



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **O2 Czech Republic a. s.**, se sídlem Za Brumlovkou 266/2, Praha 4, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem tř. Kpt. Jaroše 7, Brno, proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 19. 12. 2012, č. j. ÚOHS-R316/2012/HS-23946/2012/320/HBa, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 23. 10. 2014, č. j. 62 Af 14/2013 – 296.

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 10. 2014, č. j. 62 Af 14/2013 – 296, **se zrušuje** a věc **se mu vrací** k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Včas podanou kasační stížností se žalobce jako stěžovatel domáhá přezkoumání a zrušení shora nadepsaného rozsudku Krajského soudu v Brně, jímž tento soud zamítl jeho žalobu proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 19. 12. 2012, č. j. ÚOHS-R316/2012/HS-23946/2012/320/HBa (dále též „napadené rozhodnutí“). Uvedeným rozhodnutím byla změněna část výroku I. rozhodnutí žalovaného (dále též „Úřad“) ze dne 17. 10. 2012, č. j. S 1/03-1263/2012/810/ŠVI (dále „prvostupňové rozhodnutí“), tak že se stěžovateli ukládá pokuta ve výši 91 909 700 Kč (místo prvostupňovým rozhodnutím uložené pokuty ve výši 93 108 600 Kč). Pokuta byla stěžovateli uložena podle § 22 odst. 2 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (dále jen „ZOHS“), ve znění účinném do 1. 6. 2004, za porušení § 11 odst. 1 ZOHS, popsané ve výroku č. I. rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 19. 1. 2004, č. j. R 20/2003 (dále též jen „rozhodnutí z roku 2004“ nebo rozhodnutí „R 20/2003“).

[2] Je třeba předeslat, že v dané věci již 3x rozhodoval předseda žalovaného, 4x krajský soud a 3x Nejvyšší správní soud. Popis rozhodovací geneze přesahuje potřeby odůvodnění daného rozhodnutí; nicméně je nutno konstatovat, že rozhodnutím předsedy žalovaného č. j. R 20/2003 byla výrokem I. změněna výroková část prvního rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 6. 2003, č. j. S 1/03-3250/03-ORP (dále též „první rozhodnutí“), a to pouze formulačním upřesněním znění bodu 1. písm. e) výroku a závěru tohoto výroku čistě z důvodu gramatického. Výrokem II. bylo potvrzeno první rozhodnutí žalovaného v bodech 2., 3., 4. a 5. Bod 1. prvního rozhodnutí obsahoval popis skutku, body 2. – 5. stanovily pokutu ve výši 81 700 000 Kč, zákaz pokračování v popsáném jednání a opatření k nápravě.

[3] Na tomto místě nutno zmínit, že rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 19. 1. 2004, č. j. R 20/2003, bylo, co do formulace skutku (výrok I.), potvrzeno krajským soudem rozsudkem ze dne 24. 3. 2011, č. j. 62 Af 49/2010 – 449. Krajský soud toto rozhodnutí zrušil pouze ve výroku II. a v této části vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení; ve zbytku, jak již bylo naznačeno, žalobu zamítl. Z toho je zřejmé, že výrok o vině zůstal zachován a není předmětem tohoto řízení (popis skutku je obsažen v rekapitulaci zjištění ze správního spisu v odst. 27 tohoto rozhodnutí).

[4] Krajský soud tak v nyní projednávané věci přezkoumával toliko rozhodnutí o pokutě, tj. napadené rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 19. 12. 2012. Krajský soud nepovažoval žádnou ze stěžovatelem uplatněných žalobních námitek za důvodnou a dospěl k závěru, že žalovaný v rámci správního uvážení nevybočil ze zákonných mezí ani se nedopustil libovůle. Pokuta byla uložena na spodní hranici zákonného rozmezí (cca 0,2 % čistého obrátu; maximální pokuta mohla být uložena do 10 % čistého obrátu) a nejedná se o pokutu pro stěžovatele likvidační. Uloženou pokutu nebylo lze považovat ani za exemplární či neodpovídající praxi žalovaného.

[5] Krajský soud konkrétně neuznal jako důvodnou námitku stěžovatele stran prekluze oprávnění žalovaného uložit pokutu, neshledal porušení zákazu *reformatio in peius* a neztotožnil se ani se stěžovatelem nastíněným výkladem pojmu „čistý obrat.“ Kromě toho potvrdil závěr žalovaného ohledně posouzení délky trvání deliktu a recidivy stěžovatele jako okolností přitěžujících a za správnou posoudil i neaplikaci Zásad pro ukládání pokut vytvořených v roce 2007 žalovaným¹ (dále jen „zásady“). Neprovedení dokazování ve vztahu k následkům žalobcova jednání nevyhodnotil krajský soud jako vadu řízení, neboť žalovaným popsáné následky, tj. vytvoření bariéry vstupu na trh novým operátorům v době, kdy docházelo k liberalizaci trhu, považoval za dostatečné. Krajský soud aproboval také postup žalovaného, který nepřihlédl k době, která uplynula od spáchání deliktu, jako k okolnosti polehčující, a za vadu řízení nepovažoval ani skutečnost, že původnímu rozhodnutí žalovaného nepředcházela rozhodovací praxe v obdobných věcech.

II. Obsah kasační stížnosti

[6] Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“

¹ Zásady postupu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže při stanovování výše pokut podle § 22 odst. 2 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, dostupné na <https://www.uohs.cz/cs/legislativa/hospodarska-soutez/ceska-republika.html>

pokračování

[7] Předně stěžovatel uvádí, že krajský soud hodnotil žalobní body izolovaně, a nikoliv v jejich vzájemné spojitosti; rozsudek je proto nesourodým kompilátem vzájemně si odporujících výroků, je nesrozumitelný, nezákonný a nezohledňuje základní principy správního trestání.

[8] Stěžovatel se domnívá, že žalovaný na jedné straně aplikoval svou ustálenou rozhodovací praxi (jednal s ní v souladu), tj. aplikoval koeficient času na délku trvání deliktu, zatímco jindy postupoval s touto svojí ustálenou rozhodovací praxí v rozporu, a to ohledně čistého obratu a určování základu pro výpočet pokuty. Stěžovatel pak shledává rozpor rovněž v závěrech krajského soudu, jenž takový postup „posvětil“.

[9] Žalovaný totiž ve své rozhodovací praxi čistý obrat aplikuje tak, že v rámci této částky reflektuje obrat dosažený konkrétním soutěžitelem z prodeje zboží či služeb, jichž se narušení soutěže přímo nebo nepřímo týká (zásady, bod 18). Žalovaný se však vůbec nezabýval vyčíslením čistého obratu z prodeje zboží a služeb, nýbrž v rozporu se svou ustálenou praxí, výkladem zákona (§ 14 ZOHS) a k tíži žalobce zahrnul do čistého obratu položky, které v prodeji nebyly, a ani být nemohly. Jestliže tedy nebyly zjištěny a zohledněny skutečné tržby, nelze hovořit o individualizaci pokuty. Žalovaný neprovedl ani stěžovatelem navržené důkazy, které by osvětlily charakter jednotlivých položek z výkazu zisků a ztrát. Stěžovatel poukazuje také na závěr krajského soudu, že zákon v dřívějším ani současném znění neumožňuje žalovanému vybrat při stanovení čistého obratu toliko některé údaje a k jiným nepřihlížet – pokuta má být vypočtena z veškerého čistého obratu. Uvedené dle stěžovatele znamená, že v rozporu se zákonem je současná ustálená rozhodovací praxe žalovaného, neboť podle zásad vybírá z údajů, které jsou podkladem pro stanovení čistého obratu. Jedná se tak o nesprávné posouzení právní otázky soudem.

[10] Stěžovatel se také domnívá, že krajský soud uvedl ve svém rozsudku nelogickou úvahu ohledně vztahu § 14 a § 22 ZOHS a tam uvedeného pojmu čistý obrat. Na jedné straně krajský soud sice odmítá aplikaci § 14 ZOHS na výpočet pokut, nicméně na straně druhé poznámku pod čarou k tomuto ustanovení (§ 20 zákona č. 563/1991, Sb., o účetnictví, kde je pojem čistý obrat definován) aplikuje rovněž na § 22 ZOHS. Stěžovatel nesouhlasí s krajským soudem, že neaplikací § 14 ZOHS, tedy nezohledněním čistého obratu pouze z relevantních činností, nemohlo dojít k porušení stěžovatelova legitimního očekávání. Toto očekávání dle stěžovatele porušeno bylo, neboť napadené rozhodnutí bylo jediné rozhodnutí žalovaného vydané v roce 2012, v němž žalovaný takto aplikoval pojem čistý obrat. Nic na tom nemění ani argument, že zásady nemohly být uplatněny, neboť byly vydány později a na daný případ se neužijí a jejich aplikace by byla údajně k tíži stěžovatele, protože tyto zásady vycházejí z praxe žalovaného. Z toho plyne, že se žalovaný odvrátil od své ustálené praxe, čímž jednal v rozporu s legitimním očekáváním stěžovatele. Stěžovatel tak má za to, že žalovaným aplikovaný extenzivní výklad pojmu čistý obrat (tj. zahrnující rovněž položky nesouvisející s hlavní stěžovatelovou činností) je v rozporu též s judikaturou Ústavního soudu, neboť jde k tíži stěžovatele.

