



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobců: **a) T-Mobile Czech Republic a. s.**, se sídlem Tomíčkova 2144/1, Praha 4, zastoupený JUDr. Robertem Nerudou, Ph.D., advokátem se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, a **b) Vodafone Czech Republic a. s.**, se sídlem náměstí Junkových 2808/2, Praha 5, zastoupený Mgr. Martinem Dolečkem, advokátem se sídlem Na strži 2102/61a, Praha, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 22. 12. 2015, č. j. ÚOHS-R406,410/2015/HS-45830/2015/310/HBa, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 14. 2. 2018, č. j. 62 Af 23/2016 – 272,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 14. 2. 2018, č. j. 62 Af 23/2016 – 272, **se zrušuje** a věc se tomuto soudu **vrací** k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení relevantních aspektů věci

[1] Žalobci dne 20. 12. 2000 uzavřeli a následně plnili smlouvu o propojení telekomunikačních zařízení a sítí ve znění dodatku č. 1 ze dne 25. 5. 2001 (dále jen „smlouva o propojení“), jejíž příloha A zakládala omezení týkající se směřování provozu do sítí druhé smluvní strany prostřednictvím jiné telekomunikační sítě a příloha C upravovala způsob účtování cen za propojení mezi smluvními stranami.

[2] Dne 1. 8. 2003 uzavřeli žalobci dodatek č. 2 ke smlouvě o propojení, jehož obsahem byla změna příloh A a C smlouvy o propojení, čímž byla odstraněna omezení týkající se

směřování provozu do sítí druhé smluvní strany prostřednictvím jiné telekomunikační sítě a změněn způsob účtování cen za služby poskytnuté druhé smluvní straně.

[3] Ve věci potrestání žalobců za uzavření a plnění smlouvy o propojení opakovaně rozhodoval žalovaný, jeho předseda, Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) i Nejvyšší správní soud. Předseda žalovaného poprvé v této věci pravomocně rozhodl o uložení pokuty rozhodnutím ze dne 15. 9. 2004, č. j. R 38,39/2003P. Toto rozhodnutí předsedy žalovaného bylo po řetězci soudních přezkumů zrušeno rozsudkem krajského soudu ze dne 21. 11. 2013, č. j. 62 Af 69/2013 – 536. Kasační stížnost proti tomuto rozsudku byla zamítnuta rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, č. j. 7 Afs 125/2013 – 44.

[4] Následně žalovaný výrokem I. rozhodnutí ze dne 18. 11. 2015, č. j. ÚOHS-S165/03-39943/2015/830/NVo, (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“) rozhodl, že oba žalobci v době od 20. 12. 2000 do 31. 7. 2003 porušili § 3 odst. 1 ve spojení s odst. 2 písm. c) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 1. 6. 2004 (dále jen „ZOHS“), uzavřením a následným plněním zakázaných dohod o rozdělení trhu, které vedly k narušení hospodářské soutěže na trhu provozování veřejných telekomunikačních sítí. Výrokem II. prvoinstančního rozhodnutí žalovaný toto jednání žalobcům do budoucna zakázal a výrokem III. za jeho spáchání uložil žalobci a) pokutu ve výši 9 251 000 Kč a žalobci b) pokutu ve výši 2 642 000 Kč.

[5] V záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl předseda žalovaného rozklady obou žalobců a prvoinstanční rozhodnutí potvrdil.

II. Rozhodnutí krajského soudu

[6] V záhlaví označeným rozsudkem krajský soud zrušil prvoinstanční i napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud přisvědčil žalobní argumentaci obou žalobců v otázce uplynutí prekluzivní lhůty pro uložení pokuty.

[7] Podle žalobců začala tato lhůta běžet nejpozději dne 28. 1. 2002, kdy žalovaný zahájil na návrh žalobce b) jiné správní řízení, jehož předmětem bylo určení, zda smlouva o propojení odporuje zákazu dohod podle § 3 až 6 zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, resp. ZOHS.

