého „zvýhodnění“ (při parkování na území žalobce) nepochybně v principu diskriminovalo výrobce automobilů (a tedy i jejich prodejce a v důsledku toho i jejich uživatele), jejichž výkon tento limit překračoval. Protisoutěžní prvek tak toto „zvýhodnění“ obsahuje. Vzhledem k ohrožovacímu charakteru přestupku vůbec není podstatné, zda se takové narušení hospodářské soutěže fakticky projevilo ve statistikách prodeje hybridních vozidel, eventuálně zda se snad nějaký konkrétní uživatel automobilu „právě a pouze“ proto, aby dosáhl na možnost bezplatného parkování, rozhodl pro nákup konkrétního automobilu (jehož parametry by podmínky bezplatného parkování splňovaly). Pro naplnění znaků přestupku v nyní posuzované věci postačovala pouhá potencialita narušení hospodářské soutěže.
18. Je-li naplněna podmínka alespoň potenciálního narušení hospodářské soutěže, je třeba se zabývat druhou podmínkou protisoutěžního jednání podle § 19a odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže, tj. zda se tak stalo z ospravedlnitelných důvodů. Takové posouzení zahrnuje otázku legitimacy, proporcionality a odůvodněnosti.
19. Usnesením Rady č. 803 ze dne 17.4.2018 byla schválena pravidla pro zvýhodnění vozidel s hybridním pohonem v zónách placeného stání na území žalobce tak, aby pro parkování vozidel splňujících tyto podmínky platila stejná pravidla jako pro elektromobily. Z přílohy č. 1 usnesení Rady vyplývá, že zvýhodněné parkování v zónách placeného stání se týkalo vozidel, která byla vybavena technickým zařízením, které umožňovalo provoz čistě na elektrický pohon (podmínka elektrického pohonu), výkon instalovaného spalovacího motor nemohl přesahovat 135 kW (podmínka nejvýše přípustného výkonu spalovacího motoru) a od data první registrace vozidla neuplynulo více než 10 let (podmínka stáří vozidla). Podle důvodové zprávy k usnesení Rady, která prochází správním spisem, docházelo na území žalobce ke zhoršení kvality ovzduší, a to mimo jiné z důvodu intenzivní automobilové dopravy. Podle důvodové zprávy „...v poslední době došlo ke značnému pokroku v rozvoji hybridních pohonů, které automobilům umožňují jízdu čistě za použití elektrické energie, a to na vzdálenosti, které ve většině případů již odpovídají běžným cestám po městě. Z tohoto

důvodu je vhodné podpořit majitele a provozovatele hybridních automobilů podobným způsobem, jako je tomu již dnes u elektromobilů. Protože je však škála technických řešení, jež jednotlivé automobilky využívají, značně rozmanitá, považujeme za nutné tuto podpor navázat na splnění některých podmínek...“. Ve vztahu k podmínce maximálního výkonu instalovaného spalovacího motoru důvodová zpráva uvádí, že *„...bez tohoto omezení by reálně brožilo, že podporován bude i provoz vysoce výkonných a nadstandardně rozměrných osobních automobilů, které dříve využívaly převážně vznětové motory. Taková podpora však není žádoucí, a proto se navrhuje ji na základě analýzy prodeje jednotlivých modelů hybridních automobilů omezit na ty automobily, u kterých maximální výkon spalovacího motoru nepřesahuje 135 kW. Výkon elektromotoru přitom není nikterak omezen...“.* Ze zvukového záznamu pořízeného z jednání Rady je patrné, že žalobce vycházel z toho, že k výrazné produkci emisí dochází při rozjezdech vozidel, v rámci kterých mají hybridní automobily – jejich elektromotory – své uplatnění; teprve při delší jízdě je využíván pouze spalovací motor. K otázce dílčí podmínky maximálního výkonu spalovacího motoru rozprava podle zvukového záznamu vedena nebyla.