[11] Další část námitek vztahuje stěžovatel k užití koeficientu 1,2 s ohledem na trvání deliktního jednání, a to po devíti letech od zahájení řízení. Jedná se o selektivní přístup žalovaného, a potažmo krajského soudu, k plynutí času, když pro délku trvání deliktního jednání bylo plynutí času plně zohledněno, avšak k délce řízení, resp. k časové vzdálenosti mezi spácháním deliktu a uložením pokuty, a jejímu dopadu na možnou výši pokuty, se již nepřihlíželo. Zaprvé stěžovatel uvádí, že rozdíl mezi koeficientem 1,22, jež žalovaný dovodil ze zásad a koeficientem 1,2, který aplikoval na stěžovatelovu věc, je tak subtilní, že nasvědčuje právě aplikaci zásad. Tento závěr lze podpořit i tím, že bylo použito koeficientu k zohlednění délky stěžovatelova jednání, což je postup předpokládaný zásadami. Bylo-li tedy argumentováno tím, že zásad použito nebylo a že žalovaný aplikoval pouze svou ustálenou praxi, stěžovateli

není zřejmé, proč tuto praxi aplikoval v případě, kdy to bylo k jeho tíži, a neaplikoval ji, když to bylo k jeho prospěchu (čistý obrat). Krajský soud se nezabýval oprávněností ani důvodností aplikace uvedeného koeficientu a vzal jej jako daný. Žalovaný přitom vůbec nevysvětlil, jakým způsobem k němu dospěl, přičemž jeho aplikací došlo k navýšení základu pokuty z 66 601 303 Kč na 79 921 563 Kč. Navíc nelze souhlasit s toliko mechanickou aplikací koeficientu bez zohlednění dalších hledisek namítaných stěžovatelem. Bylo na místě zohlednit i čas, který uplynul od zahájení řízení, ale též to, že se vůbec neprokázalo, že by jednání stěžovatele mělo skutečné následky. Za takové zjištění nelze považovat pouhé obecné konstatování, že na trhu působilo několik alternativních operátorů a stěžovatelovo jednání vytvořilo „*zcela nepochybně pro jeho konkurenty významnou bariéru*“. Tato bariéra, resp. její význam nebyl nijak prokázán nebo kvantifikován. Stěžovatel ještě v řízení o rozkladu navrhl provedení důkazu znaleckým posudkem, v rámci něhož by byla provedena ekonomická a ekonometrická analýza vývoje trhu v oblasti služeb pevného a mobilního volání se zaměřením na aktuální dopady jeho jednání na zmíněný trh a úroveň hospodářské soutěže, nicméně připisem ze dne 21. 11. 2012 mu bylo sděleno, že tento důkaz nebude proveden. Toto sdělení bylo navíc datováno dříve, než se vůbec sešla rozkladová komise, čímž došlo k zjevnému porušení stěžovatelových procesních práv. Předseda žalovaného v napadeném rozhodnutí odkázal na prvostupňové rozhodnutí, v němž se žalovaný otázkou následku deliktu údajně vypořádal. S tím stěžovatel nesouhlasí, neboť žalovaný hodnotil pouze způsob spáchání deliktu, a nikoliv jeho následky, což jsou separátní hlediska, jež je žalovaný povinen zkoumat při ukládání pokuty. Žalovaný provedl pouze obecný synonymický popis skutkové podstaty, a nikoliv posouzení skutkového stavu. S ohledem na uvedené má stěžovatel rozhodnutí žalovaného a jeho předsedy za nezákonná.

[12] Stěžovatel se dále domnívá, že měl žalovaný zohlednit též podstatnou změnu situace na trhu v oblasti telefonních služeb, rozhodoval-li o pokutě v roce 2012, neboť pevné telefonní služby jsou již zcela okrajové. Žalovaným používaný argument ohledně důležitosti liberalizace trhu pevných linek se tak nenaplnil, a je tedy nesprávný. Je tak zřejmé, že jednání stěžovatele nemohlo mít, a ani skutečně nemělo žádný negativní dopad na úroveň hospodářské soutěže na příslušných trzích.

[13] Stěžovatel v této souvislosti brojí také proti tomu, že po více než devíti letech, kdy probíhala řízení před správními soudy, došlo při nezměněném skutkovém stavu ke zvýšení pokuty o výše než 10 000 000 Kč. Má za to, že vzhledem k uložení sankce s výrazným časovým odstupem tato již nemůže plnit preventivní funkci, a to zejména též s ohledem na již popsanou změnu situace na trhu v oblasti relevantního trhu, a plní toliko funkci represivní. Stěžovatel poukazuje také na judikaturu Ústavního soudu, dle které platí, že se zvětšujícím se časovým odstupem od spáchání trestných činů se oslabuje jak prvek individuální, tak i generální prevence; rovněž způsobilost trestu působit na společnost je tím velmi snížena. Žalovaný proto postupoval s touto judikaturou v rozporu.

[14] Další námitkou stěžovatel setrvává na svém závěru, že pokuta byla uložena až po uplynutí prekluzivní lhůty podle § 22 odst. 5 ZOHS. Stěžovatel nesouhlasí ze závěrem žalovaného, potažmo krajského soudu, že za počátek lhůty lze považovat den vydání rozhodnutí. Spíše se přiklání k možnosti vztáhnout počátek lhůty ke dni zahájení správního řízení. Stěžovatel se domnívá, že tato lhůta začala běžet již po obdržení podnětů na podzim roku 2002, v žádném případě však ne později než dnem zahájení řízení dne 13. 1. 2003. Jakýkoliv jiný závěr by byl v rozporu s dosavadní judikaturou, na kterou stěžovatel odkázal a z níž citoval, a rovněž s právní doktrínou. Výklad naznačený krajským soudem vede přesně k těm absurdním důsledkům, které predikoval Ústavní soud (sp. zn. II. ÚS 192/05), tedy že by se v krajním případě mohl okamžik, kdy se správní orgán o porušení povinnosti dozví, shodovat s okamžikem vydání

pokračování

rozhodnutí. Právě k tomuto absurdnímu závěru dospěl svým výkladem krajský soud. Je však nelogické konstatovat, že se správní orgán dozvěděl o skutečnostech, na jejichž základě zahájil správní řízení, až vydáním svého vlastního rozhodnutí.

[15] Stěžovatel poukazuje také na další aspekt, a to skutečnost, že § 11 odst. 1 ZOHS je veřejnoprávní norma, která vymezuje skutkové podstaty deliktů demonstrativně, tudíž nemalá část skutkových podstat je dotvářena rozhodovací praxí správních orgánů a soudů, a trestaný subjekt se tak teprve následně dozví, že jeho určité chování je správním orgánem podraženo pod citované ustanovení. Tato nejistota nemůže být proto ještě umocňována nejistotou časovou, aby si správní orgán určil sám (vydáním rozhodnutí) lhůtu, kdy se o spáchání deliktu dozvěděl.

[16] Poslední námitkou stěžovatel brojí proti posouzení porušení zásady zákazu *reformatio in peius*, když mu byla uložena pokuta o cca deset milionů vyšší než v prvním rozhodnutí, proti němuž brojil rozkladem. Krajský soud dle jeho názoru nesprávně vyložil účel této zásady. Stěžovatel je toho názoru, že účel uvedené zásady spočívá v tom, aby se odvolatel nemusel obávat, že si využitím svého zákonného práva na odvolání přivodí zhoršení svého postavení. Neakceptuje úvahu, že snížil-li předseda žalovaného v napadeném rozhodnutí pokutu uloženou v prvostupňovém rozhodnutí, nebyla uvedena zásada porušena, přestože v konečném důsledku k jejímu navýšení oproti prvnímu rozhodnutí o rozkladu (z roku 2004) došlo, neboť na tuto situaci § 90 odst. 3 správního řádu vůbec nedopadá. V předmětné věci je evidentní, že výsledkem celého řízení bylo zvýšení pokuty, přičemž stěžovatel pouze využil své právo k přezkumu správních rozhodnutí a k výraznému navýšení došlo při absenci jakýchkoliv nových skutečností odůvodňujících tuto změnu. Stěžovatel vzhledem k uvedenému trvá na tom, že žalovaný nebyl oprávněn vydat rozhodnutí, jímž byla zvýšena původně uložená sankce, a napadená rozhodnutí jakož i rozsudek krajského soudu jsou proto v rozporu se zákonem a ústavně zaručenými právy, neboť zasáhly do práva stěžovatele na spravedlivý proces.

[17] Stěžovatel je přesvědčen, že rozsudek krajského soudu trpí zásadními vadami, pro které nemůže obstát, a proto navrhuje jeho zrušení a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

[18] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti prvně předesílá, že dle jeho názoru byl rozsudek krajského soudu vydán v souladu se zákonem a je věcně správný.

[19] K pojmu čistého obratu žalovaný uvádí, že jej aplikoval správně, neboť není ze zákona ani z vlastní rozhodovací praxe oprávněn tento pojem podle ZOHS jakkoli modifikovat a posoudit, zda některé položky do čistého obratu zahrne, či nikoliv. Žalovaný nebyl oprávněn aplikovat zásady, a ani je neaplikoval. Není však pravdou ani to, že by aplikace zásad na danou věc byla pro stěžovatele výhodnější. Přestože by byl zohledněn pouze obrat stěžovatele na relevantních trzích, s ohledem na délku deliktu by jej bylo nutno považovat za delikt závažný, což by vedlo ke zvýšení základní částky pokuty na 3% obratu, čímž by pokuta dosáhla cca 240 000 000 Kč (v případě, byla-li by za relevantní považována pouze jedna třetina tržeb). Žalovaný nespatřuje, na rozdíl od stěžovatele, rozpor v odůvodnění čistého obratu v rozsudku krajského soudu. Pokud byl namítán zásah do legitimního očekávání stěžovatele, bylo z jednání stěžovatele zřejmé, že byl obeznámen s rozhodovací praxí žalovaného a s jeho výkladem pojmu čistý obrat, a proto k předmětnému zásahu dojít nemohlo. Žalovaný podotýká, že má za to, že se soutěžitel účastní soutěže s využitím všech svých výnosů, nikoliv jenom výnosy z hlavní činnosti.

[20] Za nekorektní považuje žalovaný výtku stěžovatele stran použití koeficientu času při zohlednění délky trvání deliktu. Žalovaný byl závazným právním názorem krajského soudu povinen zohlednit trvání deliktu, čemuž dostal zvýšením základní částky o jednu pětinu (tj. koeficient 1,2). Žalovaný opětovně zdůrazňuje, že zásady na předmětnou věc aplikovány nebyly. K hodnocení zákonných kritérií pro ukládání pokuty docházelo rovněž před jejich přijetím, nicméně v rozhodnutí nebylo uváděno, jakou váhu mají jednotlivá kritéria. Poněvadž o pokutě bylo rozhodováno v době, kdy již byl žalovaný dle judikatury povinen kvantifikovat, jakou váhu kterým kritériím přisoudil, vyjádřil žalovaný tuto váhu přezkoumatelným způsobem – procentním zvýšením.

[21] Pokud jde o délku řízení a novou situaci na relevantním trhu, odkazuje žalovaný na své rozhodnutí a rozsudek krajského soudu a doplňuje, že v jiných věcech rovněž délku soudního přezkumu nezohledňuje jako důvod pro uložení nižší pokuty. Žalovaný je dále toho názoru, že rozhodnutí vydal před uplynutím subjektivní prekluzivní lhůty, a setrvává na závěru, že běh této lhůty skutečně započal nejdříve až vydáním rozhodnutí. Stejně tak trvá na tom, že nebyla porušena zásada zákazu *reformatio in peius*, zejména proto, že k navýšení pokuty došlo v důsledku uvedení nesprávného údaje stěžovatelem v roce 2003.