[8] Krajský soud s odkazem na § 12 odst. 11 zákona č. 141/1961 Sb., trestního řádu, a odbornou literaturu vyšel z toho, že *„[t]rvající trestný čin bývá charakterizován jako čin, kterým pachatel vyvolá protiprávní stav, který posléze udržuje, anebo čin, kterým pachatel udržuje protiprávní stav, aniž by jej též vyvolal. Trvající trestné činy se posuzují jako jediné jednání, které trvá tak dlouho, dokud pachatel udržuje protiprávní stav. Jako obecné východisko svého posouzení proto konstatoval, že delikt ní jednání spočívající v uzavření a následném plnění kartelové dohody je deliktem trvajícím.*

[9] Současně s tím § 22 odst. 5 ZOHS, podle něhož *„[p]okuty podle odstavců 1 až 3 lze uložit nejpozději do 3 let ode dne, kdy se o porušení zákazu nebo nesplnění povinnosti*

pokračování

stanovených tímto zákonem Úřad [žalovaný, pozn. NSS] dozvěděl, nejpozději však do 10 let, kdy k porušení zákazu nebo nesplnění povinnosti došlo“ vyhodnotil coby obecné ustanovení nerozlišující, zda jsou trestány delikty trvající, pokračující, hromadné nebo jednorázové, a proto je nutno počátek běhu lhůt pro jednotlivé případy určovat individuálně – podle skutkových okolností provázejících spáchání deliktů a následné vedení řízení o nich.

[10] S odkazem na nálezn Ústavního soudu ze dne 11. 7. 2007, sp. zn. II. ÚS 192/05, a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 7 Afs 14/2011 – 115, dospěl k výkladu počátku běhu subjektivní prekluzivní lhůty podle § 22 odst. 5 ZOHS, že počátek subjektivní lhůty je dán okamžikem, kdy žalovanému dojde podnět či kdy žalovaný z vlastní činnosti zjistí informaci o možném protizákonném jednání, lze-li jej alespoň *prima facie* vyhodnotit jako důvodný a je-li bezprostředním důvodem pro zahájení šetření, které posléze vyústí v zahájení správního řízení podle příslušných ustanovení ZOHS, na jehož konci je účastníkům řízení uložena pokuta.

[11] Argumentaci žalovaného, že předmětná lhůta počala běžet až poté, co žalobci ukončili protiprávní jednání a tuto skutečnost dne 4. 9. 2003 sdělili žalovanému, krajský soud odmítl s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2015, č. j. 2 As 204/2014 – 71, což odůvodnil následovně: „*[V] situaci, kdy žalovaný o protiprávním jednání věděl již v době trvání deliktního jednání a dokonce jej sám za deliktní jednání s určitostí považoval (již ode dne 29. 3. 2002, kdy o tom vydal rozhodnutí), není žádného spravedlivého důvodu počátek běhu subjektivní lhůty pro uložení pokuty stanovovat až ode dne (pozdějšího) ukončení deliktního jednání.*“. Dle krajského soudu by nedávalo jakoukoli logiku určovat běh subjektivní lhůty pro potrestání jednání od časového okamžiku, který by vůbec reálně neodpovídal prokazatelné a podrobné vědomosti žalovaného o protiprávním jednání, nýbrž by na tuto prokazatelnou a podrobnou vědomost navazoval coby okamžik uměle vytvořený.

[12] K tomu dospěl po zhodnocení skutkové okolnosti, že žalobce b) žalovanému nejprve podal návrh na určení, zda je smlouva o propojení v souladu s ZOHS, či nikoli, žalovaný rozpor smlouvy o propojení se zákonem určil rozhodnutím ze dne 29. 3. 2002, č. j. S21/02-86/02-VO1 (dále jen „určovací rozhodnutí“), které nabylo právní moci dne 7. 8. 2003, a teprve až následně dne 27. 8. 2003 se žalobci zahájil deliktní správní řízení ve věci porušení § 3 ZOHS. Podle posouzení krajského soudu měl žalovaný *nejpozději v době vydání* určovacího rozhodnutí postaveno najisto, že smlouva o propojení je se ZOHS v rozporu.

