



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců Mgr. Petra Sedláka, Ph.D. a JUDr. Václava Štencla, MA v právní věci

žalobce: **Bobrava, spol. s r. o., IČO 46903089**
sídlem Brněnská 536, 664 42 Modřice
zastoupený Mgr. Markem Novotným, advokátem,
sídlem Panská 2/4, 602 00 Brno

proti
žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**
sídlem Masarykova 427/31, 602 00 Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 1. 2017, č. j. 2919/17/5000-10610-711889

takto:

- I. Rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství ze dne 19. 1. 2017, č. j. 2919/17/5000-10610-711889, a rozhodnutí Specializovaného finančního úřadu ze dne 4. 10. 2016, č. j. 269031/16/4030-20736-050368, **se zrušují** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 11 228 Kč, a to k rukám Mgr. Marka Novotného, advokáta se sídlem Panská 2/4, 602 00 Brno, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobou podanou u Krajského soudu v Brně dne 5. 3. 2017 se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství ze dne 19. 1. 2017, č. j. 2919/17/5000-10610-711889, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně - Specializovaného finančního úřadu, ze dne 4. 10. 2016 ve věci sp. zn. 39893/16/4030-20736-050368, kterým uložil žalobci pokutu podle ustanovení § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách pokutu ve výši 42 222 Kč za správní delikt podle ustanovení § 16 odst. 1 písm. e) zákona o cenách.

II. Obsah žaloby

2. V jednotlivých žalobních námitkách uvedl žalobce následující.
3. Předně brojil proti tomu, že správní řízení o uložení pokuty nebylo řádně zahájeno, neboť oznámení o zahájení řízení ze dne 22. 7. 2016, č. j. 196318/4030-20736-050368, bylo sice doručeno dne 25. 7. 2016 do datové schránky právního zástupce společnosti Bobrava, spol. s r.o., nicméně správní orgán je nedoručil žalobci, ačkoliv je měl doručit pouze a jen žalobci, neboť tvrzený právní zástupce nedisponoval plnou mocí pro neurčitý počet řízení ve smyslu ustanovení § 33 odst. 2 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. K tomu dále uvedl, že správní orgány od oznámení o zahájení řízení ze dne 22. 7. 2016 označovaly právního zástupce žalovaného za zmocněnce pro řízení o uložení pokuty, aniž byla v řízení o uložení pokuty předložena příslušná plná moc, neboť plná moc byla předložena v rámci předcházejícího řízení – cenové kontroly, a to spolu s námitkami ze dne 24. 6. 2016 směřujícími proti protokolu o kontrole ze dne 8. 6. 2016, avšak cenové kontrola skončila a řízení o uložení pokuty je jiným správním řízením, což správní orgán prvního stupně opakovaně nerozlišoval. Žalobce souhlasí s tím, že předložil v rámci cenové kontroly generální plnou moc, ale nikoliv plnou moc ve smyslu ustanovení § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu.
4. Dále brojil proti tomu, že správní orgán prvního stupně nevedl na jednotlivá řízení samostatné spisové materiály, nýbrž jeden společný „šanon“, ve kterém nebylo zřejmé, které listiny jsou součástí spisu o cenové kontrole a které listiny jsou součástí spisu o uložení pokuty, přičemž byly v šanonu dokonce listiny z mezidobí po skončení cenové kontroly a před sepsáním oznámení o zahájení řízení o uložení pokuty. Poukázal na povinnost mlčenlivosti dle ustanovení § 20 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád) a zmatečné a nepřehledné vedení spisu, které znemožňovalo realizaci procesních práv žalobce.

5. Následně namítal nedostatečný popis skutku v oznámení o zahájení správního řízení, který podle něj postrádal jakoukoliv konkretizaci údajného porušení cenových předpisů, bližší specifikaci období, kterého se řízení týká, a konkretizaci údajného pochybení žalobce. Podle jeho názoru nelze akceptovat v oznámení o zahájení řízení ohledně specifikace skutku odkaz na nějakou jinou listinu, byť je to jeden z následně prováděných důkazních materiálů.
6. Namítal i další procesní pochybení v souvislosti s doručováním výzvy k účasti na ústním jednání ze dne 26. 7. 2016, č. j. 202267/16/4030- 20736-050368, a s tím související nemožnost řádně se připravit na ústní jednání konané dne 11. 8. 2016. V souvislosti s ústními jednáními brojil i proti opakovanému porušování zásad správního řízení, a to povinnosti vyřizovat věci bez zbytečných průtahů, a postupovat tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžovat. Namítl i to, že v reakci na požadavek zřetelného rozlišování mezi prováděním důkazů a ostatními úkony, mu nebylo vyhověno s tím, že raději budou všechny listiny ve spisu provedeny jako důkaz. Uvedené ve spojení s velmi široce popsáním skutkem žalobci prakticky znemožnilo se bránit, když nebylo zřejmé, k čemu má provedení dané listiny vlastně sloužit, resp. co má být danou listinou prokázáno.
7. V následujících žalobních rubrikovaných pod body 8. až 26. bodech brojil žalobce proti věcnému posouzení naplnění skutkové podstaty deliktu.