IV. Replika stěžovatele k vyjádření žalovaného a doplnění kasační stížnosti

[22] Stěžovatel zaslal soudu repliku k vyjádření žalovaného, v níž setrvává na všech uplatněných námitkách a dále rozvádí svou argumentaci. Nad rámec uvedeného již v kasační stížnosti stěžovatel poukázal na to, že žalovaný nejpozději ke dni 5. 11. 2002 dospěl k veškerým nutným poznatkům o deliktním jednání, proto k tomuto dni podle § 22 odst. 5 ZOHS nutno vztáhnout počátek tříleté subjektivní lhůty pro uložení pokuty. Tohoto dne totiž žalovaný provedl místní šetření za deklarovaným účelem prověření postupu společnosti ČESKÝ TELECOM, a. s., týkající se montáží pobočkových ústředí. Výsledkem bylo získání smluv o poskytnutí cenových plánů z řady BUSINESS (BRONZE), tedy těch smluv a cenových plánů, jejichž uzavírání žalovaný sankcionoval. Indicie postihovaného jednání musely však být žalovanému známy již v únoru 2002, neboť o jednání stěžovatele, které bylo předmětem správního řízení, byl totiž žalovaný informován na základě podnětu společnosti Contactel s. r. o. ze dne 28. 2. 2002, jak to plyne z protokolu o výslechu svědka Ing. M. Ř., zaměstnance uvedené společnosti, ze dne 4. 2. 2008. Ihned po zahájení řízení pak žalovaný prováděl činnosti, z nichž plyne, že již disponoval velmi detailními informacemi o jednání stěžovatele, které si jen ověřoval. Nejpozději dne 5. 11. 2002 tak nastala skutečnost určující počátek subjektivní lhůty pro uložení pokuty. Ohledně počátku lhůty stěžovatel opět odkazuje na náleze Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 192/05, jenž se také týkal trvajících jednání a z něž plyne nutnost vztáhnout počátek lhůty na okamžik, kdy Úřadu dojde podnět či kdy Úřad 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 předběžného šetření, které posléze vyústí v zahájení správního řízení. Stěžovatel se proto domnívá, že subjektivní prekluzivní lhůta uplynula a žalovaný, resp. jeho předseda, vydal rozhodnutí až po jejím uplynutí.

[23] Dne 11. 3. 2015 bylo zdejšímu soudu doručeno doplnění kasační stížnosti stěžovatele. V něm poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2015, č. j. 8 Afs 25/2012 – 351, který připouští závěr, že objektivní lhůta může začít běžet až poté, co začala běžet lhůta subjektivní. S ohledem na uvedené stěžovatel trvá na tom, že subjektivní lhůta pro uložení sankce již uplynula.

pokračování

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[24] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatele jedná zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Kasační stížnost je tedy přípustná.

[25] Důvodnost kasační stížnosti pak zdejší soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[26] Kasační stížnost je důvodná.

V. 1. Vymezení předmětu řízení

[27] Ze spisu bylo zjištěno, že rozhodnutím předsedy žalovaného ze dne 19. 1. 2004, č. j. R 20/2003, byla změněna výroková část prvního rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 6. 2003, č. j. S 1/03-3250/03-ORP, tak, že společnost ČESKÝ TELECOM, a. s., se sídlem Praha 3, Olšanská 55/5, PSČ 130/34, IČ 60 19 33 36 (právní předchůdce stěžovatele, pozn. NSS), tím, že uzavírá s podnikatelskými subjekty smlouvy na poskytnutí cenových plánů nebo dodatky ke smlouvám na poskytnutí cenových plánů ve znění Všeobecných podmínek pro poskytování cenových plánů PREMIUM ze dne 5. srpna 2002, účinných od 6. srpna 2002, včetně všech dodatků, Všeobecných podmínek pro poskytování cenových plánů BENEFIT ze dne 5. srpna 2002, účinných od 6. srpna 2002, včetně všech dodatků, Obchodních podmínek pro poskytování cenového plánu BUSINESS OPTIMAL ze dne 17. října 2002, účinných od 1. listopadu 2002, včetně všech dodatků, Obchodních podmínek společnosti ČESKÝ TELECOM, a. s., pro poskytování TOP cenových plánů ze dne 9. ledna 2002, účinných od 1. února 2002, včetně všech dodatků, a Všeobecných podmínek pro poskytování cenových plánů BUSINESS PLATINUM COMBI ze dne 9. ledna 2002, účinných od 1. února 2002, včetně všech dodatků,

a) ve kterých zavazuje zákazníky provolat každý měsíc minimální stanovený objem hovorů - tzv. smluvní hovorné - s tím, že pokud je objem uskutečněných odchozích hovorů nižší než smluvní hovorné stanovené příslušnou smlouvou na poskytnutí cenového plánu nebo dodatkem ke smlouvě na poskytnutí cenového plánu, účtuje zákazníkovi kromě ceny za uskutečněné hovory ještě rozdíl mezi výší smluvního hovorného a cenou za uskutečněné hovory - tzv. vyúčtování smluvního hovorného;

b) které obsahují závazek, že daná smlouva na poskytnutí cenového plánu nebo dodatek ke smlouvě na poskytnutí cenového plánu nebude žádnou ze smluvních stran vypovězena před určitým pevně stanoveným datem uvedeným ve smlouvě na poskytnutí cenového plánu nebo v dodatku ke smlouvě na poskytnutí cenového plánu;

c) které obsahují závazek, že zákazníci budou využívat ze všech svých pevných telefonních linek k hlasovému provozu pouze služeb společnosti ČESKÝ TELECOM, a. s.;

d) ve kterých uplatňuje individuální podmínky odlišné od podmínek obsažených ve Všeobecných podmínkách pro poskytování cenových plánů PREMIUM ze dne 5. srpna 2002, účinných od 6. srpna 2002, včetně všech dodatků, Všeobecných podmínkách

pro poskytování cenových plánů BENEFIT ze dne 5. srpna 2002, účinných od 6. srpna 2002, včetně všech dodatků, Obchodních podmínkách pro poskytování cenového plánu BUSINESS OPTIMAL ze dne 17. října 2002, účinných od 1. listopadu 2002, včetně všech dodatků, Obchodních podmínkách společnosti ČESKÝ TELECOM, a. s., pro poskytování TOP cenových plánů ze dne 9. ledna 2002, účinných od 1. února 2002, včetně všech dodatků, a Všeobecných podmínkách pro poskytování cenových plánů BUSINESS PLATINUM COMBI ze dne 9. ledna 2002, účinných od 1. února 2002, včetně všech dodatků;

e) ve kterých aplikuje společnosti ČESKÝ TELECOM, a. s., vytvořené programy WINBACK/Retence s cílem získat či udržet zákazníka na úkor konkurence, kdy na základě těchto programů přizpůsobuje podmínky pro uzavření smlouvy na poskytnutí cenového plánu nebo dodatku ke smlouvě na poskytnutí cenového plánu individuálním potřebám konkrétního zákazníka,

zneužila své dominantní postavení na trhu poskytování veřejných telefonních služeb určených podnikatelským subjektům prostřednictvím veřejných pevných telekomunikačních sítí ve smyslu ustanovení § 11 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů, na újmu soutěžitelů i spotřebitelů, když zneužití dominantního postavení spočívá ve vytváření bariér pro rozvoj konkurence na trhu poskytování veřejných telefonních služeb určených podnikatelským subjektům prostřednictvím veřejných pevných telekomunikačních sítí.

[28] Jak již bylo shora naznačeno, posuzování skutkové stránky správního deliktu není předmětem tohoto řízení. V nyní projednávané věci je předmětem řízení posouzení zákonnosti uložení pokuty stěžovateli za uvedený správní delikt ve výši 91 909 700 Kč.

V. 2. Námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu

[29] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností rozsudku krajského soudu, neboť pouze u přezkoumatelného rozhodnutí lze zpravidla vážit důvodnost konkrétních kasačních námitek. K otázce nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí se již Nejvyšší správní soud vyslovil např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75 (publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS, všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), podle něhož za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl, nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Pokud jde o nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů, k té se zdejší soud vyjádřil např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publikovaném pod č. 133/2004 Sb. NSS, v němž uvedl, že „[n]edostatkem důvodů pak nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.“ Obdobně se Nejvyšší správní soud vyslovil i v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130 (publ. pod č. 244/2004 Sb. NSS), či v rozsudku ze dne 12. 12. 2003, č. j. 2 Ads 33/2003 – 78 (publ. pod č. 523/2005 Sb. NSS). Nepřezkoumatelným judikatura shledává i rozhodnutí, v němž krajský soud opomene přezkoumat byť jen jednu ze žalobních námitek (srov. rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, nebo ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74). Z judikatury zdejšího soudu však plyne též skutečnost, že „[o]vadu řízení, která by mohla mít vliv

pokračování

na zákonnost napadeného rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], se nejedná, pokud lze dovodit, že by výrok rozhodnutí byl stejný i za situace, kdyby ke vadě řízení vůbec nedošlo“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2005, č. j. 6 Ads 57/2004 - 59).

[30] Stěžovatel nepřezkoumatelnost rozsudku spatřuje zejména v tom, že krajský soud přistupoval k jeho námitkám izolovaně a že jeho jednotlivé závěry ohledně aplikace zásad a ustálené praxe žalovaného nebo výkladu spojení „čistý obrat“ si vzájemně odporují. Nejvyšší správní soud nicméně takovéto pochybení neshledal, jak bude vysvětleno níže. Nepřezkoumatelnost rozsudku pak nemůže spočívat v pouhém v nesouhlasu stěžovatele se závěry v něm uvedenými. Nejvyšší správní soud i s přihlédnutím ke svým dřívějším judikatorním závěrům konstatuje, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvážil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za lichou. Soud se tedy v odůvodnění svého rozsudku musí plně věcně vypořádat se všemi žalobními námitkami, ledaže by to bylo vzhledem k výsledku řízení nadbytečné (v tomto směru viz např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Z rozsudku krajského soudu jsou patrné právní úvahy, kterými se soud řídil, a jejich užití na konkrétní okolnosti projednávané věci. Odůvodnění je srozumitelné, rozsudek je přezkoumatelný, nicméně není bezvadný.

[31] Protože rozsudek krajského soudu nebyl shledán nepřezkoumatelným, lze přistoupit k vypořádání dalších stěžovatelem uplatněných námitek.

V. 3. Námitka prekluze subjektivní lhůty k uložení pokuty

[32] Zásadní námitkou, která byla uplatněna již v žalobě, je posouzení možného marného uplynutí subjektivní prekluzivní lhůty k uložení pokuty. Přezkoumáním včasnosti uložení pokuty by se musel Nejvyšší správní soud zabývat, i kdyby nebyla namítána (viz např. rozsudek ze dne 2. 4. 2009, č. j. 1 Afs 145/2008 - 135, uveřejněný pod č. 1851/2009 Sb. NSS).