[13] O uložení pokut rozhodl žalovaný poprvé nabytím právní moci rozhodnutí ze dne 15. 9. 2004, č. j. R 38,39/2003P. Dne 22. 9. 2004 byla proti tomuto rozhodnutí podána správní žaloba způsobující stavění tříleté subjektivní prekluzivní lhůty podle § 22 odst. 5 ZOHS, ze které již uběhly 2 roky, 5 měsíců a 22 dní. Po nabytí právní moci rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Afs 125/2013 – 44 (dne 13. 3. 2014) předseda žalovaného ve věci pravomocně uložil žalobcům pokuty napadeným rozhodnutím dne 22. 12. 2015. V průběhu dalšího řízení vedeného žalovaným uběhl další 1 rok a více než 9 měsíců. To dle krajského soudu (aniž by musel podrobněji počítat doby běhu předmětné lhůty v jednotlivých mezidobích právních mocí jeho rozsudků a podáními jednotlivých kasačních stížností v letech 2005 až 2014 během řetězce soudních přezkumů) znamená, že

pokuty byly žalobcům i se zohledněním stavění lhůty v době soudních řízení uloženy po více než 4 letech ode dne 29. 3. 2002, kdy se žalovaný nejpozději o jejich deliktním jednání dozvěděl.

[14] Krajský soud uzavřel, že napadené i prvoinstanční rozhodnutí byla vydána v rozporu s § 22 odst. 5 ZOHS, neboť k uložení pokuty došlo po uplynutí tříleté prekluzivní lhůty, čímž došlo k prekluzi práva státu na uložení pokuty s následkem zániku samotného práva. Potrestat ani deklarovat protiprávní jednání v nyní posuzované věci tudíž již nelze.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalobců

[15] Proti rozsudku krajského soudu (dále jen „napadený rozsudek“) podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, v níž navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[16] Dle stěžovatele krajský soud svůj závěr o počátku běhu subjektivní lhůty podle § 22 odst. 5 ZOHS opírá jednak o judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se „dozvědění se“ o porušení zákazu nebo o nesplnění povinnosti stanovených ZOHS, jednak o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2015, č. j. 2 As 204/2014 – 71.

[17] Právní otázku okamžiku „dozvědění se“ (tj. úvahu, do jaké míry má být obdržená informace o možném protiprávním jednání zpracovaná a analyzovaná, aby mohla založit počátek běhu subjektivní lhůty) považuje žalovaný za judikatorně vyřešenou a respektuje skutečnost, že čas nutný k důkladné analýze skutkových zjištění jde k tíži správního orgánu, nikoli pachatele. Tato judikatura však neřeší právní otázku určení počátku běhu subjektivní lhůty k uložení pokuty v závislosti na trvajícím či pokračujícím charakteru deliktu.

[18] Právní závěr krajského soudu o tom, že trvajícím či pokračujícím charakter deliktu nemá vliv na určení počátku běhu subjektivní lhůty pro uložení pokuty, je tak podepřen jen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2015, č. j. 2 As 204/2014 – 71, který na rozdíl od předchozích rozsudků Nejvyššího správního soudu přihlédl k jiným kritériím, než k tomu, zda pachatel v deliktním jednání pokračuje, či závadný stav nadále udržuje. Dle stěžovatele je však pro určení počátku běhu lhůty pro uložení pokuty v posuzovaném případě rozhodné to, zda je možné v případě deliktů trvajících či pokračujících charakteru postupovat shodně jako u deliktů jednorázových či nikoli.

[19] Ačkoli stěžovatel v odůvodnění napadeného rozhodnutí vylíčil, jakým způsobem aplikoval dopady judikatury ohledně určení počátku běhu subjektivní lhůty pro uložení pokuty u trvajících deliktů, která předcházela rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2015, č. j. 2 As 204/2014 – 71, krajský soud bez jakéhokoli bližšího odůvodnění odmítl být jen vyhodnotit relevanci takovéto dlouhodobé rozhodovací praxe, podle níž je určení počátku běhu lhůty pro uložení pokuty definováno trvajícím či pokračujícím charakterem deliktního jednání. Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku pouze konstatuje, že názor stěžovatele nesdílí, což žalovaný považuje s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2014, č. j. 7 Afs 57/2011 – 1255, za nedostatečné

pokračování

a za nepřezkoumatelné. Není vůbec patrné, proč krajský soud nepovažoval stěžovatelem aplikovanou judikaturu Nejvyššího správního soudu za relevantní. Pokud považoval za nutné se od ní odchýlit, měl alespoň v základní rovině vysvětlit, z jakého důvodu nelze respektovat specifika trvajících a pokračujících deliktů a proč je nutné na počátek běhu subjektivní lhůty pro uložení pokuty v případech těchto deliktů nahlížet jiným způsobem. Zásadní argumentace stěžovatele, na níž byl postaven jeho závěr o neuplynutí lhůty pro uložení pokuty, tak fakticky zůstala zcela nevyhořádána.