III. Obsah vyjádření žalovaného

8. Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 24. 5. 2017 navrhl zamítnutí žaloby a k jednotlivým námitkám odkázal na žalobou napadené rozhodnutí s tím, že žalobce v žalobě uvádí shodné námitky, které již uvedl do odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. V podrobnostech odkázal na obsah spisového materiálu, ze kterého je zřejmé, že správní orgán postupoval v souladu se zákonem a především také na podrobné odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, neboť závěry žalovaného se nemění. Poukázal na to, že v žalobou napadeném rozhodnutí podrobně popsal svá skutková zjištění, rozebral právní úpravu a judikaturu dopadající na danou problematiku a učinil závěr, který má oporu v právních předpisech a spisovém materiálu. K hodnocení důkazů a rozhodných skutečností odkázal žalovaný na ustanovení § 52 správního řádu a na judikaturu Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek sp. zn. 5 As 29/2009 ze dne 13. 11. 2009). Uvedl obecné vyjádření k provádění a hodnocení důkazů a uzavřel, že v tomto konkrétním případě má za to, že byl dostatečně zjištěn skutkový stav, který ve svém důsledku prokázal, že byl žalobcem spáchán správní delikt.

IV. Posouzení věci

9. Krajský soud v Brně na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první, s. ř. s.), jakož i řízení předcházející jeho vydání. Při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). O žalobě soud rozhodl za podmínek ustanovení § 76 s.ř.s.

10. V nyní posuzované věci považuje soud za nutné se nejprve vypořádat s obsahem dokumentace, která byla soudu předložena jako správní spis. Z listin, které zahrnuje spis správního orgánu prvního stupně, zřetelně vyplývá neoddělení spisu, který vedl správní orgán prvního stupně ve věci kontroly, a spisu, který vedl správní orgán prvního stupně ve věci správního deliktu. Oba spisy tak, jak byly předloženy, jsou součástí správního spisu žalovaným, jsou odděleny toliko pruhem modrého silnějšího papíru a zároveň soud zjistil, že listiny, které jsou v tomto spisovém materiálu založené, jsou kontinuálně číslovány, neboť poslední listina kontrolního spisu, tj. vyrozumění o vyřízení stížnosti ze dne 20. 7. 2016, je rubrikováno pod č. 1. 30 a na tuto listinu plynule pod č. 1. 31 navazuje oznámení o zahájení správního řízení ze dne 22. 7. 2016.
11. Toto neoddělení obou spisů podle názoru zdejšího soudu je možnou příčinou následných procesních pochybení správního orgánu prvního stupně, na které adekvátně nereagoval žalovaný, který je naopak následně rozhojnil svým procesním postupem.

IV.a Povaha zastoupení žalobce na základě plné moci ze dne 12. 5. 2014

12. Z obsahu kontrolního spisu soud zjistil, že žalobce dne k podání ze dne 24. 6. 2016 připojil generální plnou moc pro zástupce – Mgr. Marka Novotného, advokáta. V rámci této plné moci je uvedeno, že zmocněnec je zmocněn k zastupování žalobce ve všech věcech a aby vykonával jasně specifikované úkony, přičemž plná moc je udělena zejména v rozsahu práv a povinností podle občanského zákoníku, o.s.ř., exekučního řádu, notářského řádu, t.ř., správního řádu, s.ř.s., zákoníku práce a živnostenského zákona. Plná moc byla doložena v rámci datové zprávy, vč. ověřovací doložky konverze, bez notářsky ověřených podpisů.
13. Tuto plnou moc označil žalovaný v napadeném rozhodnutí na vícero místech (odst. 34, 37, 50) jako plnou moc generální a opakovaně dovodil, že se proto jedná o plnou moc, která je pro neurčitý počet řízení (odst. 34), resp. že se nemůže jednat o plnou moc pro jedno řízení (odst. 37), a dovodil (odst. 50), že doručování v řízení o deliktu probíhalo v souladu se zákonem tak, že bylo doručováno zmocněnci žalobce.
14. Podle ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu zmocnění může být uděleno a) k určitému úkonu, skupině úkonů nebo pro určitou část řízení, b) pro celé řízení, c) *pro neurčitý počet řízení s určitým předmětem, která budou zahájena v určené době nebo bez omezení v budoucnu; podpis na plné moci musí být v tomto případě vždy úředně ověřen a plná moc musí být do zahájení řízení uložena u věcně příslušného správního orgánu, popřípadě udělena do protokolu,* nebo d) v jiném rozsahu na základě zvláštního zákona.
15. Z citovaného ustanovení jasně vyplývá, že správní řád zná plnou moc pro neurčitý počet řízení, nicméně pro tuto plnou moc fixuje specifické požadavky, které musí být vždy splněny. Pokud jsou tyto náležitosti plné moci naplněny, jedná se o tzv. *prezidiální plnou moc*, jejímž obsahem pak je projev vůle zmocnitele, kterým podle citovaného ustanovení udělí zmocněnci plnou moc pro zastupování ve všech řízeních, která budou v jeho věcech u příslušného správního orgánu zahájena (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2015, č. j. 7 As 6/2015-22).
16. Od prezidiální plné moci je nutné odlišovat tzv. *generální plnou moc*, která, jakkoliv se na první pohled může jevit jako plná moc pro neurčitý počet řízení, nesplňuje náležitosti,

které jsou pro prezidiální plnou moc stanoveny v ustanovení § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu.