[33] Mezi účastníky řízení zůstává i po vydání napadeného rozsudku krajského soudu spornou otázkou počátek běhu subjektivní prekluzivní lhůty podle § 22 odst. 5 ZOHS. Žalovaný, jehož závěry převzal také krajský soud, se domnívá, že subjektivní lhůta začala běžet ve stejný okamžik jako lhůta objektivní, tedy ke dni ukončení trvajícího deliktu. Žalovaný má za to, že s ohledem na vymezení skutku v rozhodnutí R 20/2003 je nepochybné, že protisoutěžní jednání stěžovatele trvalo ještě ke dni vydání prvního rozhodnutí (30. 6. 2003). Žalovaný se domnívá, že okamžik dokončení deliktu je obtížné určit, proto jej stanovil sám, ve prospěch stěžovatele, ke dni vydání svého rozhodnutí. Stěžovatel, na druhou stranu, dovozuje počátek této lhůty od okamžiku, kdy se správní orgán dozvěděl o jeho jednání, buď z podnětů, které obdržel od jeho konkurentů, tedy již k únoru 2002, nejpozději však ke dni 5. 11. 2002, kdy žalovaný prováděl dvě místní šetření za konkrétním účelem ověření si poznatků ohledně jeho deliktního jednání.

[34] Právní úprava, ze které je nutné vycházet, s ohledem na hmotněprávní charakter prekluzivní lhůty (viz např. např. rozsudek ze dne 30. 11. 2006, č. j. 5 Afs 68/2005 - 68), a s ohledem na zásadu, že se použije ta právní úprava, která je pro pachatele deliktu příznivější, je § 22 odst. 5 ZOHS, ve znění účinném do 1. 6. 2004, dle kterého „*[p]okuty podle odstavců 1 až 3 lze uložit nejpozději do 3 let ode dne, kdy se o porušení zákazu nebo nesplnění povinnosti stanovených tímto zákonem Úřad dozvěděl, nejpozději však do 10 let, kdy k porušení zákazu nebo nesplnění povinnosti došlo.*“

(Podle § 22b odst. 3 ZOHS ve znění účinném do 30. 11. 2012 „[o]dpovědnost za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm nezahájil řízení do 5 let ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 10 let ode dne, kdy byl spáchán.“)

[35] Mezi stranami není sporné, že se u předmětného deliktního jednání stěžovatele jedná o delikt trvajících. Tento pojem byl pro potřeby praxe vytvořen právní teorií a jako takový je po potřeby správního trestání používán ve správním právu. Jeho východiska jsou však formulována primárně právem trestním. Trvajících 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. Trvajících trestné činy se posuzují jako jediné jednání, které trvá tak dlouho, dokud pachatel udržuje protiprávní stav. Mezníkem, který ukončuje jeden takovýto trestný čin od dalšího, je dle § 12 odst. 11 zákona č. 141/1961 Sb., trestního řádu, sdělení obvinění. „Pokračuje-li obviněný v jednání, pro které je stíhán, i po sdělení obvinění, posuzuje se takové jednání od tohoto úkonu jako nový skutek.“ (viz in Šámal, P. a kol. Trestní zákoník, 2. vydání, Praha: C.H.Beck, 2012, s. 168 an.)

[36] K charakteru trvajících deliktu a možnosti jeho postihu se již vyjádřil též Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 22. 2. 2005, č. j. 5 A 164/2002 – 44, publ. pod č. 832/2006 Sb. NSS. Podle tohoto rozsudku, na který poukazuje jak žalovaný, tak krajský soud, je „trvajícím jiným správním deliktem 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 závadný 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, 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.“

[37] Nejvyšší správní soud se žádným způsobem nehodlá odchýlit od svého dřívějšího závěru, nicméně nesouhlasí s jeho výkladem, jak jej provedl krajský soud. Krajský soud převzal argumentaci žalovaného, a ačkoli ji podpořil odkazy a citacemi rozsudků Nejvyššího správního soudu č. j. 5 A 164/2002 – 44 a č. j. 5 Afs 7/2011 – 619, tyto rozsudky nesprávně interpretoval. Oba uvedené rozsudky totiž popisují jinou situaci, kdy se buďto nejednalo o lhůtu k uložení pokuty, nýbrž o lhůtu k zahájení řízení (č. j. 5 A 164/2002 - 44), nebo kdy došlo k zahájení řízení o trvajícím správním deliktu až po jeho dokonání (č. j. 5 Afs 7/2011 - 619).

[38] Z rozsudku č. j. 5 A 164/2002 – 44 již bylo výše citováno, že „[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.“

[39] Předně je nutno zmínit, že předmětný rozsudek Nejvyššího správního soudu se týkal mj. posouzení možného uplynutí subjektivní lhůty podle ust. § 87 odst. 2 zákona č. 591/1992 Sb. o cenných papírech, ve znění účinném do 11. 7. 2002. Dle tohoto ustanovení platilo, že „[ř]ízení o uložení pokuty lze zahájit do 6 měsíců ode dne, kdy se Komise dozvěděla o skutečnostech rozhodných pro uložení pokuty, nejpozději však do 10 let ode dne, kdy k těmto skutečnostem došlo.“ Ačkoli se jedná o obdobnou právní konstrukci jako u § 22 odst. 5 ZOHS, uvedené ustanovení upravuje lhůty pro zahájení správního řízení o uložení pokuty, kdežto ustanovení ZOHS lhůty pro jeho pravomocné ukončení. Přestože se v uvedeném rozhodnutí zmiňuje také lhůta pro uložení sankce, je to pouze důsledek skutečnosti, že aplikovaná právní úprava doznala změn v době trvání projednávaného deliktu (ve znění účinném do 31. 12. 2000 znělo ust. § 87 odst. 2 zákona o cenných papírech tak, že „[p]okuty podle § 86 lze uložit do jednoho roku ode dne, kdy se Komise dověděla o skutečnostech

pokračování

rozhodných pro jejich uložení, nejpozději však do deseti let, kdy k těmto skutečnostem došlo.“). Úvahy o této lhůtě však nejsou žádným způsobem pro posouzení tamější věci relevantní, neboť pro trvající delikt, s ohledem na trestněprávní teorii, platí, že se považuje za spáchaný za účinnosti nového zákona, pokud alespoň část protiprávního jednání, jímž byl udržován protiprávní stav, se odehrála za účinnosti nového zákona, a to za podmínky, že toto jednání bylo považováno za správní delikt i podle dřívějšího zákona, což byl přesně případ řešený v předmětném rozsudku. Lhůty pro uložení sankce v něm byly zmiňovány pouze nad rámec, bez bližšího posouzení, a z rozsudku tak nelze vůbec ničeho usuzovat o jejich počátku. Krajský soud, potažmo žalovaný, využil tuto větu zcela izolovaně, bez ohledu na obsah rozsudku, ze kterého byla vytvořena. Takový postup nelze akceptovat.

[40] Izolované čtení právní věty, tedy právního názoru extrahovaného ze samotného soudního rozhodnutí jeho upravovatelem, ať už je jím soukromý vydavatel sbírek soudních rozhodnutí či – jako je tomu v případě Sbírký rozhodnutí Nejvyššího správního soudu – samotný soud, je nutné považovat za pochybení jak žalovaného, tak krajského soudu. Je sice pravdou, že při čtení výše citované právní věty lze dojít k závěru, že počátek lhůty pro uložení sankce a pro zahájení řízení je totožný, a lze jej tedy vztáhnout k okamžiku dokonání deliktního jednání, Nejvyšší správní soud však upozorňuje, že tento závěr nelze paušalizovat a každý případ je nutné posuzovat individuálně. Předně, samotná právní věta neříká nic o tom, zda se jedná o lhůtu objektivní (i když to lze po důkladném přečtení dovodit, pozn. NSS), nebo subjektivní, ani o východiscích tohoto závěru. Nejvyšší správní soud tudíž nemůže akceptovat závěr žalovaného, že poněvadž se musí subjektivní lhůta nacházet uvnitř lhůty objektivní, nutno rovněž tuto lhůtu vztáhnout k okamžiku dokonání deliktního jednání. Závěr krajského soudu, že se správní orgán musí „dozvědět“ o celém správním deliktu, a že tuto vědomost má až po jeho dokonání, je zcela v rozporu s rozsudkem, ze kterého předmětná právní věta vzešla. K takovému závěru se však může dospět opravdu jedině v případě izolovaného čtení této právní věty v kombinaci s její absolutizací. Jak již ale bylo judikováno, „[p]rávní věta však nemá žádný vlastní život a existenci, když je pouhým pokusem o zhuštění myšlenky obsažené v rozhodnutí, z něž pochází, na němž však nezískává jakoukoli samostatnost, která by jí umožnila být aplikována nezávisle na rozhodnutí jako celku, nýbrž slouží spíše jako praktická nápověda či vodítko při hledání rozhodnutí, jež by mohlo dopadat na problém řešený v konkrétním aplikačním či interpretačním právním problému“ (srov. též rozsudek ze dne 11. 9. 2008, č. j. 2 As 57/2008 – 84, publ. pod č. [Sb. NSS 1722/2008](#)).

[41] Proti absolutizaci právních vět se ostatně staví i relevantní odborná literatura zabývající se prací s judikaturou, když kritizuje, že „soudci přistupují k „právním větám“ soudcovských precedencí jako k právním předpisům... Jakkoliv může být tato praxe užitečná s ohledem na nedostatek času, který má soudce k důkladné analýze judikátu, může na druhou stranu přispět k iracionálnímu zacházení s judikaturou a může vyvolat některé negativní následky. ... Problém vymezení aplikovatelné části rozhodnutí je i jedním z důvodů, proč se kontinentální právní věda i praxe zdráhá připustit formální závaznost judikatury vyšších soudů. V situaci, kdy je vázanost judikatury často (a chybně) ztotožňována se závazností právních vět publikované judikáty předcházejících, dostala by se takováto závaznost v podstatě na roveň závaznosti právního předpisu. V takovémto případě by se však stalo právo rigidním a nezpůsobilým dalšího vývoje cestou pozdější soudcovské právo tvorby. I z těchto důvodů je nutno přistupovat k aplikaci právních vět opatrně a v případě pochybností je vždy nutno zvážit, do jaké míry lze skutku právní větu daného případu s ohledem na fakta individuálního případu zobecnit.“ (Kühn, Z., Bobek, M., Polčák, R. (eds.): *Judikatura a právní argumentace*. Auditorium, Praha 2006, str. 120 - 121).