[20] Stěžovatel v kasační stížnosti výslovně poukazuje na řadu rozsudků Nejvyššího správního soudu podporujících jeho právní závěr o zvláštním způsobu určení počátku lhůty pro uložení pokuty u trvajících a pokračujících deliktů. Předně poukazuje na rozsudek ze dne 22. 2. 2005, č. j. 5 A 164/2002 – 44, publikovaný pod č. 832/2006 Sb. NSS, podle něhož *„[L]hůta pro uložení pokuty, případně pro zahájení řízení o uložení pokuty, začne běžet teprve od okamžiku ukončení trvajících správního deliktu. Pokaždé, když se správní orgán dozví, že delikvent i nadále udržuje protiprávní stav, tj. že stále nedošlo k ukončení trvajících jiného správního deliktu, počne vždy běžet nová subjektivní lhůta k uložení pokuty, resp. k zahájení řízení o uložení pokuty.“*

[21] Dále poukazuje na rozsudky ze dne 1. 3. 2006, č. j. 2 As 21/2005 – 72, a ze dne 20. 12. 2013, č. j. 5 Afs 3/2012 – 131, podle nichž *„[v] souladu s konstantní judikaturou zdejšího soudu totiž dozvědění se žalovaného, že protiprávní stav je stěžovatelem pořád udržován, tj. že stále nedošlo k ukončení pokračujícího jiného správního deliktu, počala běžet nová prekluzivní lhůta k uložení pokuty“*.

[22] S odkazem na rozsudek ze dne 25. 2. 2016, č. j. 5 Afs 7/2011 – 799, vydaný po krajským soudem následovaném rozsudku ze dne 15. 4. 2015, č. j. 2 As 204/2014 – 71, stěžovatel namítá, že *„[se] správní orgán k tomu, aby mohl za správní delikt uložit pokutu a posoudit její výši s ohledem na všechna zákonná hlediska, musí nutně „dovědět“ o celém správním deliktu, tedy o „spáchání“ deliktu, nikoli pouze o jeho počátku či části deliktního jednání, tedy o jeho „páchání“. Protiprávnost určitého jednání se posuzuje podle doby jeho spáchání, za kterou se považuje okamžik dokonání deliktu (teprve tehdy je uskutečněno to, co je předmětem právního posouzení). Tomuto pojetí odpovídá i právní úprava ukládání pokut, kdy jedním z kritérií, která je správní orgán povinen zohlednit při rozhodování o výši pokuty, je dle § 22 odst. 2 věty poslední ZOHS délka trvání porušování zákona o ochraně hospodářské soutěže. Předpokladem pro řádné vyměření pokuty tedy musí být nutně „povědomí“ správního orgánu o celé délce trvání správního deliktu, nikoli pouze vědomí o jeho dílčí části. Pokud se v projednávané věci Úřad dověděl poprvé o existenci deliktu v době, kdy byl delikt páchan, a nikoli ukončen, není tento moment rozhodný pro počátek běhu subjektivní prekluzivní lhůty pro uložení pokuty. K jinému závěru nelze dojít ani samotným výkladem § 22 odst. 5 ZOHS. (...) Subjektivní lhůta, jak již bylo výše uvedeno, se musí nacházet uvnitř lhůty objektivní, neboť ani ona nemůže začít běžet dříve, než ke spáchání deliktu dojde.“*

[23] Z recentní judikatury o určení počátku běhu subjektivní lhůty k uložení pokuty poukazuje stěžovatel na rozsudek ze dne 21. 12. 2017, č. j. 5 As 256/2016 – 231, podle něhož okamžik získání informace, z níž: *„by bylo možné na protiprávní jednání kvalifikovaně usuzovat, by z hlediska posouzení dodržení či nedodržení subjektivní lhůty k uložení pokuty mohl být relevantní jedině tehdy, pokud by protiprávní jednání stěžovatelů, resp.*