17. V nyní posuzované věci je zcela jasně zřejmé, že plná moc byla udělena zástupci více jak dva roky před tím, než byla prezentována správnímu orgánu prvního stupně, a dokonce téměř dva roky před zahájením cenové kontroly. Lze se tak domnívat, že se jedná o plnou moc, kterou udělil žalobce právnímu zástupci, se kterým opakovaně spolupracuje, a která je posléze předkládána v jednotlivých řízeních ve věcech žalobce, čemuž odpovídá i rozsah zmocnění, který je nadto toliko demonstrativně vymezen.
18. Žalovaný při hodnocení plné moci vychází z konceptu generální plné moci, ze kterého dovozuje, že plná moc uplatněná v průběhu kontroly následně platí i pro řízení o správním deliktu, resp. pro řízení před žalovaným. Skutečností, zda splňuje tato plná moc náležitosti dle ustanovení § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu se žalovaný reálně vůbec nezabýval. Soud k jemu předložené žalobní námitce musí konstatovat, že pro plnou moc ve smyslu § 33 odst. 2 písm. c) stanoví správní řád vyšší formální požadavky, přičemž plná moc ze dne 12. 5. 2014 nesplňuje minimálně náležitost úředně ověřeného podpisu. Zároveň tato plná moc byla prezentována správnímu orgánu prvního stupně až v průběhu řízení, a to aniž by byla udělena do protokolu. Zároveň lze významně pochybovat i o tom, že je jasně vyjádřena vůle žalobce, aby se prezentovaná plná moc týkala přesně definovaných předmětů řízení.
19. Podle názoru zdejšího soudu tak plná moc ze dne 12. 5. 2014 nesplňuje ani věcné ani formální požadavky na prezidiální plnou moc ve smyslu ustanovení § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu.
20. Předmětná plná moc je svým obsahem obecnou generální plnou mocí, která vyjadřuje vůli žalobce (shodně jako např. v řízení soudním) nechat se zastupovat v plné moci uvedeným zplnomocněným zástupcem.
21. Ve shodě se stanoviskem Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu, závěr č. 113 ze dne 10. 4. 2012 soud konstatuje, že se v případě generální plné moci udělené advokátovi jedná ve spojení s ustanoveními zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, o plnou moc ve smyslu ustanovení § 33 odst. 2 písm. d) správního řádu, tedy zastoupení na základě zvláštního zákona.

IV.b Rozlišení mezi kontrolou a správním řízením o deliktu

22. Správní orgán je povinen rozlišovat mezi kontrolou a správním řízením o deliktu.
23. Kontrola dle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), je zahájena podle ustanovení § 5 odst. 2 kontrolního řádu prvním kontrolním úkonem, jímž je a) předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě nebo jiné osobě, která kontrolované osobě dodává nebo dodala zboží nebo ho od ní odebrala či odebírá, koná nebo konala pro ni práce, anebo jí poskytuje nebo poskytovala služby nebo její služby využívala či využívá, případně se na této činnosti podílí nebo podílela (dále jen „povinná osoba“), jež je přítomna na místě kontroly, b) doručení oznámení o zahájení kontroly kontrolované osobě; součástí oznámení musí být pověření ke kontrole, anebo seznam kontrolujících, nebo c) první z kontrolních úkonů bezprostředně předcházejících předložení pověření ke kontrole

kontrolované osobě nebo povinné osobě, jež je přítomna na místě kontroly, pokud je provedení takových kontrolních úkonů k výkonu kontroly třeba.

24. Ukončena je kontrola ve smyslu ustanovení § 18 kontrolního řádu a) marným uplynutím lhůty pro podání námitek nebo vzdáním se práva podat námitky, b) dnem doručení vyřízení námitek kontrolované osobě, nebo c) dnem, ve kterém byly námitky předány k vyřízení správnímu orgánu (§ 14 odst. 3).
25. Z uvedeného je patrné, že kontrola podle kontrolního řádu má jasně definovaný počátek a jasně definovaný konec. Skutečnosti zjištěné v průběhu kontroly a zachycené v protokole o kontrole mohou být důvodem pro zahájení řízení o uložení sankce nebo opatření k nápravě (srov. průnik obou řízení vyjádřený v ustanovení § 14 odst. 3 kontrolního řádu).
26. Po ukončení kontroly mohl zahájit správní orgán prvního stupně řízení o deliktu, což učinil v oznámení o zahájení správního řízení č. j. 196318/16/4030-20736-050368 ze dne 22. 7. 2016. Na základě tohoto oznámení zahájil správní orgán prvního stupně samostatné řízení ve věci správního deliktu, které počalo tímto oznámením a bylo ukončeno nyní napadeným rozhodnutím. Proces kontroly byl ukončený doručením vyřízení námitek kontrolované osobě. Protokol, v němž jsou zachycena kontrolní zjištění, následně posloužil jako důkazní prostředek ve správním řízení.