[42] S ohledem na uvedené proto nelze právní větu vnímat jako jakousi obdobu právní normy a chápat ji jako svébytné zachycení právního pravidla schopného samostatné existence, nýbrž je třeba ji vnímat jednak v kontextu právní normy, kterou má vykládat, a jednak v kontextu rozhodnutí, z něž pochází, a jeho skutkových a právních okolností, jež se do ní nevešly. Je proto

chybou, pokud je právní věta absolutizována a je jí argumentováno bez ohledu na konkrétní okolnosti rozhodovaného případu. O to víc je nutné vykládat právní větu v kontextu celého rozhodnutí, když je zjevné, že její aplikací dochází k nesmyslným až protiústavním závěrům (viz nálezn Ústavního soudu ze dne 11. 7. 2007, sp. zn. II. ÚS 192/05) jako v tomto případě.

[43] Není proto správným takový postup, kdy je samostatně vykládána toliko právní věta a implicitně se tedy vychází z toho, že rozhodnutí říká pouze tolik, co říká sama právní věta. V tomto konkrétním případě se rozsudek, z nějž předmětná právní věta vzešla, vůbec nezabýval otázkou počátku lhůty pro uložení pokuty, neboť předmětná právní úprava tuto lhůtu upravující nebyla pro danou věc relevantní. V určitých situacích sice může tato právní věta být plně aplikovatelná i na tyto lhůty, s ohledem na jejich obdobnou konstrukci, nelze ji však aplikovat v každém případě, neboť taková aplikace bez dalšího pohledu je způsobilá zasáhnout do právní jistoty či legitimního očekávání účastníků řízení. Právě k tomuto chybnému postupu spočívajícímu v absolutizaci právní věty vytržené z kontextu rozhodnutí jako celku se uchýlil jak žalovaný, tak krajský soud a z jejich interpretace ust. § 22 odst. 5 ZOHS tak plynou absurdní důsledky. Přitom již pouhé přečtení pasáže daného rozsudku zabývající se možným uplynutím subjektivní lhůty jasně svědčí o tom, že se jedná o lhůtu pro zahájení řízení.

[44] Jak již bylo uváděno, krajský soud i žalovaný dospěli k závěru, že jak subjektivní, tak objektivní lhůta k uložení pokuty započaly svůj běh ve stejný okamžik, a to ke dni vydání prvostupňového rozhodnutí, neboť správní orgán posoudil toto datum jako datum ukončení trvajícího deliktu (přestože je z jeho tvrzení zřejmé, že věděl, že k ukončení deliktního jednání ještě nedošlo, ale bylo započato s jeho odstraňováním). Konstrukce počátku subjektivní lhůty, jak byla provedena krajským soudem i žalovaným, vede k nepřijatelným důsledkům, neboť byl-li by tento výklad aplikován i na lhůtu pro zahájení řízení (jak to ostatně plyne z právní věty, z níž bylo vycházeno), musel by tak být počátek subjektivní lhůty pro zahájení řízení vztažen rovněž až k vydání prvostupňového rozhodnutí, tedy k vědomosti správního orgánu o celém deliktu, což je logický nesmysl.

[45] Kromě toho, z uvedené právní věty počátek subjektivní lhůty dovodit nelze; ten plyne až ze samotného rozsudku. Nejvyšší správní soud v právní větě popsal pouze počátek objektivní lhůty, avšak u lhůty subjektivní se zmínil pouze o důsledcích zjištění (před samotným zahájením řízení), že pachatel správního deliktu i nadále udržuje protiprávní stav. Nahlédneme-li však do předmětného rozsudku, lze z něj seznat, že správní orgán se prvně o protiprávním jednání žalobce dozvěděl dne 3. 11. 2000, kdy zajistil smlouvu jej prokazující. Poněvadž mělo jednání žalobce charakter trvajícího deliktu a žalobce v něm nadále pokračoval (udržoval jej), byla dne 22. 6. 2001 provedena státní kontrola; jednalo se pořád o jeden a týž trvající správní delikt. Dnem, od něhož počala běžet šestiměsíční subjektivní lhůta pro zahájení řízení o uložení pokuty, byl proto den 22. 6. 2001, tj. den, kdy správní orgán (naposledy před zahájením řízení) získal vědomost o protiprávním jednání žalobce. Pro počátek subjektivní lhůty pro zahájení řízení tedy bylo stanoveno, že zásadní je vědomost správního orgánu o páchání trvajícího deliktu, přičemž je-li zjištěno kdykoli později (před zahájením řízení), že stále nedošlo k ukončení trvajícího deliktu, začne správnímu orgánu běžet nová subjektivní lhůta. Žádné další skutečnosti ohledně subjektivní lhůty z tohoto rozsudku a ani z právní věty pak dovodit nelze.

[46] Z uvedeného je však evidentní, že je neudržitelný závěr krajského soudu o tom, že subjektivní lhůta musí započít svůj běh uvnitř lhůty objektivní, když je ze shora popsaného zcela evidentní, že správní delikt byl v době jeho (druhého) zjištění nadále páchán, a tudíž objektivní lhůta ještě nezačala běžet. Lze rovněž odkázat na stěžovatelem uváděný rozsudek ze dne 29. 1. 2015, č. j. 8 Afs 25/2012 – 351.

pokračování

[47] Pokud byl krajským soudem akcentován také rozsudek č. j. 5 Afs 7/2011 – 619, nutno uvést, že tento rozsudek se týkal zcela jiného skutkového stavu, přestože na něj dopadala stejná právní úprava jako na nyní projednávanou věc. V předmětné věci totiž došlo k dokonání trvajících deliktu dne 11. 11. 2003 a řízení o něm bylo zahájeno až posléze, dne 19. 3. 2004; naproti tomu v nyní projednávané věci deliktní jednání stěžovatele v době zahájení řízení o uložení pokuty nadále trvalo. Je tak zřejmé, že zde nepřipadá v úvahu užití zmiňované judikatury vztahující se ke lhůtám pro zahájení řízení, neboť řízení již zahájeno bylo, a ani judikatury vztahující se na případy, kdy již byl správní delikt spáchán, a je tudíž zřejmý jak počátek lhůty objektivní (dokonání deliktu), tak lhůty subjektivní, tedy zjištění správního orgánu o páčání tohoto deliktu před zahájením řízení. Za určitých okolností může být samozřejmě počátek objektivní a subjektivní lhůty totožný.

[48] Nejvyšší správní soud v této souvislosti upozorňuje na rozsudek ze dne 15. 6. 2011, č. j. 9 As 101/2010 - 101, jenž se týkal trvajících přestupku, tedy jednoho z podskupiny správních deliktů. V tomto rozsudku bylo dovozeno, že od shora popsané situace, kdy je o trvajícím deliktu rozhodováno v době, kdy již byl spáchán, tedy dokonán, je nutné odlišit situaci, „*kdy je již v průběhu trvání deliktu, tj. dříve, než je protiprávní stav ukončen, uložena sankce,*“ tak jak to bylo i v nyní projednávané věci. „*V takovém případě, a to pouze z hlediska ukládání sankce, je nutno trvajících delikt považovat za ukončený, neboť se předpokládá, že právě uložení sankce pachatele donutí k ukončení protiprávního stavu.*“

[49] K vymezení objektivní lhůty pro uložení sankce za trvajících přestupek se Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku vyjádřil tak, že lhůta ve smyslu § 20 odst. 1 věty první zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, dle které „*[p]řestupek nelze projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok,*“ začne v případě trvajících přestupku, jenž ještě nebyl ukončen, běžet dnem, „*kdy správní orgán oznámil zahájení řízení zahajované z moci úřední podezřelému z přestupku.*“ Tento závěr plyne rovněž z trestněprávní doktríny týkající se trvajících trestných činů (srov. již citované dílo: Šámal, P. a kol. Trestní zákoník, 2. vydání, Praha: C.H.Beck, 2012, s. 168 an.).

[50] Ze všech uvedených závěrů pak Nejvyšší správní soud vychází při posuzování možného uplynutí prekluzivní lhůty v nyní projednávané věci.

[51] Nejvyšší správní soud ještě jednou připomíná znění § 22 odst. 5 ZOHS, ve znění účinném do 1. 6. 2004: „*[p]okuty podle odstavců 1 až 3 lze uložit nejpozději do 3 let ode dne, kdy se o porušení zákazu nebo nesplnění povinnosti stanovených tímto zákonem Úřad dozvěděl, nejpozději však do 10 let, kdy k porušení zákazu nebo nesplnění povinnosti došlo.*“ Je zřejmé, že koncepce tohoto ustanovení se liší od právní úpravy v zákoně o přestupcích, neboť kromě lhůty objektivní konstruuje také lhůtu subjektivní v délce tří let ode dne, kdy správní orgán zjistí, že k porušení zákazu (nesplnění povinnosti) došlo. Toto ustanovení je ustanovením obecným, které nerozlišuje, zda se jedná o delikty trvajících, pokračujících, hromadné anebo delikty jednorázové, a proto je nutno k počátku těchto lhůt dospět jeho interpretací.

[52] Nejvyšší správní soud ohledně počátku subjektivní lhůty, který je sporný v nyní projednávané věci, upozorňuje na stěžovatelem akcentovaný náleží Ústavního soudu ze dne 11. 7. 2007, sp. zn. II. ÚS 192/05, v němž byl vysloven závěr o nemožnosti vykládat ustanovení § 14 odst. 5 předchozího zákona o ochraně hospodářské soutěže č. 63/1991 Sb., které znělo tak, že „*[p]okuty podle předchozích odstavců může ministerstvo uložit do jednoho roku od zjištění porušení povinnosti, nejpozději však do tří let následujících po roce, ve kterém byla tato povinnost porušena,*“ způsobem, který ve svém důsledku znamená pro stěžovatele ztrátu jistoty, že může být veřejnou mocí sankcionován jen v limitovaném časovém prostoru, který je stanoven právním předpisem. Nejvyšší správní soud s ohledem na podobnost dikcí starší a novější právní úpravy považuje