protiprávní stav jimi vyvolaný, mělo charakter jednorázového jednání, realizovaného již dne 25. 9. 2003. Tak tomu však v daném případě nebylo, neboť protiprávní stav, který stěžovatelé svým jednáním vyvolali a udržovali, měl trvajících charakter. (...) S odkazem na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 15. 1. 2008, ve věci sp. zn. 2 As 34/2006, krajský soud konstatoval, že zákon postihuje udržování (vyvolaného) protiprávního stavu; trvajících trestné činy se posuzují jako jediné jednání, které trvá tak dlouho, dokud pachatel udržuje protiprávní stav; jde tedy o jediný skutek a jediný trestný čin, který je ukončen teprve okamžikem odstranění protiprávního stavu. Trestný čin trvajících se počíná promlčovat teprve od okamžiku ukončení trestné činnosti, tj. od okamžiku odstranění stavu, jehož udržování je znakem trestného činu. Za trvajících jiný správní delikt lze proto považovat takový správní delikt, jímž pachatel vyvolá protiprávní stav, který posléze udržuje, popřípadě, jímž udržuje protiprávní stav, aniž jej vyvolal. Jednání, jímž pachatel udržuje protiprávní stav, závažný z hlediska správního práva, tvoří jeden skutek a jeden správní delikt až do okamžiku ukončení deliktního jednání, tj. až do okamžiku odstranění protiprávního stavu. Lhůta pro uložení pokuty může začít běžet teprve od okamžiku ukončení trvajících správního deliktu. (...) Krajský soud proto uzavřel, že lhůta počítaná ode dne, kdy se žalovaný „dozvěděl“ o porušení zákazu, nemohla začít plynout dříve, než byl takový zákaz porušen; subjektivní lhůta mohla začít nejdříve plynout dne 12. 11. 2003 společně se lhůtou objektivní.“

[24] Stěžovatel dále odkazuje na rozsudek ze dne 15. 5. 2017, č. j. 5 As 131/2016 – 37, a rovněž na stejné řešení této právní otázky v rozsudcích krajských soudů, např. na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka Pardubice ze dne 11. 10. 2016, č. j. 61 A 12/2016 – 60, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 9. 2017, č. j. 3 Af 37/2015 – 80, či Krajského soudu v Brně ze dne 30. 5. 2016, č. j. 31 A 55/2014 – 82.

[25] Stěžovatel rovněž poukazuje na odlišnou skutkovou okolnost projednávaného případu, totiž že trvajících správní delikt, který je předmětem posouzení, byl ukončen před zahájením správního řízení dne 31. 7. 2003 nikoli až po zahájení správního řízení dne 27. 8. 2003, což je odlišnost významná ve srovnání se skutkovými okolnostmi rozsudku ze dne 15. 4. 2015, č. j. 2 As 204/2014 – 71, ze kterého krajský soud při svém posouzení běhu subjektivní prekluzivní lhůty vyšel.

[26] Žalobce a) ve svém vyjádření ke kasační stížnosti nesouhlasí s argumentací stěžovatele o rozpornosti závěrů ohledně způsobu stanovení počátku běhu subjektivní lhůty, jak vyplývá z jím uváděné ustálené judikatury na straně jedné a z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2015, č. j. 2 As 204/2014 – 71 na straně druhé. Namítá, že rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2017, č. j. 5 As 256/2016 – 231, jež stěžovatel cituje, závěry rozsudku č. j. 2 As 204/2014 – 71 nezpochybnuje ani nekoriguje. Jelikož tedy nedošlo k rozporu s dosavadní judikaturou, nelze za nepřezkoumatelné považovat ani úvahy krajského soudu, který pouze poukázal na to, že zmiňovaný rozsudek č. j. 2 As 204/2014 – 71 není s ustálenou judikaturou v rozporu, resp. na skutečnost, že dotčená judikatura nebyla překonána.

[27] Žalobce a) poukazuje na specifickou okolnost posuzovaného případu, že ze strany stěžovatele bylo již dne 28. 1. 2002 zahájeno správní řízení vedoucí k vydání určovacího rozhodnutí, v němž se rovněž zabýval otázkou, zda došlo k porušení soutěžních pravidel

pokračování

jednáním spočívajícím v uzavření a udržování smlouvy o propojení jako v právě přezkoumávaném řízení. V tomto ohledu bylo pouze formální otázkou, že stěžovatel až následně dne 27. 8. 2003 zahájil a vedl samostatné právě přezkoumávané řízení o správním deliktu.