IV.c Možnost použití plné moci uplatněné v rámci cenové kontroly pro řízení o správním deliktu

27. Ze shora uvedeného vyplývá několik závěrů, které jsou klíčové pro posouzení otázky, zda plná moc uplatněná v rámci cenové kontroly byla platná i pro řízení o deliktu.
 - a) Plná moc, která byla předložena v rámci cenové kontroly, byla plná moc generální a jako taková se vztahovala pouze na řízení nebo postup, ve kterém byla uplatněna.
28. Vztah vyplývající z plné moci je vztahem soukromoprávním, jehož obsahem je mimo jiné právo zástupce zastupovat zastoupeného v dohodnutém rozsahu (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 30. 1. 2003, sp. zn. I. ÚS 433/01, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2004, č. j. 5 Afs 16/2004 - 60, č. 437/2005 Sb. NSS, rozsudek ze dne 31. 1. 2007, č. j. 7 As 44/2006 - 61, nebo rozsudek ze dne 19. 8. 2011, č. j. 5 Afs 63/2010 - 64).
29. Zánik plné moci dle ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu je v případě plných mocí sub písm. a) a b) dán naplněním rozsahu zmocnění (úkon, skupina úkonů, část řízení, řízení), v případě prezidiální plné moci na základě úkonu zmocnitele nebo zmocněnce a v případě plné moci na základě jiného zákona splněním podmínek toho kterého předpisu.
30. Pokud soud dovodil, že se v dané věci jedná o plnou moc dle ustanovení § 33 odst. 2 písm. d) správního řádu, tak k jejímu zániku dochází na základě jiných právních předpisů, tj. způsoby uvedenými v občanském zákoníku, dle kterého je dohoda o zastoupení uzavírána.
31. Podle ustanovení § 448 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, zmocnění zanikne vykonáním právního jednání, na které bylo zastoupení omezeno; zmocnění zanikne i v případě, že je zmocnitel odvolá nebo zmocněnec vypoví. Zemře-li zmocněnec

nebo zmocnitel, nebo je-li některým z nich právnická osoba a zanikne-li, zanikne i zmocnění, ledaže bylo ujednáno něco jiného.

32. Podle ustanovení § 28 odst. 6 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, nevyplývá-li z plné moci něco jiného, plná moc zaniká dnem právní moci rozhodnutí, kterým bylo skončeno řízení, pro něž byla udělena.
33. V případech generálních plných mocí udělených např. v soudním řízení, zaniká platnost plné moci právní moci rozhodnutí ve věci samé. Obdobně to dovodil Nejvyšší správní soud pro daňové řízení a uplatnění generální plné moci u správce daně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2017, č. j. 4 Afs 182/2016-18, např. závěr „*V této věci je uvedený názor třeba doplnit jen o skutečnost, že stejně tak nelze mít plnou moc za uplatněnou u příslušného správce daně, byla-li uplatněna sice u příslušného odvolacího orgánu, avšak v jiném řízení a v době, kdy ještě nebylo uzavřeno řízení v prvním stupni a nebylo tak ani jasné, zda vůbec nějaké odvolání bude podáno.*“).
34. Soud nevidí žádný důvod, proč by v případě generální plné moci prokazující dohodu o zastoupení uzavřenou na základě zákona o advokacii a občanského zákoníku mělo být postupováno před správními orgány jinak.
35. b) Cenová kontrola je samostatným postupem dle zákona o kontrole. Cílem kontroly není vedení správního řízení, ani jím nemá být prvoplánové obstarávání podkladů pro případné budoucí správní řízení. Účel kontroly je jasně vymezen v ustanovení § 2 zákona o kontrole tak, že kontrolní orgán při kontrole zjišťuje, jak kontrolovaná osoba plní povinnosti, které jí vyplývají z jiných právních předpisů nebo které jí byly uloženy na základě těchto předpisů. Kontrola má svůj zákonem jasně stanovený začátek, konec i obsah a v jejím rámci může kontrolovaný subjekt uplatňovat řadu procesních práv.
36. S ohledem na ustanovení § 28 zákona o kontrole nestanoví-li zákon o kontrole jinak, postupuje se při kontrole podle správního řádu. Zákon o kontrole výslovně nevylučuje možnost kontrolovaného subjektu nechat se v rámci kontroly zastoupit, proto pro zastoupení platí stejná pravidla jako pro zastoupení v průběhu správního řízení.
37. Z uvedeného plyne, že cenová kontrola realizovaná správním orgánem prvního stupně byla uceleným postupem s pevně daným počátkem i koncem. V tomto postupu, jakkoliv se formálně nejedná o správní řízení, byl žalobce zastoupen na základě plné moci dle ustanovení § 33 odst. 2 písm. d) správního řádu, která je omezena na to řízení, ve kterém je uplatněna.
38. S ohledem na to, že jedním z důsledků skutečností zjištěných při kontrole může, ale zároveň ale nemusí být řízení o deliktu, s ohledem na to, že kontrolní orgán a orgán vedoucí správní řízení nemusí být vždy shodným subjektem, a s ohledem na to, že kontrola a správní řízení jsou dva na sobě nezávislé a procesně oddělené postupy, má soud jednoznačně za to, že kontrola podle zákona o kontrole je uzavřeným procesem, ve kterém může kontrolovaný subjekt uplatňovat svoje procesní práva stejně, jako to činí i v běžném správním řízení, a to se všemi procesními důsledky těchto úkonů, které platí podle správního řádu, pokud zákon o kontrole nestanoví jinak.