závěry Ústavního soudu za aplikovatelné rovněž na výklad ustanovení § 22 odst. 5 ZOHS. Ústavní soud uvedeným náležením zrušil mimo jiné rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2004, č. j. 2 A 12/2002 – OL – 503, jímž bylo dovozeno, že počátek subjektivní lhůty nutno vázat na „provedené dokazování; v případě postupu podle § 12 zákona č. 63/1991 Sb. je to procesní úkon poskytnutí možnosti vyjádřit se k předmětu řízení a výsledkům šetření ve smyslu odstavce šestého.“ Tento závěr Ústavní soud považoval za nesprávný, porušující právo stěžovatele na spravedlivý proces. Ústavní soud konstatoval, že „[p]okud by byl přijat výklad podaný v napadeném rozhodnutí Nejvyšším správním soudem, pak by okamžik, kdy se Úřad o porušení zákazu nebo nesplnění povinnosti dozvěděl, při krajním výkladu mohl být totožný s okamžikem, kdy je vydáno rozhodnutí, kterým se nesplnění zákazu nebo porušení povinnosti deklaruje. Lhůta by pak byla degradována, zjednodušeně řečeno, na rámeček, v němž má proběhnout rozkladové řízení. Znamenalo by popření jakéhokoliv praktického smyslu citované lhůty pro uložení pokuty, neboť posouzení okamžiku jejího počátku by záviselo toliko na nepřezkoumatelné libovůli správního orgánu. Předmětná lhůta byla zákonodárcem do právního předpisu zakotvena jako prostředek ochrany účastníka správního řízení proti postupu orgánů veřejné moci. Tomu je potřeba přizpůsobit i interpretaci příslušných ustanovení a vyvarovat se takové, která by smysl lhůty zcela mjela.“ V této souvislosti Nejvyšší správní soud upozorňuje (jak již ostatně zmínil stěžovatel v replice k vyjádření žalovaného), že se v této věci jednalo o velice podobný delikt, jaký je předmětem řízení o uložení pokuty v této věci. Ačkoli Ústavní soud tuto skutečnost výslovně nezmínil, ze znění skutkové podstaty („[s]těžovatelka zneužila jednak svého dominantního postavení na trhu mobilních radiotelefonních služeb ve veřejných mobilních telekomunikačních sítích GSM, neboť v konkrétně vymezené době v konkrétně označených tarifech účtovala bez objektivně ospravedlnitelných důvodů svým zákazníkům za minutu volání do sítě provozované obchodní společností Č. m., a. s., ...“), zjevně plyne, že se jednalo o delikt trvajících.

[53] Podle právní doktríny se za rozumný a udržitelný v této otázce považuje takový výklad, podle něhož počátek subjektivní lhůty je dán okamžikem, kdy Úřadu dojde podnět, či kdy Úřad z vlastní činnosti zajistí informaci o možném protizákonném jednání, lze-li jej alespoň *prima facie* vyhodnotit jako důvodný a je-li bezprostředním důvodem pro zahájení předběžného šetření, které posléze vyústí v zahájení správního řízení podle příslušných ustanovení zákona, na jehož konci je účastníkům řízení uložena pokuta (srov. Raus D., Neruda R., Zákon o ochraně hospodářské soutěže. Komentář. Linde Praha, a. s., 2006, str. 469). Taková interpretace se Ústavnímu soudu v předmětné věci jevila jako ústavně konformní, stejně jako výklad podaný v rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 A 1/2001, podle kterého „[p]očátkem lhůty může být okamžik následující po doručení takového podnětu, v němž Úřad k možné důvodnosti podnětu dospěje na základě „úvodního posouzení“ poté, kdy si základní skutečnosti v podnětu obsažené ověří a předběžně vyhodnotí.“

[54] K počátku subjektivní lhůty navíc existuje konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu, posvěcená rovněž usnesením rozšířeného senátu ze dne ze dne 18. 9. 2012, č. j. 7 Afs 14/2011 - 115, z něž mj. plyne, že „[s]právní orgán se dozví o porušení cenových předpisů (§ 17 odst. 4 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách), dnem, kdy soustředí onen okruh poznatků, informací a důkazních prostředků, z nichž lze na spáchání deliktu usoudit. Není rozhodující, zda v tento den již byl zpracován kontrolní protokol, ani zda tyto poznatky byly analyzovány a posouzeny se závěrem, že delikt byl spáchán a kým“. Dle § 17 odst. 4 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění zákona č. 261/2007 Sb., platilo, že „[p]okutu lze uložit do jednoho roku ode dne, kdy se o porušení cenových předpisů cenové kontrolní orgány dozvěděly, nejpozději však do tří let ode dne, kdy k porušení cenových předpisů došlo.“ S ohledem na téměř totožnou dikci uvedeného ustanovení s § 22 odst. 5 ZOHS je tato úvaha plně aplikovatelná i na nyní projednávanou věc. Ze stávající judikatury však nevyplývá, která konkrétní skutečnost je určujícím okamžikem pro započítání běhu prekluzivní subjektivní lhůty. Onen okamžik dozvědění se o skutkových okolnostech umožňujících předběžné vyhodnocení protiprávnosti určitého chování je třeba vždy posuzovat se zřetelem na konkrétní okolnosti daného případu. Jak Ústavní soud v nálezu ze dne 17. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1898/09,

pokračování

tak Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 7. 2011, č. j. 6 As 15/2011 - 73, pouze odmítl, že by tímto okamžikem mohlo být rozhodnutí správního orgánu o zahájení správního řízení, neboť již před touto událostí příslušní pracovníci správního orgánu museli „interně“ nastalou situaci vyhodnotit, ledaže by interní vyhodnocení a příslušné rozhodnutí o zahájení správního řízení ohledně konkrétního protiprávního jednání proběhlo též den. V této souvislosti je třeba zmínit i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2013, č. j. 7 As 95/2011 – 108, v němž bylo uvedeno, že „[z]a skutečnost určující počátek běhu subjektivní prekluzivní lhůty stanovené v ust. § 61 odst. 1 věta první zákona o vysílání („pokutu Rada uloží do jednoho roku ode dne, kdy se dozvěděla o porušení povinnosti, nejdéle však do 3 let ode dne, kdy k porušení povinnosti došlo“, pozn. NSS) je třeba ve smyslu judikatury Ústavního soudu považovat již pouhou „vědomost o skutkových okolnostech, které umožní předběžné právní zhodnocení, aniž by se jednalo o informaci zvláště kvalifikovanou“ (právní věta k nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2010, sp. zn. IV. ÚS 946/09). Počátek běhu této lhůty Nejvyšší správní soud nespojuje s posouzením spočívajícím v kvalifikovaném předběžném vyhodnocení věci, ale s možností takové předběžné vyhodnocení provést. Pro počátek běhu subjektivní prekluzivní lhůty je proto rozhodující, kdy se do dispoziční sféry Rady dostane informace o možném porušení citovaného zákona, bez ohledu na to, jaké závěry poté Rada z této informace dovodí. Musí se však jednat o takovou informaci, z níž je alespoň v základních rysech zřejmé, v čem konkrétně má porušení zákona spočívat. Je přitom naprosto irrelevantní, jaký subjekt tuto informaci správnímu orgánu poskytl.“

[55] Ze spisu správního orgánu Nejvyšší správní soud zjistil, že žalovaný dne 5. 11. 2002 provedl místní šetření za účelem prověření postupu společnosti ČESKÝ TELECOM, a. s., týkajícího se montáží nových pobočkových ústředí u společnosti Stavokombinát Liberec, a. s., a společnosti Bak a. s. Žalovaný si od první jmenované společnosti vyžádal (a obdržel) smlouvu o poskytnutí cenového plánu (BUSINESS BRONZE), smlouvu o poskytování služeb euroISDN, smlouvu o budoucí smlouvě č. 2141400/25 a smlouvu o nájmu č. 2241400/25, vše ze dne 12. 8. 2002, a od společnosti BAK a. s. byla vyžádána smlouva o dílo č. 2141400/15 ze dne 2. 7. 2002 a smlouva o připojení telefonní pobočkové ústředny ke koncovému bodu VTS ze dne 24. 5. 2002; doložen byl také dodatek ke smlouvě na poskytnutí cenového plánu (BUSINESS BRONZE B). Z uvedeného plyne, že žalovaný prováděl místní šetření za konkrétním účelem, přičemž na základě požadovaných dokumentů je patrné, že již před místním šetřením musel disponovat minimálně indiciemi o možném porušování právních předpisů stěžovatelem, když po uvedených společnostech požadoval mj. smlouvy na poskytnutí cenových plánů. Poté si žalovaný vyžádal informace o společnosti ČESKÝ TELECOM, a. s., od Českého telekomunikačního úřadu – ohledně posuzování všeobecných podmínek pro poskytování telekomunikačních služeb ze strany ČTÚ – a stěžovatele požádal o zaslání podkladů (informace o slevách, o cenových plánech, všeobecné podmínky, informace o zákaznících, zákaznické smlouvy). Řízení ve věci uložení pokuty za deliktní jednání stěžovatele bylo zahájeno dne 13. 1. 2003. Ze shora popsaných závěrů nutno dovodit, že jednání stěžovatele po tomto datu se pro účely ukládání sankce považuje za nový skutek. Nejvyšší správní soud proto nemůže akceptovat ani tvrzení žalovaného o obtížnosti určení ukončení deliktního jednání stěžovatele. Ze spisu jednak neplyne, že by žalovaný v průběhu řízení další trvání deliktu, tj. nový skutek pro účely ukládání sankce, jakkoli prokazoval nebo o něm zahájil další řízení, a je tak zřejmé, že sankce byla ukládána za delikt, který žalovaný časově přesně nevymezil; toto vymezení přitom závisí na objektivních skutečnostech, nikoliv na vůli správního orgánu k vydání rozhodnutí. Zejména však k okamžiku vydání správního rozhodnutí nelze vázat počátek subjektivní lhůty k uložení pokuty; ta je vždy vázána na vědomost správního orgánu o deliktním jednání.

[56] Ostatně, ve stejném duchu se vyjádřil též Ústavní soud v již zmiňovaném nálezu sp. zn. II. ÚS 192/05, když dovodil, že obdobným postupem by došlo k degradaci subjektivní lhůty, neboť by si její počátek určoval svévolně sám správní orgán s ohledem na vlastní možnosti

rozhodnout o věci v prvním stupni. Taková úvaha nemůže uspět ani z hlediska dikce § 22 odst. 5 ZOHS, ani z hlediska zachování ústavně zaručených práv stěžovatele na spravedlivý proces a je také v rozporu se zásadou zákazu libovůle.

[57] Nejvyšší správní soud proto k počátku subjektivní lhůty uzavírá, že ta skutečně počala běžet, jak to plyne z dikce § 22 odst. 5 ZOHS, dnem, kdy se žalovaný o porušení zákazu nebo nesplnění povinnosti stanovených tímto zákonem dozvěděl. Závěr krajského soudu, dle kterého subjektivní lhůta počala běžet až vydáním prvostupňového rozhodnutí, nemůže s ohledem na vše shora uvedené obstát.