[28] Dle žalobce a) je zjevné, na základě jakých úvah o specifických okolnostech případu dospěl krajský soud ke svému závěru, že je nutné vycházet ze stanovení počátku subjektivní lhůty dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2015, č. j. 2 As 204/2014 – 71. Z napadeného rozsudku je zřejmé, proč krajský soud považuje zde uvedený právní názor Nejvyššího správního soudu za plně aplikovatelný, a proto ho žalobce a) za nepřezkoumatelný nepovažuje a navrhuje kasační stížnost zamítnout.

[29] Žalobce b) považuje napadený rozsudek za věcně správný, řádně odůvodněný a v plném rozsahu přezkoumatelný. Posouzení právní otázky uplynutí zákonné lhůty pro uložení veřejnoprávní sankce krajským soudem považuje jen za jeden důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí stěžovatele z celé řady jeho dalších namítaných vad, které jsou na řešení této právní otázky zcela nezávislé. Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatele jako nedůvodnou zamítl.

[30] V doplnění kasační stížnosti stěžovatel poukázal na recentní nález Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, ve věci sp. zn. II. ÚS 635/18 (dále jen „nález *Eurovia*“), který se týká charakteru běhu lhůt u trvajících jednání napříč právním řádem. Počátek subjektivní promlčecí lhůty v případech trvajících/pokračujících porušení právní povinnosti, ať jde o trestný čin, přestupek či soukromoprávní nárok, je Ústavním soudem vázán až na ukončení takového porušení, nikoli na fakt, že v průběhu jeho trvání se o něm příslušný subjekt dozvěděl. Ústavní soud to vysvětluje tím, že „*v situaci pokračujícího porušení lhůta k podání stížnosti ve skutečnosti začíná každý den znovu*“. Příslušný subjekt se tak každý den znovu dozvídá o novém rozsahu pokračujícího či trvajících porušení. Tento přístup k promlčecím lhůtám u trvajících/pokračujících jednání podle Ústavního soudu prochází celým právním řádem jednotně – bez ohledu na odvětví.

[31] Ve vztahu k posuzované věci je relevantní fakt, že Ústavní soud chápe pravidlo, že u trvajících/pokračujících deliktů i přestupků nemůže dojít k uplynutí promlčecí doby před ukončením samotného trvajících/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.

IV. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[32] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) přípustná, a za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je vyžadováno pro výkon advokacie. Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu

s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[33] Kasační stížnost je důvodná.

[34] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že napadený rozsudek krajského soudu není nepřezkoumatelný, jak namítal stěžovatel v kasační stížnosti. Za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou považována zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 – 52).

[35] Z rekapitulace vyplývá, že skutkový stav je mezi účastníky nesporný. Stěžovatel brojí proti posouzení právní otázky počátku běhu subjektivní prekluzivní lhůty podle § 22 odst. 5 ZOHS, jehož výsledek byl jediným důvodem pro zrušení napadeného i prvoinstančního rozhodnutí stěžovatele. Ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu ani krajských soudů, která předcházela napadenému rozsudku krajského soudu, přitom pro účely posouzení této právní otázky nemohla nijak zohledňovat nálezu *Eurovia*, jehož odůvodněním argumentuje v kasační stížnosti stěžovatel.

[36] Podle § 22 odst. 5 ZOHS lze pokuty podle odstavců 1 až 3 uložit nejpozději do 3 let ode dne, kdy se o porušení zákazu nebo nesplnění povinnosti stanovených tímto zákonem Úřad (zde stěžovatel, pozn. Nejvyššího správního soudu) dozvěděl, nejpozději však do 10 let, kdy k porušení zákazu nebo nesplnění povinnosti došlo.

[37] Ústavní soud v nálezu *Eurovia*, v němž se zabýval ústavně-konformním výkladem pojmu „dozvěděl se“ (§ 84 odst. 1 věta první s. ř. s.) a pojmu „došlo“ (§ 84 odst. 1 věta druhá s. ř. s.) v případě trvajících nezákonných zásahů, vyšel ze svého dřívějšího nálezu ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07 (N 38/52 SbNU 387), podle něhož (zvýraznění doplněno) *„[z]e systémové povahy právního řádu vyplývá, že jeho jednotlivé součásti (subsystémy i prvky) vstupují do určitých funkčních vazeb. 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. 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.“*

[38] V rámci aplikace obecných principů na konkrétní věc spočívající ve vyvolání a udržování protiprávního stavu jednáním ze strany správního orgánu, které lze považovat

pokračování

za jistou formu „deliktu“ veřejné správy, se Ústavní soud v nálezu *Eurovia* výslovně přihlásil k principu, že „právní relevanci má až konec tohoto jednání“. K této interpretaci dospěl Ústavní soud v rámci nutnosti respektování funkčních vazeb s jinými oblastmi práva, než je právní úprava správního soudnictví, a sice následujícím připomenutím tohoto principu obsaženého jak v trestním právu hmotném, správním právu trestním, tak právu soukromém (zvýraznění doplněno): „*Jak uvedl disentující soudce Aleš Roztočil i stěžovatelka, trestní právo hmotné zná trvající delikty, které spočívají v udržování vyvolaného protiprávního stavu. Kvalifikace trestného činu jako trvajícího má význam zejména pro určení doby jeho spáchání. Trvající trestný čin se posuzuje podle zákona účinného v době jeho ukončení, i pokud by část skutku spadala do účinnosti starého – a třeba i pro pachatele příznivějšího – trestního zákona. Podobně nebude pachatel trestně odpovědný jako mladistvý, jestliže jeho trvající jednání skončilo po dosažení věku 18 let. Také promlčecí doba začíná běžet od zániku protiprávního stavu (viz Šámal, P. a kol. Trestní právo hmotné. 7. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2014, str. 110-111). Obdobně je tomu v oblasti správního trestání [viz ustanovení § 2 odst. 4 písm. c) a § 31 odst. 2 písm. c) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízeních o nich]. Soudce Aleš Roztočil poukázal i na soukromé právo, kde nelze dovozovat promlčení práva na náhradu škody při trvajícím protiprávním jednání škůdce.*“

[39] K právě uvedenému Nejvyšší správní soud akcentuje, že Ústavní soud v nálezu *Eurovia* toliko připomněl obecně se uplatňující princip, který nalézá svůj výraz mimo jiné v právní oblasti správního trestání. Právě okolnost, že Ústavní soud ve svém výkladu toliko připomněl, že v případě trvajícího deliktu má právní relevanci až jeho konec, a probuje správnost aplikace tohoto právního principu jak na otázku určení okamžiku spáchání trvajícího deliktu, tak na otázku právní relevance tohoto okamžiku pro uplatnění dalších právních institutů (prekluze) v projednávané věci.

[40] Ze skutkového stavu v projednávaném případě je zřejmé, že žalobci odstranili protiprávní stav, který navodili uzavřením smlouvy o propojení a následně udržovali jejím plněním, až uzavřením dodatku č. 2 ke smlouvě o propojení ze dne 1. 8. 2003. Tento okamžik byl tedy koncem (okamžikem dokonání) správního deliktu žalobců.

[41] Co se týče zmiňované právní relevance tohoto okamžiku, Ústavní soud ve srovnatelných případech obecně odkazuje pro právní oblast trestního práva na to, že je určující pro počátek běhu promlčecí doby, pro oblast soukromého práva pro počátek promlčení práva na náhradu škody a pro oblast správního trestání pro počátek běhu promlčecí doby u trvajícího přestupku podle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Není tedy pochyb, že Ústavní soud právní relevanci konce trvání či udržování protiprávního stavu váže (mj.) k promlčení různých druhů *odpovědnosti za protiprávní jednání* v různých oblastech práva, konkrétně pak k počátku běhu promlčecí doby.

[42] Při respektování požadavku na interpretaci jednotlivých ustanovení právního řádu coby součástí logicky souladného významového celku (systému) vyjádřeného ve výše zmiňovaném nálezu Ústavního soudu ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07 je třeba okamžik dokonání trvajícího správního deliktu žalobců interpretovat jako okamžik, od něhož se odvíjí promlčení jejich odpovědnosti, konkrétně pak jako okolnost, od níž se odvíjí počátky běhu tomu odpovídajících prekluzivních lhůt k uložení pokuty podle

§ 22 odst. 5 ZOHS (přímo v případě objektivní, či zprostředkovaně skrze „dovědění se“ v případě subjektivní lhůty). Tyto lhůty (subjektivní i objektivní) jsou totiž vyjádřením záměru zákonodárce, že v případě marného uplynutí některé z nich již nemůže nastoupit odpovědnost za spáchání správního deliktu uložením pokuty. Jiné lhůty vedoucí v případě správního deliktu žalobců k promlčení, resp. k zániku jejich deliktovní odpovědnosti ZOHS ani jiný právní předpis neupravuje, proto jediným možným výkladem v projednávaném případě je, že okamžik dokonání správního deliktu žalobců je relevantním právě pro lhůty podle § 22 odst. 5 ZOHS. Tento výklad je souladný i s výkladem Ústavního soudu v nálezu *Eurovia*, podle něhož okamžik ukončení trvajících nezákonného zásahu je právně významný z hlediska „časových právních následků včetně dopadu na počátek běhu subjektivní i objektivní lhůty“ k podání zásahové žaloby.

[43] Tento systematický výklad, který respektuje mj. recentní nálezu *Eurovia*, se nedostává do rozporu s výkladem gramatickým. Počátek předmětné subjektivní prekluzivní lhůty k uložení pokuty je stanoven normativním textem ZOHS „ode dne, kdy se o porušení zákazu nebo nesplnění povinnosti stanovených tímto zákonem Úřad dozvěděl“, což lze v intencích ukončeného trvajících deliktu, u něhož „právní relevanci má až konec tohoto jednání“, vnitřně nerozporně vyložit jako dozvědění se mimo jiné i o ukončení trvajících správního deliktu páchaného v důsledku porušení zákazu nebo nesplnění povinnosti stanovených ZOHS. To pochopitelně neznamená, že delikty, kde protiprávní stav trvá, nelze postihovat.

[44] Pokud tedy krajský soud postavil posouzení otázky počátku běhu subjektivní prekluzivní lhůty podle § 22 odst. 5 ZOHS na východisku, že tato lhůta v projednávaném případě počala běžet v jiném okamžiku, než byl okamžik dozvědění se stěžovatele o ukončení trvajících správního deliktu (a sice dle krajského soudu vydáním určovacího rozhodnutí), nutně to vedlo k nesprávnému právnímu posouzení této právní otázky ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[45] K argumentaci žalobců o přiléhavosti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2015, č. j. 2 As 204/2014 – 71, ze kterého krajský soud při posouzení právní otázky vyšel, je třeba nad rámec výše uvedeného (výkladu respektujícího mj. nálezu *Eurovia*) uvést, že v projednávaném případě došlo k dokonání trvajících správního deliktu ukončením udržování protiprávního stavu úkonem ze strany žalobců (uzavřením dodatku č. 2 ke smlouvě o propojení), kteří jej tedy (na rozdíl od věci sp. zn. 2 As 204/2014) nepáchali (i) v době po zahájení správního řízení. Tato skutečnost sice představuje určité skutkové odlišení obou případů, nicméně Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že po vydání nálezu *Eurovia* již nemohou přetrvávat pochybnosti o tom, že způsob počítání prekluzivní lhůty užitý ve věci sp. zn. 2 As 204/2014 tak byl překonán.

[46] Na závěr je třeba dodat, že výklad krajského soudu o uplynutí subjektivní prekluzivní lhůty podle § 22 odst. 5 ZOHS vystavený na nesprávném předpokladu počátku jejího běhu nejpozději vydáním určovacího rozhodnutí dne 29. 3. 2002, nemůže ve světle výše uvedeného bez dalšího obstát. Jelikož z odůvodnění napadeného rozsudku nejsou zřejmé dílčí úvahy krajského soudu o relevantním běhu, resp. o stavění, zkoumané prekluzivní lhůty, nemůže si nyní Nejvyšší správní soud udělat konečný úsudek o

pokračování

správnosti řešení právní otázky běhu tříleté prekluzivní lhůty. V dalším řízení to tedy bude úkolem krajského soudu.

V. Závěr a náklady řízení

[47] Na základě uvedeného Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou a v souladu s větou první před středníkem § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud bude vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V novém rozhodnutí ve věci krajský soud rozhodne i o náhradě nákladů tohoto řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 30. ledna 2020

Došková

senátu

JUDr. Miluše

předsedkyně