39. c) Z uvedeného vyplývá to, že pokud je plná moc dle ustanovení § 33 odst. 2 písm. d) správního řádu omezena na to které správní řízení, ve kterém je uplatněna, tak stejně platí, že je omezena i na tu kterou kontrolu, ve které je vůči kontrolnímu orgánu uplatněna.
40. Prostředkem ochrany proti kontrole je zásahová žaloba dle ustanovení § 82 s.ř.s. Propojení mezi kontrolou a tímto prostředkem ochrany je ještě těsnější než mezi kontrolou a správním řízením o deliktu, neboť zásahová žaloba přímo souvisí s probíhající kontrolou. Přesto není možné akceptovat plnou moc pro kontrolu bez toho, aby byla uplatněna i vůči soudu, jako plnou moc pro zastupování před soudem.
41. Stejně jako je odděleno soudní řízení ve věci zásahové žaloby a kontrola, tak stejně tak je odděleno správní řízení o deliktu a kontrola. Oba tyto postupy mají rozdílný cíl, dopadá na ně rozdílný procesní předpis a jejich obsahem jsou i jiná procesní práva účastníků. Nelze proto automaticky předpokládat, že pokud si kontrolovaný subjekt zvolí určitého zástupce pro kontrolu, tak je jeho vůlí, aby ho tento zástupce zastupoval i v řízení o deliktu. Pro obě situace může volit jiný procesní postup a i tomu odpovídající právní zastoupení.
42. Jinými slovy, jestliže kontrolovaný subjekt uplatnil při kontrole ve vztahu ke kontrolujícímu plnou moc dle ustanovení § 33 odst. 2 písm. d) správního řádu, tak zastoupení na základě této plné moci je účinné pouze pro kontrolu. Takto zmocněný zástupce není automaticky zmocněncem i pro správní řízení o deliktu, byť by byly podkladem pro zahájení správního řízení skutečnosti zjištěné při kontrole.
43. d) Z uvedeného vyplývá závěr soudu, že správní orgán prvního stupně nebyl v řízení o deliktu oprávněn jednat s Mgr. Markem Novotným, advokátem, jako zplnomocněným zástupcem žalobce. Úkony učiněné ve vztahu k Mgr. Marku Novotnému měly být činěny ve vztahu k žalobci, případně si měl správní orgán prvního stupně vyžádat plnou moc pro řízení o správním deliktu.
44. Jestliže tedy bylo oznámení o zahájení řízení doručeno pouze Mgr. Marku Novotnému, tak nemohlo dojít k účinnému zahájení řízení. Totéž platí i pro navazující úkony v řízení, které byly doručovány Mgr. Marku Novotnému, aniž by ve správním spise byla založena nová plná moc, tj. platí to i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně i napadené rozhodnutí. Zároveň s úkony, které učinil v řízení Mgr. Marek Novotný, měl správní orgán zacházet tak, jako by je učinila osoba, která k nim neměla procesní oprávnění.
45. Tato procesní pochybení mají bezpochyby vliv na zákonnost jak napadeného rozhodnutí, tak rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Podle názoru soudu se jedná o procesní pochybení, která měl a mohl zjistit žalovaný a měl na ně adekvátně reagovat.

IV.d Vady oznámení o zahájení řízení – vymezení skutku

46. Již v historické judikatuře Nejvyšší správní soud jasně definoval požadavky na vymezení skutku deliktu, a to tak, že „Vymezení skutku, pro který je řízení podle správního řádu zahájeno, musí být konkrétní, stejně tak jako musí být z oznámení o zahájení řízení podle § 18 odst. 3 správního řádu zřejmé, co bude jeho předmětem a o čem bude v řízení rozhodováno; v sankčním řízení je potom vhodné uvést, jaký postih za dané jednání brozí. Takovou specifikaci nelze považovat za předčasné konstatování odpovědnosti, která je teprve v řízení zkoumána.“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2003, čj. 5 A 73/2002-34).