[58] Nejvyšší správní soud závěrem připomíná již zmiňované usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 7 Afs 14/2011 – 115, v němž rozšířený senát uvedl: „*Lze snad namítnout, že tímto výkladem - upínajícím počátek běhu prekluzivní lhůty na okamžik co nejdříve - sám delikvent získává výhodu, neboť prekluzivní lhůta běží již v době, kdy správní orgán teprve přistupuje k hodnocení soustředěných skutkových zjištění, aniž by v této chvíli mohl rozhodnout o sankci, ba dokonce v době, kdy ještě ani nemá najisto postaveno, že tu vůbec delikt je. Tento důsledek má ale rozšířený senát za zcela spravedlivý a vyvážený proti vrchnostenské pravomoci správního orgánu.*“

[59] Ve světle všeho shora uvedeného Nejvyšší správní soud uzavírá, že podle obsahu předložených spisů správní orgán disponoval již před zahájením řízení podstatnými informacemi, v jejichž důsledku následně řízení zahájil. Správní spis začíná protokoly o místních šetřeních ze dne 5. 11. 2002 prováděných u dvou společností – klientů ČESKÉHO TELECOMU, a. s., přičemž žalovaným byly požadovány mj. konkrétní smlouvy ohledně cenových plánů BUSINESS (za které byla stěžovateli uložena pokuta). Z protokolů o těchto místních šetřeních tedy plyne, že žalovaný již před jejich zahájením disponoval minimálně určitými indiciemi o deliktním jednání stěžovatele, když si vyžadoval zcela konkrétní podklady. Poněvadž se však ve spisu nenachází žádná předchozí dokumentace, ať už se jedná o podněty subjektů o činnosti stěžovatele (jak jsou zmiňovány mj. ve svědecké výpovědi Ing. M. Ř. ze dne 4. 2. 2003, srov. protokol o výslechu svědka na č. l. 38 šanonu č. 3) nebo další, nemůže Nejvyšší správní soud zcela přesně určit počátek subjektivní lhůty, neboť z obsahu předložených správních spisů tato skutečnost nevyplývá. Je pouze nepochybné, že počátek této lhůty lze vztáhnout nejpozději ke dni 5. 11. 2002 (první dokument ve spisu), kdy žalovaný ověřoval indicie o deliktním jednání stěžovatele prováděním místních šetření. Zjišťování toho, zda ještě před tímto datem disponoval správní orgán vědomostmi o skutkových okolnostech, z nichž by bylo alespoň v základních rysech zřejmé, v čem konkrétně má porušení zákona spočívat a kdy tyto informace získal, však nepřísluší Nejvyššímu správnímu soudu. Bude tak na krajském soudu, aby posoudil, zda lze za takovou vědomost, k níž lze vztáhnout počátek subjektivní lhůty, považovat až provedené místní šetření, nebo zda vědomost správního orgánu o možném porušení zákona stěžovatelem nebyla získána již dříve. Z obsahu správních spisů totiž nevyplývá přesné datum, kdy se žalovaný dozvěděl o skutkových okolnostech umožňujících předběžné zhodnocení protiprávnosti chování stěžovatele. Poněvadž je rozhodování o správním deliktu podle ZOHS limitováno subjektivní a objektivní prekluzivní lhůtou, je tato informace pro posouzení možné prekluze oprávnění o sankci rozhodnout zcela zásadní. Se zřetelem na požadavek přezkoumatelnosti správního rozhodnutí by měl být správní spis veden takovým způsobem, aby v něm byly obsaženy veškeré podklady umožňující závěr, že rozhodnutí o správním deliktu bylo vydáno v zákonné lhůtě a v souladu se zákonem. Ačkoliv zákon nevyžaduje, aby se správní orgán v odůvodnění svého rozhodnutí výslovně zabýval během prekluzivní lhůty, správní spis vždy musí obsahovat dostatečné podklady pro určení okamžiku počátku jejího běhu (obdobně viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2012, č. j. 7 As 129/2011 - 69, a ze dne 18. 10. 2012, č. j. 7 As 57/2012 - 29). Jestliže naznačené podklady existují, bude na krajském soudu zajistit jejich doplnění a posouzení shora uvedených skutečností.

pokračování

[60] S ohledem na to, že krajský soud nesprávně vyhodnotil otázku možného uplynutí subjektivní lhůty pro uložení sankce, nezabýval se žádnou ze shora popsanych skutečností. Jelikož nesprávně stanovil počátek této lhůty, nemohl správně zjistit ani to, zda již lhůta uplynula; ostatně nesprávně byl stanoven rovněž počátek lhůty objektivní. Uvedeným postupem zatížil krajský soud své rozhodnutí nezákonností [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], pročež je nutné napadený rozsudek zrušit a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení. V tomto řízení bude krajský soud mj. povinen, s ohledem na vše doposud uvedené, stanovit počátek subjektivní lhůty pro uložení sankce a zjistit, zda tato prekluzivní lhůta marně neuplynula před uložením pokuty.

[61] Nejvyšší správní soud k počítání této lhůty nakonec pouze upozorňuje, že se nestavěla v průběhu řízení o kasační stížnosti stěžovatele proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 24. 3. 2011, č. j. 62 Af 49/2010 – 449. Krajský soud výrokem I. zrušil rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 19. 1. 2004, č. j. R 20/2003, ve výroku II. a v tomto rozsahu věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, výrokem II. ve zbytku žalobu zamítl a výrokem III. nepřiznal žádnému z účastníků řízení náklady řízení. Stěžovatelova kasační stížnost směřovala pouze proti výroku II. a III. tohoto rozsudku a tudíž se netýkala výroku o uložení sankce, který byl krajským soudem zrušen. Z uvedených důvodů nemohlo řízení před Nejvyšším správním soudem stavět lhůtu podle § 41 s. ř. s.

V. 4. Ostatní kasační námitky

[62] K ostatním stěžovatelovým námitkám Nejvyšší správní soud předesílá, že totožné námitky již byly uplatněny v řízení před krajským soudem a tento soud se jimi řádně zabýval. Nejvyšší soud shledal argumentaci krajského soudu jako případnou, a proto lze v podrobnostech na tento rozsudek odkázat.

V. 4. 1. Námitka (ne)aplikace zásad ve vztahu k uplatněnému koeficientu času

[63] Stěžovatel namítá, že žalovaný selektivně a účelově aplikoval svou ustálenou rozhodovací praxi (zásady), když na jedné straně pokutu zvýšil o koeficient 1,2 (v zásadách je uvažováno s koeficientem 1,22), avšak při stanovení výše pokuty vycházel z čistého obratu podle výkladu, jenž není se zásadami v souladu.

[64] Na tomto místě Nejvyšší správní soud předesílá, že stěžovatelova námitka je nedůvodná, protože žalovaný zásady neaplikoval a ani je aplikovat nemohl. Tento postup byl stěžovateli objasněn již v napadených rozhodnutích a potvrzen byl rovněž krajským soudem. Aplikace zásad na nyní projednávanou věc není možná s ohledem na to, že byly publikovány až v dubnu 2007 a jejich časová působnost byla nastavena tak, že se jimi bude Úřad řídit ve všech správních řízeních zahájených po dni jejich publikování, v nichž bude ukládána pokuta. Poněvadž bylo řízení o předmětném deliktu zahájeno již v lednu 2003, zásady aplikovány být nemohly. Ostatně, jak již bylo shora konstatováno z výpočtu provedeného žalovaným, při aplikaci zásad by byla uložena pokuta několikrát vyšší. Pokud stěžovatel srovnává koeficient 1,22, který je uveden v zásadách, a koeficient 1,2, který byl aplikován jakožto důsledek trvání deliktu, nutno říci, že ačkoli vykazují podobnost, nejedná se o aplikaci zásad. Délka trvání deliktu musela být zohledněna s ohledem na rozsudek krajského soudu ze dne 24. 3. 2011, č. j. 62 Af 49/2010 – 449, jenž zrušil předchozí rozhodnutí žalovaného z roku 2004 ve výroku II. taktéž proto, že se žalovaný při uložení pokuty vůbec nezabýval délkou trvání porušování zákona, a nezohlednil tedy všechny okolnosti, které podle ZOHS i judikatury zohlednit měl. Žalovaný byl proto povinen podle § 78 odst. 5 s. ř. s. délku řízení zohlednit, přičemž dle stávající judikatury byl povinen též vyjádřit, jakou váhu jednotlivým zákonným kritériím přisoudil, což učinil

zvýšením pokuty o jednu pětinu. Jeví-li se stěžovateli výše koeficientu obdobná s výší podle zásad, je to dáno tím, že zásady vycházejí z dosavadní praxe žalovaného a tuto pak následně rozvádějí. Žalovaný navíc ve svém rozhodnutí zdůvodnil, že se jedná o delikt střednědobý, u kterého se již musí délka jeho trvání projevit ve výši pokuty. S ohledem na zastávanou praxi tak žalovaný nevybočil z mezí správního uvážení.

V. 4. 2. Námitka nezohlednění délky řízení

[65] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil stěžovateli, že žalovaný měl při stanovení výše sankce přihlížet také k délce správního řízení, které vedlo k uložení pokuty. Podle § 22 odst. 2 ZOHS platí, že Úřad přihlédne při rozhodování o výši pokuty zejména k závažnosti, případnému opakování a délce trvání porušování tohoto zákona. Délku správního řízení nemůže zohledňovat ani prostřednictvím analogického uplatnění pravidla trestního práva, podle kterého se do výše trestu promítá případně nepřiměřená délka trestního řízení ve smyslu § 39 odst. 3 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů. Je třeba připomenout, že o analogii se jedná v tom případě, kdy se na určitou situaci přímo právním předpisem neupravenou užije ustanovení určitého právního předpisu, které na ni přímo nedopadá, ale které je svým obsahem nejbližší. Podmínkou využití analogie je proto určitá mezera v zákoně, kterou je potřeba vyplnit (viz např. rozsudek ze dne 1. 3. 2006, č. j. 2 As 21/2005 – 72). Uvedená „mezera“ se ovšem v ZOHS nevyskytuje. Tento zákon naopak výslovně upravuje, k jakým skutečnostem správní orgán musí přihlížet při stanovení výše sankce. Analogické použití norem trestního práva proto nepřipadá v úvahu. Již jen na okraj tento soud podotýká, že v posuzované věci nebylo možné u řízení týkajícího se stěžovatele hovořit o jeho nepřiměřené délce, jak již ostatně konstatoval rovněž krajský soud, protože ačkoli bylo o pokutě za správní delikt rozhodnuto cca devět let po jeho spáchání, tato situace byla zapříčiněna cca sedm let trvajícím soudním sporem. Samotná délka správního řízení nijak zvláště nevybočila z běžné praxe žalovaného u obdobně složitých případů. Jak již rovněž správně konstatoval krajský soud, nebylo lze přihlídnout ani k dalšímu vývoji situace v mezidobí na relevantním trhu. Delikt byl spáchán v roce 2003, pravomocně o něm bylo rozhodnuto v roce 2004 (výrok o skutku byl rozsudkem krajského soudu potvrzen), přičemž stěžejním následkem, jak již byl popsán v rozhodnutích, bylo vytvoření bariéry, která bránila novým operátorům vstoupit na relevantní trh v době, kdy docházelo k liberalizaci tohoto trhu. Na existenci tohoto následku v předmětné době nemůže ničeho změnit ani následný útlum na trhu pevných telefonních linek, protože v době páchání předmětného deliktu se jednalo o trh významný, o čemž svědčí i tehdejší strategie uplatňovaná stěžovatelem ve snaze se na tomto trhu udržet. Jak již bylo objasněno krajským soudem, jedná se skutečně o následek, a nikoliv o způsob spáchání deliktu. Způsobem spáchání deliktu bylo totiž uzavírání smluv se zákazníky. Vytvoření bariéry vstupu na trh novým operátorům pak bylo následkem tohoto jednání.