20. Podmínka elektrického pohonu byla usnesením Rady č. 2550 ze dne 2.10.2018 modifikována tak, že nově musela být vozidla s plně hybridním motorem, vybavené elektromotorem, umožňovat i samostatnou jízdu, při které byl v činnosti pouze elektromotor. Došlo tedy ke zpřesnění zvýhodnění pro vybrané typy hybridních automobilů. Po změně pravidel, kdy byly usnesením Rady č. 542 ze dne 1.4.2019 stanoveny podmínky shodně podle § 7b odst. 6 zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, ověřoval žalobce splnění podmínky podle technického průkazu (osvědčení o registraci vozidla část II.), případně při absenci tohoto údaje předložením potvrzení od výrobce či akreditovaného zástupce (sdělení žalobce ze dne 23.7.2019).
21. Žalobce k výzvě žalovaného dne 5.11.2018 uvedl, že pro stanovení hodnoty maximálního výkonu instalovaného spalovacího motoru vycházel z údajů Svazu dovozců automobilů. V dalším vyjádření, které bylo žalovanému doručeno dne 11.12.2018, žalobce předložil dokument „Rozvoj alternativní dopravy a formy podpory“ (dále jen „rozvoj alternativní dopravy“). Podle tohoto dokumentu bylo překračování emisních limitů spojeno zejména s dopravním zatížením. Součástí rozvoje alternativní dopravy byla také tabulka s dostupnými vozidly, která splňovala kritéria ekologicky šetrných vozů, a jejich výkon elektromotoru se podílel na snížení emisí vozidla. Tabulka obsahuje jednotlivé modely vozidel spolu s údaji o jejich výkonu a podíl výkonu elektromotoru ve vztahu k celkovému výkonu. Z tabulky je zřejmé, že maximální výkon spalovacího motoru kolísal od 55 kW (Toyota Yaris) po 404 kW (Porsche PANAMERA Sport /Turismo/ Turbo S E-hybrid). Součástí rozvoje alternativní dopravy byla také rešerše zahraničních evropských úprav podpory vozidel s elektrickým pohonem. V části 5. rozvoje alternativní dopravy byly nastíněny možné typy podpor alternativní dopravy na regionální úrovni; jednou z variant bylo také zvýhodněné parkování. Dokument obsahoval také přehled prodeje jednotlivých modelů automobilů s alternativním pohonem v České republice v roce 2016 a v období leden až říjen 2017.
22. Ve vyjádření ze dne 26.2.2019 žalobce upřesnil, že v souvislosti s hybridními automobily (full-hybridy a plug-in hybridy) existuje několik variant hybridního pohonu. Ve vztahu k omezení maximálního přípustného výkonu spalovacího motoru žalobce uvedl, že *„...na rozdíl od elektromobilů nelze nikterak zaručit, že vozidla budou v konkrétních případech skutečně plně využívat svého potenciálu. Vedení hlavního města tedy stálo před otázkou, jak nastavit podmínky pro získání předmětného zvýhodnění tak, aby skutečně u jednotlivých vozidel toto bylo v souladu s jejich očekávaným přínosem. Podmínka maximálního výkonu spalovacího motoru se v této souvislosti jevila jako mimořádně vhodná. Vychází z objektivního faktu, že výkonnější motory mají v drtivé většině případů jak vyšší spotřebu paliva, tak návažně vyšší úroveň emisí. Zcela zjevné je to u hybridních automobilů skupiny HEV, kde uváděné emise (za relevantní považujeme primárně údaje uvedené v technickém průkazu) skutečně úzce souvisí právě s výkonem spalovacího motor...“.* Správnost svých úvah žalobce demonstroval na emisích vozidel Lexus. Ve vztahu k PHEV žalobce uvedl, že *„...bylo nutno vzít do úvahy i situace, kdy jejich baterie není dostatečně nabitá.*

Oproti předchozí kategorii má přitom na momentální vyšší emisí tato skutečnost výrazně větší dopad. Uvedených nízkých emisních hodnot se daří dosahovat právě díky násobně vyšší kapacitě instalované baterie a modelové měření počítá s jízdou s výrazným zapojením elektromotoru a s převažujícím nabíjením baterie z externích zdrojů. Zejména druhý předpoklad je za stávající situace v Praze značně diskutabilní...“

23. Podle zdejšího soudu je ze shora uvedené rekapitulace zřejmé, že nosné důvody postupu žalobce byly zahrnuty již v příslušných důvodových zprávách k usnesením Rady. Nadto žalobce důvody svého počínání dále rozvedl v reakci na výzvy žalovaného. V nyní posuzované věci není sporným, že žalobce byl veden snahou o dosažení legitimního cíle – omezením produkce emisí ze silničního provozu. Ani žalovaný nerozporoval legitimitu cíle, jehož žalobce mínil dosáhnout.
24. Pokud jde o otázku, zda žalobcem zvolený způsob zvýhodnění vozidel s hybridním pohonem byl přiměřený sledovanému cíli (proporcionální) a zda byl srozumitelně odůvodněn, pak zdejší soud sdílí náhled žalobce, podle kterého – zjednodušeně řečeno – ne každé vozidlo s hybridním pohonem automaticky produkuje menší množství emisí ve srovnání s obdobnými typem vozu s konvenčním pohonem. V obecné rovině tak lze připustit, aby výhody pro vozidla s alternativním pohonem nepožívala vozidla, která vzhledem ke své celkové „robustnosti“ nelze považovat za přínosná ve vztahu k emisní stopě v centrech tuzemských měst. Tu zdejší soud ponechává zcela stranou, že plug-in hybridy (PHEV) jsou dobíjeny elektrickou energií, jejíž původ včetně emisní stopy je diskutabilní. Jinými slovy – jistě je žádoucí, aby pro účely každodenního užívání vozidla na území žalobce požívala zvýhodnění pouze ta vozidla s alternativním pohonem, která lze prima vista považovat za šetrnější ve vztahu k ovzduší na území žalobce. Bylo by jistě absurdní, aby zvýhodnění kupříkladu požívalo mnohatunové vozidlo (ad absurdum kupříkladu traktor), které zjevně i přes hybridní pohon vzhledem ke své hmotnosti či dalším parametrům („robustnosti“) nebude možné při střízlivém náhledu na problematiku elektrovozidel a hybridních vozidel považovat ve městě za „ekologické“. Je také pravdou, že zákonodárce stanovil celostátní pravidla pro přidělení registrační značky elektrického vozidla včetně vozidla hybridním pohonem (§ 7b odst. 6 zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích), kterými se žalobce poté inspiroval, teprve s účinností od 1.4.2019. Před tímto datem tak nebyla dána jednotná metodika pro stanovení pravidel ve vztahu ke zvýhodnění vozidel s hybridním pohonem. Zdejšímu soudu se rovněž jeví jako rozumný argument žalobce, že při ověřování splnění podmínek pro zvýhodněné parkování bylo nutné stanovit taková kritéria, která jsou lehce a rychle ověřitelná. To nepochybně parametr výkonu spalovacího motoru v obecné rovině mohl splňovat. Při zohlednění požadavků praxe (dostupnost údaje v osvědčení o registraci vozidla, jednoznačnost kritéria výkonu spalovacího motoru) tudíž podle zdejšího soudu mohlo být stanovení dílčího kritéria v podobě maximálního přípustného výkonu spalovacího motoru přípustné (byť souvislost mezi množstvím vyprodukovaných emisí a výkonem instalovaného spalovacího motoru nepochybně neplatí absolutně, také podle zdejšího soudu lze alespoň částečně souvislost mezi výkonem spalovacího motoru a produkcí škodlivin očekávat; při stanovení limitů pro hybridní vozidla tak vždy půjde o určitý kompromis, který bude přínos konkrétního vozidla k ovzduší ve městech zohledňovat pouze částečně).
25. Lze zřejmě bez potíží přijmout tezi žalobce, že nikoli každý hybridní automobil je ve vztahu k ovzduší přínosný, stejně jako tezi, že podstatná část vozidel s hybridním pohonem umožňující jízdu výlučně v elektrickém režimu uvedenou podmínkou zasažena nebyla, a stejně tak i tezi, že celosvětově jsou řidiči (uživatelé) hybridních automobilů různě zvýhodňováni. Konečně lze ve vztahu k nyní posuzované věci vycházet i z notoriety, že výkon spalovacího motoru 135 kW (183,55 jednotek koňské síly) lze již považovat za nadprůměrný. I přes mnohmluvnou a na první pohled přesvědčivou žalobní argumentaci, jež je vystavěna na základních myšlenkách principiálně podporujících správnost zvýhodnění automobilů, které při jízdě v městském provozu využívají elektromotor, však žalobce ani v průběhu správního řízení, ani nyní v řízení před zdejším soudem nevysvětluje, jak (a proč) by právě vozidla typu full-hybrid, která umožňují

dobíjení baterie z externích zdrojů pouze s výkonem spalovacího motoru nižším než 135 kW, měla naplňovat legitimní cíl zlepšení ovzduší na území žalobce ve srovnání s jinými vozidly, především jinými vozidly typu full-hybrid, která rovněž mohou naplňovat žalobcem vyčtený (a žalovaným nezpochybněný) legitimní cíl, avšak s výkonem vyšším než 135 kW, jinak řečeno proč je podstatný (proč má být určující) právě výkon 135 kW. Žalovaný v napadeném rozhodnutí srozumitelně argumentuje v tom směru, že (přínejmenším tyto) kategorie těchto vozidel mají stejný předpoklad využívání elektromotoru, aniž by bylo prokázáno (nebo aniž by to ze samotné povahy věci vyplývalo), že právě vozidla s přesnou, žalobcem stanovenou, hranicí výkonu spalovacího motoru vyšší než 135 kW mají tento předpoklad jiný (nižší) oproti vozidlům s výkonem spalovacího motoru kupř. 134 kW. V situaci, kdy žalobce žádný konkrétní argument žalovanému nepřinesl, nebylo namístě, aby žalovaný po důvodech stanovení přesné hranice (135 kW) sám pátral prostřednictvím odborného zkoumání (kupř. znaleckého posudku). Tvrdí-li žalobce, že žalovanému předložil podklad, na jehož základě byla zvolena hranice výkonu spalovacího motoru 135 kW, přičemž od této hranice výkonu je podle žalobce již zřejmé, že při jízdě s převážujícím zapojením spalovacího motoru jde o vozidla, která produkují vyšší než průměrné emise, pak žádný takový podklad správním spisem neprochází. Ani (sám o sobě jinak jistě plausibilní) obecný argument, jenž je žalobcem obhajován, tj. že automobily s vyšší hranicí výkonu (spalovacího motoru) produkují vyšší emise, ani (obdobně plausibilní) argumenty, pro které žalobce nepřistoupil k regulaci založené na kritériu množství emisí CO₂ instalovaného spalovacího motoru, nikterak korektně nezřejmují hranici (na kterou je zvýhodnění navázáno) 135 kW. Ani argumenty stavem legislativy nic takového nezřejmují; stejně jako nebyla v době přijímání usnesení Rady legislativně zakotvena limitní hodnota emisí CO₂ ve výši 50 g/km (později přijatá), nebyla zakotvena ani limitní hodnota 135 kW instalovaného spalovacího motoru v hybridních automobilech. Právě tyto důvody, v napadeném rozhodnutí srozumitelně podané (především body 91. – 100. napadeného rozhodnutí), jsou určující pro souhlas zdejšího soudu s nosnými závěry žalovaného.

26. Zpochybňuje-li žalobce závěr žalovaného o tom, že žalobce nevysvětlil, co jej vedlo k podmínce „135 kW“, argumentem, že tak učinil, neboť tento údaj je snadno zjištělný (z technického průkazu), pak ani snadná zjištělnost údaje z technického průkazu konkrétního automobilu neodůvodňuje žalobcem stanovenou hranici (podmínku) „135 kW“. Argument žalobce, podle něhož byli-li by zvýhodnění i řidiči automobilů se spalovacím motorem nad 135 kW užívající výlučně spalovací motor, „přínejmenším by se tím vynulovalo“ zlepšení ovzduší vzniklé z části zvýhodnění řidičů užívajících ve městě pouze elektromotor, rovněž nic nevypovídá o podmínce vázané na hranici 135 kW. Stejně tak žádný z dílčích žalobních argumentů, jimiž žalobce odůvodňuje, proč nemohl zvýhodnění navázat na jiné podmínky, přičemž „nějakou“ podmínku stanovit musel, o důvodech podmínky „135 kW“ vůbec ničeho nevypovídá.
27. Ze shora uvedeného lze uzavřít, že nosné důvody napadeného rozhodnutí o porušení § 19a odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže ve vztahu k podmínce výkonu instalovaného spalovacího motoru „135 kW“ ob stojí. Není-li tato podmínka ničím konkrétním odůvodněna (jde-li současně o podmínku protisoutěžní), pak se nemůže opírat o ospravedlnitelné důvody, které by byly aplikovány v souladu se zásadou proporcionality. Napadené rozhodnutí současně dostatečně reagovalo na žalobcovu rozkladovou argumentaci, v zásadě stejně jako nyní zdejší soud.
28. Namítá-li pak žalobce ve vztahu k výši pokuty, že nebyla dostatečně zohledněna legitimita sledovaného cíle, (žádný) prospěch žalobce a (zanedbatelný) dopad, ani v tomto ohledu zdejší soud žalobcovy výhrady nesdílí. Odůvodnění výše pokuty (jak v prvostupňovém rozhodnutí, tak v reakci na rozkladové námitky v napadeném rozhodnutí) je především pojato velmi zevrubně, a to nikoli s využitím nicneříkajících floskulí, nýbrž se zohledněním zcela konkrétních okolností nyní posuzované věci. Legimitu sledovaného cíle žalovaný korektně stavěl do kontextu se závažností přestupku (především bod 144. prvostupňového rozhodnutí; regulace parkování

automobilů s hybridním pohonem na území žalobce sice mohla být legitimní, konkrétní způsob však nikoli proporcionální vzhledem ke stanovenému cíli regulace, jednání žalobce přitom podle žalovaného nevedlo k vyloučení určitého soutěžitele nebo skupiny soutěžitelů z hospodářské soutěže, což se souhrnně promítlo do výsledné výše koeficientu závažnosti „1,1“). Absence prospěchu v případech porušení § 19a odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže, oproti protisoutěžnímu jednání soutěžitelů, stěžní může být pokládána za okolnost polehčující (orgány veřejné správy při výkonu veřejné moci zpravidla nebudou vedeny vlastním prospěchem a ten tak jistě nebude pravidelným a jeho absence pak pro potrestání relevantně zohlednitelným následkem takového protisoutěžního jednání). Okolnosti týkající se dopadu žalobcova jednání žalovaný od rozsahu dotčeného území prostřednictvím počtu jeho obyvatel a žalovaný své úvahy dostatečně srozumitelně osvětlil (především bod 137. prvostupňového rozhodnutí). Současně je zřejmé, že pokuta nemůže mít charakter likvidační.

29. Zdejší soud tedy sdílí veškeré nosné důvody napadeného rozhodnutí, a to jak co do otázek viny, tak co do otázek trestu. Žalovaný podle zdejšího soudu aplikoval správný právní předpis, v jeho mezích správnou právní normu, přitom pochybení, jež by mělo vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, se nedopustil ani při její aplikaci na zjištěný skutkový stav. Zdejší soud tak neshledal žalobní argumentaci důvodnou a nad rámec uplatněných žalobních bodů nezjistil ani žádnou vadu, jež by atakovala zákonnost napadeného rozhodnutí a k níž by musel přihlížet z úřední povinnosti. Proto zdejší soud žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.

V. Náklady řízení

30. Výrok o nákladech řízení se opírá o § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobce nebyl ve věci úspěšný, a proto právo na náhradu nákladů řízení nemá. Úspěšný byl žalovaný, tomu však podle obsahu soudního spisu nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti, a proto bylo rozhodnuto, že se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 18. srpna 2022

David Raus v.r.
předseda senátu