47. V nyní projednávané věci je delikt, pro který bylo zahájeno řízení před správním orgánem, byl vymezen odkazem na protokol o kontrole, a to následovně: „*zahajuje správní řízení ve věci uložení pokuty za spáchání správního deliktu podle ustanovení § 16 odst. 1 písm. e) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o cenách“), kterého se podle protokolu o kontrole č. j. 154590/16/4030-20736-050368 (dále jen „Protokol o kontrole“) zastoupený měl dopustit tím, že při prodeji v souvislosti s dodávkou pitné vody odběratelům a odváděním odpadní vody nedodržel cenu, která je v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen podle § 6 odst. 1 zákona o cenách. Podrobný popis skutku zastoupeného je uveden v Protokole o kontrole, který byl zastoupenému doručen prostřednictvím provozovatele poštovních služeb dne 13. 6. 2016.*“
48. Jak již soud výše uvedl, kontrola samotná není součástí řízení o deliktu, ani nemusí nutně předcházet řízení o deliktu a ani nemusí být dokončena před zahájením řízení o deliktu. S ohledem na to, že kontrola poskytuje správnímu orgánu skutečnosti pro zahájení řízení, které je třeba považovat za skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, je na správním orgánu, aby jasně na základě těchto, jemu známých, skutečností vymezil předmět řízení o správním deliktu, tedy aby definoval jednání, které považuje za deliktní a které míní v navazujícím řízení stíhat.
49. Vymezení skutku je zcela esenciální náležitostí řízení o deliktu, neboť pouze a jedině prostřednictvím vymezení skutku v oznámení o zahájení řízení lze zajistit, aby stíhané jednání bylo nezaměnitelné, byly vyloučeny překážky litispendence, *ne bis in idem*, příp. věci rozhodnuté. Pro naplnění těchto nutných předpokladů efektivního řízení o správním deliktu musí být jasně vymezen skutek jeho popisem, uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. Judikatura správních soudů připouští možnost změnit vymezení skutku provedené při zahájení řízení v průběhu řízení v závislosti na dalších skutkových zjištěních či výsledku dokazování (jiné časové ohraničení spáchaného skutku, jiný rozsah způsobeného následku, apod.).
50. Možnost změny vymezení skutku je v případech řízení zahájených na základě skutečností zjištěných v průběhu kontroly dána zejména tím, že protokol o kontrole nemůže být jediným důkazem v řízení o deliktu a správní orgány jsou povinny v řízení o deliktu zjišťovat skutečnosti jak ve prospěch, tak i v neprospěch obviněného.
51. Jestliže tedy správní orgán prvního stupně vymezil skutek tak, jak je uvedeno výše, nedostál povinností, které jsou na něj kladeny jak zákonem, tak judikaturou správních soudů, neboť fakticky vůbec nevymezil skutek, pro který je zahajováno řízení. Z oznámení o zahájení řízení nejde vyčíst, co považuje za stíhaný skutek, ani jeho popis, uvedení místa, času a způsobu spáchání, popřípadě jiné skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. Z obsahu předložené spisové dokumentace, obsahující protokol o kontrole, je zřejmé, že v protokolu byla obsažena řada konkrétních zjištění, která mohla být posouzena jako deliktní jednání žalobce. Bylo proto na správním orgánu prvního stupně, aby jasně vymezil, které z těchto jednání je předmětem řízení o deliktu.
52. Pokud bude soud zcela konkrétní, tak předně správní orgán prvního stupně neměl zahájit správní řízení ve věci uložení pokuty za spáchání správního deliktu podle ustanovení § 16 odst. 1 písm. e) zákona o cenách, nýbrž řízení o správním deliktu, neboť teprve v řízení o

správním deliktu je možno na základě provedení dokazování dospět k závěru, že byl spáchán delikt, konstatovat jeho spáchání žalobcem a následně uložit pokutu. Způsob vymezení předmětu řízení v oznámení o zahájení řízení evokuje představu, že o spáchání deliktu již bylo fakticky rozhodnuto v rámci kontroly, což je vtěleno do protokolu o kontrole, a účelem řízení ve věci správního deliktu je fakticky pouze a jedině uložit pokutu, tedy potrestat žalobce. Tento přístup je nejenom chybný, ale jasně protizákonný, neboť v rámci kontroly nelze rozhodnout o tom, že byl spáchán správní delikt.

53. S tím souvisí i další chybná část vymezení skutku, a to odkaz na to, že správního deliktu se měl žalobce dopustit podle protokolu o kontrole č. j. 154590/16/4030-20736-050368. V tomto bodě se promítá fatální propojení kontroly a řízení o deliktu tak, jak ho provedl správní orgán prvního stupně. Opětovně soud zdůrazňuje, že protokol o kontrole je pouze shrnutím výsledků kontroly, které následně mohou sloužit jako skutečnosti, na základě kterých správní orgán zahájí řízení o deliktu. Podle názoru zdejšího soudu je tak zcela nesprávné, pokud již v oznámení o zahájení řízení deklaruje správní orgán prvního stupně spáchání správního deliktu, nadto odkazem na protokol o kontrole.
54. Následující část oznámení o zahájení správního řízení sice obsahuje náznak vymezení skutku, nicméně není z něj patrné nic konkrétního. Nelze z něj seznat, kterým odběratelům při prodeji v souvislosti s dodávkou pitné vody a odváděním odpadní vody nedodržel žalobce cenu, která je v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen podle § 6 odst. 1 zákona o cenách, ani z něj nelze seznat, v jakém období toto jednání probíhalo.
55. Pokud správní orgán prvního stupně odkazoval na to, že podrobný popis skutku je uveden v protokole o kontrole, který byl žalobci doručen prostřednictvím provozovatele poštovních služeb dne 13. 6. 2016, tak jednak soud považuje za nezákonné, pokud má být předmět řízení specifikován listinou z kontrolního spisu, a dále dospěl k závěru, že samotný protokol žádné pevné vymezení „skutku“ neobsahuje. Závěr protokolu obsažený v bodě 7. zní: *„Kontrolní zjištění zakládají důvod pro zahájení správního řízení z moci úřední, neboť existuje podezření, že kontrolovaná osoba svým jednáním naplnila skutkovou podstatu správního deliktu dle ustanovení § 16 odst. 1 písm. e) zákona o cenách tím, že při prodeji nedodržela cenu, která je v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen podle § 6 odst. 1 zákona o cenách.“* Samotná kontrolní zjištění začínají na str. 4 a končí na str. 9 protokolu, kde v části ***Kvalifikace a kvantifikace porušení cenových předpisů*** kontrolní orgán konstatoval, že *„kontrolovaná osoba v roce 2015 při prodeji některým odběratelům uplatňovala vyšší cenu vodného a stočného, než která je v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen. Toto jednání má znaky protiprávního jednání a **kontrolovaná osoba je tak podezřelá** ze spáchání správního deliktu ... vyčíslil celkovou výši nepřiměřeného majetkového prospěchu za rok 2015 ... na 42 221,50 Kč.“*
56. Není úkolem žádného podezřelého, aby hledal své obvinění v listinách, které nejsou ani součástí spisu o správním deliktu. Nad to je zjevné, že protokol správně obsahuje pouze podezření, na jejichž základě měl správní orgán prvního stupně formulovat v oznámení o zahájení řízení skutek tak, aby nemohl být zaměnitelný s jiným jednáním žalobce.
57. S ohledem na to, že správní řízení o deliktu žalobce bylo zahajováno až po té, co byla ukončena cenová kontrola, tak měl správní orgán prvního stupně k dispozici dostatek informací k tomu, aby stíhaný skutek vymezil dostatečně určitě a konkrétně. Pokud tak

neučinil, tak ani navazující kroky nemohly být v souladu se zákonem, neboť není-li řízení o deliktu řádně zahájeno, tak tuto vadu nelze napravit jen prostými dalšími úkony řízení.

IV.e Vady výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně

58. Ačkoliv žalobce nebrojil v žalobě proti formulaci výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, musí soud ve vazbě na shora uvedené k formulaci oznámení o zahájení řízení alespoň v obecné rovině reagovat na způsob, jakým byl vymezen spáchaný delikt v uvedeném rozhodnutí.
59. Obecně pro otázky (i správního) trestání platí, že výrok rozhodnutí, kterým je účastník řízení shledáván odpovědným za spáchaní deliktu a kterým je mu ukládána sankce za tento delikt, by měl mít nejméně jednak část, ve které je uznán účastník řízení vinným ze spáchaní deliktu, přičemž tato část rozhodnutí se dělí na tzv. skutkovou a právní větu, dále část, ve které je mu ukládána sankce za vymezené jednání, a část, ve které je rozhodnuto o nákladech řízení (srov. např. ustanovení § 93 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich).
60. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně fakticky obsahuje pouze výrok o pokutě a výrok o nákladech řízení. Do výroku o pokutě je zakomponována jak právní věta, tak i věta skutková, a to v přesně opačném pořadí, než by bylo vhodné, tj. nejdříve uložení sankce, následně právní věta (tj. vymezení správního deliktu ustanovením příslušného právního předpisu) a nakonec věta skutková popisující jednání žalobce. Celý výrok I. je završen údaji o splatnosti pokuty.
61. Podle názoru zdejšího soudu je takto formulovaný výrok značně nepřehledný, nerespektuje obecný způsob formulace výroku rozhodnutí o deliktu a soud ho v konečném důsledku nepovažuje za správný. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně navíc koresponduje s tím, že správní orgán prvního stupně v oznámení o zahájení řízení uvedl, že „zahajuje správní řízení ve věci uložení pokuty za spáchaní správního deliktu“.
62. Tomu zároveň odpovídá i záhlaví rozhodnutí správní orgán prvního stupně, kde v úvodním odstavci definuje správní orgán prvního stupně svou pravomoc a ve druhém odstavci pokračuje označením účastníka řízení s tím, že od posledního slova druhého odstavce již následuje jen rozhodnutí o pokutě, uvozené „ukládá: I. podle ustanovení § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách pokutu ve výši 42 222 Kč (slovy čtyřicet dva tisíc dvě stě dvacet dva korun českých) za správní delikt podle ustanovení § 16 odst. 1 písm. e) zákona o cenách...“.
63. Ve výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně fakticky zcela absentuje výrok o tom, že je žalobce vinný určitým jednáním a právní hodnocení tohoto jednání. Právní kvalifikaci jednání žalobce, které je jakýmsi způsobem popsáno ve výroku o pokutě, je třeba dohledávat v rámci výroku.

64. Zároveň ani samotná formulace popisu skutku není podle soudu dostatečná, byť je již alespoň vymezeno období, ve kterém mělo k deliktu dojít, a to, jaký měl získat žalobce majetkový prospěch.
65. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 – 73, „Vymezení předmětu řízení ve výroku rozhodnutí o správním deliktu proto vždy musí spočívat ve specifikaci deliktu tak, aby sankcionované jednání nebylo zaměnitelné s jednáním jiným. Tento závěr je přitom dovoditelný přímo z ustanovení § 47 odst. 2 starého správního řádu, neboť věci, o níž je rozhodováno, je v daném případě jiný správní delikt a vymezení věci musí odpovídat jejímu charakteru. V rozhodnutí trestního charakteru, kterým jsou i rozhodnutí o jiných správních deliktech, je nezbytné postavit najisto, za jaké konkrétní jednání je subjekt postižen – to lze zaručit jen konkretizací údajů obsahující popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným.“
66. V rozsudku ze dne 10. 12. 2014, č. j. 9 As 80/2014 - 37, pak zdejší soud na výše uvedené navázal a dále uvedl, že „Smyslem přesného vymezení skutku ve výroku rozhodnutí je to, aby sankcionované jednání nebylo zaměnitelné s jiným jednáním. V rozhodnutí, jímž se trestá za spáchaný přestupek, je nezbytné postavit najisto, za jaké konkrétní jednání je subjekt postižen. To lze zajistit jen dostatečnou konkretizací údajů, které skutek charakterizují. Taková míra podrobnosti je nezbytná pro celé řízení, a to zejména pro vyloučení překážky litispendence, dvojího postihu pro týž skutek, pro vyloučení překážky věci rozhodnuté, pro určení rozsahu dokazování a pro zajištění řádného práva na obhajobu. Přitom je třeba vycházet z významu výrokové části rozhodnutí, která je schopna zasáhnout práva a povinnosti účastníků řízení a jako taková pouze ona může nabýt právní moci. Pouze z řádně formulovaného výroku lze zjistit, zda a jaká povinnost byla porušena a jaká sankce byla uložena, pouze porovnáním výroku lze usuzovat na existenci překážky věci rozhodnuté, jen výrok rozhodnutí (a nikoli odůvodnění) může být vynucen správní exekucí“.
67. Z uvedené judikatury má soud jednoznačně za to, že pokud ke spáchání deliktu došlo určitými jednotlivými útoky, tj. v tomto případě účtováním cen v rozporu s podmínkami věcného usměrňování cen, a pokud jsou tyto útoky jasně prokázané a identifikované mj. konkrétními osobami, kterým měly tyto nesprávné ceny být účtovány, musí být tyto osoby vymezeny ve výroku rozhodnutí o správním deliktu, neboť právě jednoznačná identifikace jednotlivých útoků je základem pro specifikaci deliktu žalobce z hlediska jeho zaměnitelnosti. Samotná formulace „tím, že vůči některým odběratelům uplatňovala cenu vyšší, než která je v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen“ nemůže obstát, neboť nelze jednotlivé útoky, kterými žalobce měl porušit zákon vymežit zcela vágním označením některým odběratelům, pokud nad to výše sankce koresponduje s výší konkrétní újmy způsobené konkrétním osobám.
68. Podle názoru soudu toto pochybení nelze napravit ani v odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.
69. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ve spojení s oznámením o zahájení řízení tak neposkytuje dostatečný podklad k tomu, aby byl stíhaný skutek vymezen dostatečně určitě a nezaměnitelně.

IV.f Ostatní námitky

70. S ohledem na vše výše uvedené má soud za to, že napadené rozhodnutí, stejně jako rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nemohou obstát. Nadto jsou obě rozhodnutí zatížena tak těžkými procesními vadami, že řízení před správními orgány je zcela zmatečné, chybně zahájené a není možné v důsledku toho věcně přezkoumat závěry správních orgánů, neboť k těmto došly správní orgány v nezákonně zahájeném a nezákonně vedeném řízení. Z tohoto důvodu se soud věcnými námitkami žalobce nezabýval a ani zabývat nemohl.
71. Pouze nad rámec všeho již výše uvedeného považuje soud za vhodné vyjádřit se i k námitkám, které souvisely s prováděním dokazování. Podle ustálené judikatury správních soudů samotná skutečnost, že došlo k procesnímu pochybení, vždy bez dalšího nezakládá důvod pro zrušení příslušného správního rozhodnutí (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2014, č. j. 3 As 87/2013 – 31). Z podané žaloby nevyplývá ve vztahu k prováděnému dokazování nic, co by odůvodňovalo zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, neboť jediné, co proti způsobu dokazování žalobce namítal, je to, že v jeho průběhu měly být porušeny zásady správního řízení nevhodným prováděním důkazů. Skutečnost, že by důkazy byly prováděny způsobem, který zatěžoval žalobce nad míru obvyklou, sice může být pro žalobce komplikací, nicméně nemůže být důvodem, který by byl na újmu zákonnosti napadeného rozhodnutí. V případě dokazování by mohlo být důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí pouze např. neprovedení klíčových důkazů, které by účastník navrhoval k prokázání skutkového stavu.

V. Závěr a náklady řízení

72. S ohledem na vše shora uvedené nezbylo zdejšímu soudu nic jiného, než zrušit žalobou napadené rozhodnutí pro procesní vady, které mají vliv na zákonnost jak napadeného rozhodnutí, tak i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (§ 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s.). S ohledem na to, že vady, které soud v nyní projednávané věci zjistil, nelze odstranit v rámci odvolacího řízení, přistoupil soud i ke zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (§ 78 odst. 3 s.ř.s.) V dalším řízení je žalovaný vázán shora uvedenými právními názory zdejšího soudu (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).
73. Výrok o nákladech řízení má oporu v ustanovení § 60 odst. 1 s.ř.s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V řízení úspěšný žalobce má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proto soud přiznal žalobci právo na náhradu nákladů za právní zastoupení za dva úkony právní služby (příprava a převzetí věci, podání žaloby) dle ustanovení § 11 vyhl. 177/1996 Sb. tedy 6.200 Kč. Dále náleží žalobci náhrada nákladů za paušální náhradu výdajů podle ustanovení § 13 vyhl. 177/1996 Sb. za tytéž dva úkony právní služby, tj. 600 Kč a částka 3.000 Kč za zaplacený soudní poplatek. Celkem tedy náhrada nákladů řízení představuje spolu s DPH částku 11.228 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 28. března 2019

JUDr. Jaroslava Skoumalová v. r.
předsedkyně senátu