V. 4. 3. Námitka ohledně předčasného informování stěžovatele o neprovedení důkazu

[66] Spatřuje-li stěžovatel pochybení žalovaného v tom, že byl zpraven o neprovedení důkazu ohledně následků deliktního jednání ekonomickou a ekonometrickou analýzou vývoje trhu ještě před tím, než se vůbec sešla rozkladová komise, tato námitka byla správně vyhodnocena již krajským soudem jako nedůvodná. Jedná se sice o pochybení žalovaného, nicméně toto pochybení nemohlo mít žádný vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť bylo shledáno, že provedení tohoto důkazu by bylo nadbytečné. Jak ostatně plyne z § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., pochybení správního orgánu, které však nemůže mít vliv na zákonnost rozhodnutí, a tedy i výsledek řízení, není důvodem pro zrušení správního rozhodnutí, zejména s ohledem na zásadu hospodárnosti a procesní ekonomie.

pokračování

V. 4. 4. Posouzení pojmu „čistý obrat“

[67] Podstatná část kasační stížnosti se vztahuje k posouzení čistého obratu stěžovatele žalovaným. Stěžovatel se zejména domnívá, že žalovaný nepostupoval v souladu se svou ustálenou praxí (zásadami), tedy postupoval opačně než v případě koeficientu času, aplikoval výklad tohoto pojmu v neprospěch stěžovatele, a zcela nesprávně. Stěžovatel se dále domnívá, že pojem čistý obrat měl být vykládán tak, že se reflektuje pouze obrat dosažený konkrétním soutěžitelem z prodeje zboží či služeb, jichž se narušení soutěže přímo nebo nepřímo týká, a nikoliv celkový čistý obrat.

[68] Nejvyšší správní soud k těmto stěžovatelovým námitkám konstatuje, že nejsou důvodné. Jak již bylo vysvětleno, zásady aplikovány být nemohly. Přestože zachycují ustálenou rozhodovací praxi, ta se v průběhu let vyvíjela. Navíc stěžovatel, který brojí proti selektivnímu přístupu krajského soudu, sám selektivně vybírá ze zásad pouze ta ustanovení, která jsou pro něho výhodnější, a neuvažuje o jejich aplikaci jako celku se všemi konsekvencemi. Takový postup nelze akceptovat. Jak již bylo objasněno v předchozích rozhodnutích, bylo-li by vycházeno ze zásad, tj. pokud by byla základní částka pokuty stanovena v souladu s nimi, vzal by žalovaný sice za základ pro výpočet pokuty pouze obrat stěžovatele na relevantních trzích, na druhou stranu by však aplikace zásad (nikoliv tedy jen výklad pojmu čistého obratu), znamenala kvalifikaci deliktu jako zvláště závažného, a tedy zvýšení základní částky pokuty na 3 % obratu na relevantních trzích, přičemž takto vypočtená pokuta by velice pravděpodobně znamenala její nárůst, neboť pokuta uložená stěžovateli dosahovala výše necelých 0,2 % celkového obratu.

[69] Nejvyšší správní soud souhlasí se žalovaným, že stěžovatel operuje se třemi pojmy, a sice čistým obratem za účetní období (dříve kalendářní rok), z něž vycházel žalovaný, dále obratem na relevantním trhu (zásady) a obratem z činností, které jsou předmětem podnikání (§ 14 ZOHS). Domáhá se přitom, aby žalovaný stanovil základní částku pokuty z celkového obratu po odečtení položek, které nesouvisí s předmětem jeho podnikání, tedy posledně uvedeného spojení. Žalovaný používá zákonný pojem celkový čistý obrat za účetní období (v řízeních zahájených před dubnem 2007). Pokud by postupoval podle zásad (viz bod 18), používal by pojmu obrat na relevantním trhu. Pojem, který užívá stěžovatel, však vychází z definice čistého obratu pro účely spojování soutěžitelů uvedené v § 14 ZOHS, která se na pojem čistého obratu pro účely výpočtu pokuty nepoužije. Správný je i závěr krajského soudu o užití poznámky pod čarou odkazující na § 20 odst. 2 písm. a) zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, který obsahuje obecnou definici tohoto pojmu (výnosy snížené o daň z přidané hodnoty, popřípadě daň z obratu, pokud jsou tyto daně součástí výnosů). Krajský soud žádným způsobem nepodpořil stěžovatelovo tvrzení ohledně možnosti aplikace čistého obratu podle § 14 ZOHS na stanovení základu pokuty podle § 22 odst. 2 ZOHS, uvedl však, že při výkladu pojmu čistý obrat je nutno vycházet ze zákona o účetnictví, který tento pojem obecně definuje. Ustanovení § 14 ZOHS tento obecný pojem konkretizuje, a to pouze pro účely spojování soutěžitelů. V § 20 odst. 2 ZOHS nutno tento pojem vykládat podle jeho obecného významu, tj. podle zákona o účetnictví. Vzhledem k tomu, že žalovaný postupoval v souladu se svou praxí (před přijetím zásad), nebylo zasaženo ani do legitimního očekávání stěžovatele, který se navíc v uvedené problematice náležitě orientuje, jak to plyne z jeho vyjádření v průběhu celého řízení.

[70] Domnívá-li se stěžovatel, že v rozporu se zákonem je současná praxe žalovaného, neboť podle zásad dochází k selektování údajů, které jsou podkladem pro stanovení pokuty, Nejvyšší správní soud upozorňuje, že tato otázka není pro nyní posuzovanou věc relevantní, neboť vůbec nesouvisí s předmětem tohoto řízení. Žalovaný navíc v napadeném rozhodnutí důsledně popsál, z jaké právní úpravy vycházel.

V. 4. 5. Posouzení porušení zásady *zákazu reformatio in peius*

[71] Stěžovatel se konečně domnívá, že v jeho případě došlo k porušení zásady zákazu *reformatio in peius*, neboť poté, co využil opravné prostředky, došlo ke zvýšení pokuty o téměř deset milionů korun. Nejvyšší správní soud k této námitce uvádí, že stěžovatelovo přesvědčení o aplikaci této zásady na jeho případ je mylné. Žádný z právních předpisů aplikovaných na tuto věc v žádném ze znění v průběhu řízení (tj. od roku 2003 do roku 2012) neobsahuje ustanovení, že by bylo lze tuto zásadu aplikovat při ukládání pokut podle ZOHS. Stěžovatel účelově, a zejména nesprávně, vybírá znění ZOHS účinné do 31. 12. 2005, jehož § 25a stanovil, že „*není-li tímto zákonem stanoveno jinak, postupuje se v řízení u Úřadu podle správního řádu.*“ Do 31. 12. 2005 byl účinný zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení, dle kterého se ale zásada zákazu změny k horšímu ve správním řízení obecně neuplatňovala; muselo tak být totiž výslovně stanoveno zákonem, jak to činí např. § 82 zákona o přestupcích. Nejvyšší správní soud tento závěr potvrzuje ve své konstantní judikatuře, např. v rozsudku ze dne 6. 3. 2006, č. j. 6 As 18/2005 - 55 uvedl, že „*[v] řízení o tzv. jiných správních deliktech není vůbec upraven zákaz reformace in peius a odvolací řízení bylo podle správního řádu účinného do 31. 12. 2005 ovládáno principem úplné apelace – tedy v souladu s názorem výše uvedeným bylo možno například v odvolacím řízení změnit právní kvalifikaci deliktu, aniž by bylo možno konstatovat, že došlo k vadě řízení, která mohla mít vliv na zákonnost.*“ Shodný závěr lze nalézt i v dalších rozhodnutích, a to ze dne 5. 2. 2004, č. j. 7 A 4/2001 - 72, publikovaném pod č. 190/2004 Sb. NSS (v oblasti cenových předpisů), ze dne 24. 1. 2006, č. j. 2 Afs 31/2005 - 57, publikovaném pod č. 868/2006 Sb. NSS (v oblasti daňových předpisů) a dalších. Ze starší judikatury lze odkázat na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 1. 3. 1996, č. j. 6 A 4/95 - 29: „*[o]becnou platnost zákazu reformace in peius ve správním trestání, bez výslovného ustanovení zákona, nelze z pozitivního práva dovodit.*“ Ačkolí nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., účinný od 1. 1. 2006, v § 90 odst. 3 tuto zásadu částečně zavádí, když stanoví, že „*[o]dvolací správní orgán nemůže změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele, ledaže odvolání podal také jiný účastník, jebož zájmy nejsou shodné, anebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem*“, ZOHS ve znění účinném od 1. 1. 2006 v § 25a vylučuje použití některých ustanovení správního řádu, mezi nimi též ustanovení o zákazu změny napadeného rozhodnutí v neprospěch odvolatele. Je tak zřejmé, že pozitivní právo nestanoví ve správním řízení o ukládání pokut podle ZOHS povinnost správního orgánu nezměnit napadené rozhodnutí v neprospěch účastníka. Kromě toho samotné ustanovení § 90 odst. 3 správního řádu stanoví výjimky, kdy se předmětná zásada neuplatní. Jednou z nich je situace, kdy je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy. Poněvadž v nyní projednávané věci bylo rozhodnutí předsedy žalovaného z roku 2004 zrušeno v části týkající se ukládání sankce jako nezákonné, nutno aprobovat závěr žalovaného i krajského soudu, že i kdyby měla být v tomto řízení zásada zákazu *reformatio in peius* podle tohoto ustanovení aplikována, bylo by nutné dovodit, že by se neuplatnila s ohledem na popsanou výjimku.

VI. Závěr a náklady řízení

[72] Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost stěžovatele důvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení bude muset krajský soud určit správný počátek běhu subjektivní prekluzivní lhůty k uložení sankce a zjistit, zda nedošlo k jejímu uplynutí.

pokračování

[73] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, rozhodne tento soud v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 15. dubna 2015

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu