



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobkyně: **Jablonecká energetická a.s.**, se sídlem U Rybníka 2402/5, Jablonec nad Nisou, zast. Mgr. Lukášem Votrubou, advokátem se sídlem Moskevská 637/6, Liberec, proti žalovanému: **Energetický regulační úřad**, se sídlem Masarykovo nám. 5, Jihlava, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 11. 2020, č. j. 30 A 182/2018 - 68,

t a k t o:

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í:

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) brojí proti v záhlaví označenému rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým krajský soud zamítl stěžovatelčinu žalobu proti rozhodnutí Rady žalovaného ze dne 6. 11. 2018, č. j. 10530-36/2013-ERU.

[2] Rozhodnutím ze dne 7. 7. 2015, č. j. 10530-27/2013-ERU, žalovaný v pozici prvostupňového správního orgánu:

- I. shledal stěžovatelku vinnou ze spáchání správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění účinném do 31. 12. 2012 (dále jen „zákon o cenách“), tím, že zahrнула do výsledné ceny účtované tepelné energie za rok 2011 neoprávněné náklady;
- II. uložil stěžovateli opatření k nápravě spočívající ve vystavení opravného vyúčtování výsledné ceny tepelné energie za rok 2011 odběratelům;

- III. uložil stěžovatelce pokutu ve výši 418 868 Kč;
- IV. uložil stěžovatelce zaplatit náhrady nákladů řízení ve výši 1000 Kč a
- V. zastavil řízení ve zbylém rozsahu.

[3] Rozklad proti tomuto rozhodnutí předsedkyně žalovaného zamítla a napadené rozhodnutí potvrdila rozhodnutím ze dne 21. 9. 2015, č. j. 10530-31/2013-ERU. Žalobu proti tomuto rozhodnutí krajský soud zamítl rozsudkem ze dne 28. 11. 2017, č. j. 30 A 134/2015 - 106, Nejvyšší správní soud však rozsudkem ze dne 5. 6. 2018, č. j. 6 As 4/2018 - 73, jak rozsudek krajského soudu, tak i posledně zmíněné rozhodnutí předsedkyně žalovaného zrušil. Předsedkyně žalovaného v rozhodnutí o rozkladu uvedla, že náklady na právní služby byly neoprávněné, neboť se tyto služby týkaly sporu ohledně navýšení ceny za palivo v roce 2007, a týkaly se tedy jiného roku – náklady na spor ohledně cen paliva roku 2007 nemohou vést k navýšení ceny v roce 2011. S tímto hodnocením však Nejvyšší správní soud nesouhlasil, neboť náklady na takový spor mohou vznikat i několik let a stěžovatelka jejich vznik nemohla předvídat. Předsedkyně žalovaného se tedy měla zabývat pouze tím, zda byla naplněna judikaturou dovozená kritéria pro uznání nákladu jako oprávněného, nikoliv tím, zda se spor týká téhož období, kterého se týká i předmětná kontrola dodržování cenové regulace.

[4] Rada žalovaného (orgán, který s účinností odpovídající části zákona č. 131/2015 Sb. nahradil v čele žalovaného předsedu, resp. předsedkyni) tedy následně o rozkladu v pozici rozkladového orgánu rozhodovala znovu. Z celkové částky nákladů na právní služby 70 125 Kč neuznala 10 000 Kč, neboť faktické plnění služby, za níž měla být tato částka zaplacená, stěžovatelka neprokázala; ve zbytku náklady na právní služby jako oprávněné uznala. Rozhodla tedy tak, že

- I. rozklad proti výrokům II. a IV. rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 7. 2015 zamítá;
- II. rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 7. 2015 se ve výroku I. v části týkající se nákladů na právní služby ve výši 60 125 Kč zrušuje a řízení se v této části zastavuje a ve zbylé části se rozklad proti výroku I. tohoto prvostupňového rozhodnutí zamítá;
- III. rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 5. 2015 se ve výroku III. mění tak, že se pokuta snižuje o odpovídající částku na výsledných 361 888 Kč.

II. Rozhodnutí krajského soudu

[5] Stěžovatelka napadla rozhodnutí Rady žalovaného žalobou u krajského soudu. Ten ji s odkazem na § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“ nebo „soudní řád správní“), zamítl.

[6] Krajský soud se k námitce stěžovatelky předně zabýval otázkou, zda nebylo rozhodnutí vydáno po zániku odpovědnosti za správní delikt. Delikt byl spáchán dne 9. 3. 2012 a řízení o něm bylo zahájeno do tří let od jeho spáchání, prekluzivní doba tedy v souladu s § 17 odst. 3 zákona o cenách činila pět let od spáchání správního deliktu. K zániku odpovědnosti tedy mělo dojít dne 9. 3. 2017. S ohledem na § 41 s. ř. s. ovšem prekluzivní doba (resp. lhůta) neuplyne po dobu, kdy probíhá řízení před správními soudy. První řízení před krajským soudem bylo zahájeno dne 9. 11. 2015 a trvalo 773 dní, řízení před Nejvyšším správním soudem bylo zahájeno dne 4. 1. 2018 a trvalo 172 dní. Celkově se

pokračování

tedy prekluzivní doba prodloužila o 945 dní. Posledním dnem této doby tedy byl den 10. 10. 2019 a napadené rozhodnutí nabylo právní moci dne 14. 11. 2018.

[7] Krajský soud se dále zabýval tím, zda by úprava prekluzivní doby podle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“), nebyla pro stěžovatelku výhodnější, neboť v takovém případě by ji bylo nutno použít. Dospěl k závěru, že by i podle této úpravy byla prekluzivní doba po jejím přerušení maximálně pětiletá, neboť zákon výslovně předvídá maximální výši pokuty více než 100 000 Kč, a nemůže se tedy uplatnit doba tříletá (srov. § 32 odst. 3 přestupkového zákona), resp. doba jednoletá bez předchozího přerušení řízení [§ 30 písm. a) přestupkového zákona]. Rovněž prekluzivní doba podle tohoto zákona se staví v případě řízení před správními soudy, a posledním dnem pětileté prekluzivní doby by byl taktéž den 10. 10. 2019. Úprava obsažená v přestupkovém zákoně tedy pro stěžovatelku nebyla výhodnější, a nebylo ji proto nutno použít. Nemožnost použití § 41 s. ř. s., jak tvrdila stěžovatelka, nebyla podle krajského soudu relevantní, neboť jak podle soudního řádu správního, tak podle § 32 odst. 1 písm. c) přestupkového zákona se do prekluzivní doby nezapočítává doba, po kterou se vede řízení před správními soudy.

[8] Stěžovatelka dále namítala, že ji Rada žalovaného před vydáním napadeného rozhodnutí nedala možnost seznámit se s podklady rozhodnutí. Krajský soud konstatoval, že v prvostupňovém řízení bylo stěžovatelce umožněno vyjádřit se k podkladům rozhodnutí několikrát a že po zrušení původního rozhodnutí Nejvyšším správním soudem Rada žalovaného již žádné další podklady pro rozhodnutí do spisu nezaložila (kromě zrušujícího rozsudku). Ohledně dostatečného zjištění skutkového stavu ostatně ani nebylo sporu. Sporné bylo pouze posouzení uznatelnosti nákladů na právní služby, kvůli němuž Nejvyšší správní soud původní rozhodnutí o rozkladu zrušil. Rada žalovaného tedy neměla důvod postupovat podle § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění relevantním pro posuzovanou věc (dále jen „správní řád“), neboť neměnila ani právní kvalifikaci deliktu, ani neprováděla dokazování.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[9] Stěžovatelka napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností a navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek zrušil a věc krajskému soudu vrátil k dalšímu řízení.

[10] Stěžovatelka v první řadě namítala, že se měla použít jednoletá prekluzivní doba, v důsledku čehož by již prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno po jejím uplynutí. Ustanovení § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách, podle něhož byla stěžovatelce uložena pokuta, neobsahuje výslovně stanovenou horní sazbu sankce, a je tedy třeba vycházet z výkladu výhodnějšího pro stěžovatelku coby pachatelku správního deliktu. Citované ustanovení totiž pouze stanoví dva druhy výpočtu, z nichž jeden horní sazbu sankce obsahuje a druhý nikoliv.

[11] Krajský soud též pochybil, pokud do běhu prekluzivní doby nezapočetl řízení před správními soudy. Ustanovení § 32 odst. 3 přestupkového zákona totiž upravuje speciální případ zániku odpovědnosti za přestupek, který nastává bez ohledu na opakované přerušování či stavení doby po pěti letech od spáchání přestupku (zde správního deliktu). Jedinou podmínkou užití tohoto ustanovení je, že musí dojít k přerušení doby – o tom, že

byla prekluzivní doba přerušena hned několikrát, přitom není sporu. V důsledku toho měla odpovědnost stěžovatelky zaniknout dne 9. 3. 2017, a napadené rozhodnutí Rady žalovaného tedy bylo vydáno teprve po uplynutí prekluzivní doby. Na tom nemůže nic změnit ani § 41 s. ř. s., jehož aplikace je možná pouze na řízení, která jsou vedena podle zvláštních zákonů, nikoliv podle obecných předpisů jako přestupkový zákon. Navíc je úprava obsažená v přestupkovém zákoně komplexní a vůči § 41 s. ř. s. je speciální, rovněž se jedná o zákon pozdější, a tedy se uplatní pravidlo *lex posterior derogat lex priori*.

[12] Dále stěžovatelka nesouhlasila s krajským soudem, že Rada žalovaného nemohla zatížit své rozhodnutí nezákonností, pokud ji nevyzvala, aby se seznámila s podklady pro rozhodnutí. Stěžovatelka sice nevznesla námitku nedostatečně zjištěného skutkového stavu v žalobě ve věci vedené u krajského soudu pod sp. zn. 30 A 134/2015, tím však nestvrdila, že byl skutkový stav řádně zjištěný. V nyní posuzované věci byla Rada žalovaného vázána právním názorem Nejvyššího správního soudu, a tedy stěžovatelka předpokládala, že bude prvostupňové rozhodnutí zrušeno, aby bylo možno znovu provést dokazování, neboť pouze tak by bylo stěžovatelce zajištěno právo na spravedlivý proces. Tím, že Rada žalovaného vydala nové rozhodnutí bez dalšího, znemožnila stěžovatelce reagovat na nový stav věci, aby mohla např. učinit vyjádření či návrhy důkazů. Rada žalovaného ostatně stěžovatelku neupozornila na pokračování řízení v souladu s § 46 odst. 1 správního řádu. Stěžovatelka měla v úmyslu učinit důkazní návrhy, což jí Rada žalovaného znemožnila, a nemohla vznést nové důkazy ani v řízení před soudem, neboť předmětem soudního řízení je porušení práva stěžovatelky seznámit se s podklady, nikoliv nedoplnění zjištění skutkového stavu.

[13] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Jednoletá prekluzivní doba se podle žalovaného nemůže uplatnit, neboť v případě alternativního stanovení sankcí se použije doba tříletá, je-li horní sazba pokuty alespoň jedné z alternativ výslovně stanovena vyšší než 100 000 Kč, což v daném případě bylo splněno. Neztotožnil se ani s názorem stěžovatelky na výklad § 32 přestupkového zákona – podle žalovaného odst. 3 tohoto ustanovení stanoví pouze nejvyšší možnou délku správního řízení s ohledem na opakovaná přerušování prekluzivní doby, to ovšem nic nemění na tom, že dochází vedle toho též ke stavení doby podle odst. 1, a zánik odpovědnosti za přestupek se tedy může posunout i za hranici pětileté doby. Argumentaci stěžovatelky ohledně práva seznámit se s podklady rozhodnutí žalovaný považoval za účelovou. V daném případě totiž nebyly po předchozím rozhodnutí Nejvyššího správního soudu požizovány žádné další podklady, a při rozhodování tedy již byl stěžovatelce obsah spisu znám.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelka je řádně zastoupena v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil přitom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a dospěl k následujícímu závěru.

[15] Kasační stížnost není důvodná.

pokračování

[16] Nejvyšší správní soud konstatuje, že mu stěžovatelka předložila k posouzení tyto otázky: (i) zánik odpovědnosti za správní delikt pro uplynutí prekluzivní doby podle § 30 písm. a) přestupkového zákona, (ii) zánik odpovědnosti za správní delikt podle § 32 odst. 3 přestupkového zákona a (iii) porušení povinnosti Rady žalovaného umožnit stěžovatelce seznámit se s podklady rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu.

[17] Ad (i): Podle stěžovatelky je namístě zvážit použití pozdější úpravy zániku odpovědnosti za přestupek (dříve správní delikt), neboť je pro ni tato úprava výhodnější. Ustanovení § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách podle ní nestanoví horní hranici sazby pokuty, a prekluzivní doba tak má činit 1 rok v souladu s § 30 písm. a) přestupkového zákona. Podle krajského soudu je naopak zcela zřejmé, že je stanovena horní hranice sazby pokuty vyšší než 100 000 Kč, a použije se tedy tříletá prekluzivní doba podle § 30 písm. b) přestupkového zákona.

[18] Úvodem Nejvyšší správní soud podotýká, že v době spáchání správního deliktu se běh prekluzivní doby řídil § 17 odst. 3 zákona o cenách, podle něhož délka prekluzivní doby činila 5 let ode dne, kdy byl čin spáchán, zahájil-li správní orgán do tří let řízení o něm, což se v posuzované věci bezesporu stalo. Tuto úpravu nahradil dne 1. 7. 2017 přestupkový zákon, přičemž podle § 112 odst. 1 přestupkového zákona je třeba ve shodě s čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod tento zákon použít i na přestupky a jiné správní delikty, které byly spáchány před jeho účinností, je-li nová úprava pro pachatele příznivější (běh prekluzivní doby upravoval odst. 2 citovaného ustanovení, ten však byl pro rozpor s čl. 40 odst. 6 Listiny zrušen nálezy Ústavního soudu ze dne 4. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/19, a ze dne 16. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/20). Otázkou tedy v posuzované věci je, zda je úprava prekluzivní doby pro stěžovatelku výhodnější v režimu přestupkového zákona oproti režimu zákona o cenách.

[19] Podle § 30 písm. a) přestupkového zákona činí prekluzivní (resp. slovy zákona promlčecí) doba 1 rok, podle písm. b) téhož ustanovení činí prekluzivní doba „3 roky, jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč“. Výkladem tohoto ustanovení se komplexně zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 9. 2020, č. j. 10 Afs 72/2020 - 76, č. 4091/2020 Sb. NSS, v němž dospěl k závěru, že „[d]élka promlčecí doby u těch přestupků, kde zvláštní zákon nestanoví horní sazbu pokuty ve výši 100 000 Kč, ale pouze způsob výpočtu pokuty (např. procentem z předem nejasné částky), činí jeden rok“.

[20] Jak zdejší soud v citovaném rozsudku upozornil, smyslem právní úpravy prekluzivní doby je mj. jistota, dokdy může být o přestupku rozhodnuto. Ústavně chráněna je tedy právní jistota o tom, v jaké době zanikne odpovědnost za přestupek. Tato doba proto musí být určena jasným způsobem tak, aby účastníci řízení o přestupku mohli rozumně předvídat, kdy zanikne odpovědnost za přestupek (k tomu srov. též nálezy Ústavního soudu ze dne 4. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/19, bod 58). Tak tomu je v současné právní úpravě, kdy si obviněný z přestupku snadno zjistí, jaká sazba pokuty se na jeho jednání vztahuje. Bez větších obtíží je tak schopen zjistit délku prekluzivní doby. Za situace, kdy je sazba pokuty stanovena výpočtem, není možno dopředu seznat, jaká maximální výše pokuty vlastně přichází v úvahu, a rovněž není možné, aby se prekluzivní doba u stejného typu přestupku lišila např. v návaznosti na majetkové poměry přestupce, a

proto, není-li horní sazba pokuty stanovena zákonem, uplatní se obecné pravidlo obsažené v § 30 písm. a) přestupkového zákona, a prekluzivní doba tedy bude jednoletá. Jinak tomu však bude u alternativně stanovené pokuty, nebo u pokuty sice procentuálně vyjádřené, limitované však horní hranicí sazby alespoň ve výši 100 000 Kč – v takových případech bude prekluzivní doba tříletá podle § 30 písm. b) přestupkového zákona.

[21] V nyní posuzované věci byla stěžovatelce uložena pokuta ve výši 361 888 Kč na základě § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách, podle něhož se udělí pokuta „*ve výši jedno až pětinasobku nepřiměřeného majetkového prospěchu, jde-li vyčíslit, zjištěného za kontrolované období, nejvýše za dobu jeho posledních 3 let, nebo do 1 000 000 Kč, je-li výše nepřiměřeného majetkového prospěchu nižší než 1 000 000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. a) až f), odstavce 2 písm. a) nebo odstavce 3 písm. b)*“.

[22] Je zřejmé, že citované ustanovení představuje dvě různé alternativy stanovení pokuty, byť si z nich správní orgán nemůže vybrat volně dle své úvahy. Nadto za situace, kdy stěžovatelce hrozila pokuta do výše 1 000 000 Kč, případně ještě vyšší, pokud by její nepřiměřený majetkový prospěch přesáhl tuto hranici, by se mohla jen stěží domnívat, že se na ni nemá uplatnit úprava prekluzivní doby pro přestupky s vrchní hranicí sazby pokuty minimálně 100 000 Kč. Pokud by správní orgán vyměřoval pokutu podle nepřiměřeného majetkového prospěchu do výše 1 000 000 Kč, byla by tato částka zároveň horní hranicí pokuty; pokud by pokutu vypočítával pro větší nepřiměřený majetkový prospěch, nižší pokuta by ani nepřicházela v úvahu. Krajský soud tedy dospěl ke správnému závěru, že by za použití přestupkového zákona byla doba tříletá (§ 30 písm. b) přestupkového zákona]. V takovém případě však nedošlo k zániku odpovědnosti za přestupek (resp. správní delikt) ani podle přestupkového zákona, ani podle zákona o cenách – k tomu viz dále.

[23] Ad (ii): Stěžovatelka se domnívá, že krajský soud nesprávně vyložil § 32 odst. 3 přestupkového zákona. Podle ní se totiž nejedná o obecnou prekluzivní dobu, nýbrž o případ zániku odpovědnosti za přestupek speciální vůči § 32 odst. 1 a 2 přestupkového zákona, a tedy se nemůže stavět po dobu řízení před správními soudy.

[24] Podle § 32 odst. 3 přestupkového zákona platí: „*Byla-li promlčecí doba přerušena, odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 3 roky od jeho spáchání; jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč, odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 5 let od jeho spáchání.*“ V daném případě není sporné, že k přerušení běhu prekluzivní doby došlo, a to hned několikrát. Není tedy pochyb, že podmínky pro použití citovaného ustanovení jsou splněny. Zdejší soud již výše vyložil, že se jednalo o správní delikt, za který zákon stanoví sazbu pokuty s horní hranicí alespoň 100 000 Kč, a k zániku odpovědnosti tak má dojít po 5 letech ode dne, kdy byl přestupek (správní delikt) spáchán.

[25] Případy, kdy dojde k přerušení prekluzivní doby, stanoví § 32 odst. 2 přestupkového zákona (oznámení o zahájení řízení o přestupku, vydání rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným, a vydání rozhodnutí o schválení dohody a narovnání). Kdy se prekluzivní doba staví, upravuje § 32 odst. 1 přestupkového zákona, v nyní posuzované věci je relevantní zejména písm. c) tohoto ustanovení, podle kterého se do prekluzivní doby nezapočítává doba, po kterou se vedlo o věci soudní řízení správní. Ještě před účinností zákona o přestupcích se prekluzivní doba stavila, a to na základě § 41 s. ř. s.,

pokračování

podle jehož věty první platí: „*Stanoví-li zvláštní zákon ve věcech přestupků, kárných nebo disciplinárních nebo jiných správních deliktů (dále jen „správní delikt“) lhůty pro zánik odpovědnosti, popřípadě pro výkon rozhodnutí, tyto lhůty po dobu řízení před soudem podle tohoto zákona neběží.*“ Smysl stavení lhůty (resp. doby) v řízení před soudem spočívá v tom, aby správnímu orgánu zůstala zachována část lhůty (resp. doby) nevyčerpaná pro případ, že jeho rozhodnutí bude soudem zrušeno a věc mu bude vrácena k dalšímu řízení. V průběhu soudního řízení o žalobě proti rozhodnutí nemůže správní orgán ve věci činit žádné úkony, neboť správní řízení bylo pravomocně skončeno a správní orgán musí vyčkávat ukončení soudního řízení, na jehož délku nemá žádný vliv (podobně rozsudek ze dne 12. 4. 2012, č. j. 2 Afs 79/2011 - 171, č. 2652/2012 Sb. NSS.

[26] Význam stavení lhůt v době, kdy se vede řízení před správními soudy, potvrdil i Ústavní soud v usnesení ze dne 18. 9. 2018, sp. zn. III. ÚS 2877/18, v němž uvedl: „*Délka prekluzivních lhůt vztahujících se ke správnímu řízení je nastavena s ohledem na jejich charakter a počet přezkumných instancí u správních orgánů. Zavedení prekluzivních lhůt má zajistit rychlý postup správních orgánů (viz bod 19.). Je zřejmé, že má-li ještě proběhnout soudní přezkum zákonitosti správního rozhodnutí (čl. 36 odst. 2 Listiny), vyžádá si to určitý čas, což zákonodárce zohlednil stavěním prekluzivních lhůt dle § 41 s. ř. s. Současně jejich stavěním sledoval zájem na nastavení vazby správního soudnictví a rozhodování orgánů veřejné správy, který by význam rozhodnutí správních soudů neposouval ve věci, již se soudní rozhodnutí týkala, jen do akademické roviny z důvodu uplynutí prekluzivních lhůt v průběhu řízení před soudem, případně aby nedocházelo k nežádoucím důsledkům, na které poukázala důvodová zpráva k soudnímu řádu správnímu*“ [ta poukazovala na nežádoucí účinky předchozí úpravy, která mnohdy vedla k uplynutí prekluzivních lhůt v případech, kdy správní rozhodnutí bylo soudem zrušeno např. pro vážné procesní vady, ačkoli bylo zřejmé, že k deliktu došlo]. Ačkoliv tento názor Ústavní soud vyslovil ve vztahu k § 41 s. ř. s., zajisté jej lze aplikovat i na obsahově podobný § 32 odst. 1 písm. c) přestupkového zákona, jehož účelem je rovněž umožnit správnímu orgánu rozhodnout o přestupku i v případě, že jeho původní rozhodnutí v soudním přezkumu neobstálo.

[27] Nejvyšší správní soud se obdobnou argumentací, jako představila stěžovatelka, zabýval již v rozsudku ze dne 14. 7. 2021, č. j. 10 Afs 344/2020 - 53, v němž se sice zabýval aplikací § 46e odst. 3 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, nicméně výslovně uvedl, že toto ustanovení svým zněním odpovídá přesně § 32 odst. 3 přestupkového zákona (vyjma konkrétního určení délky prekluzivní doby), a obě ustanovení je proto třeba vykládat stejně. Závěry tohoto rozsudku jsou tedy použitelné i v nyní posuzované věci. V citovaném rozsudku zdejší soud vyslovil názor, že § 32 odst. 1 přestupkového zákona obsahuje případy, které jsou nezávislé na vůli správního orgánu, a v jejich důsledku se tedy běh prekluzivní doby staví, a to bez omezení; naproti tomu § 32 odst. 2 přestupkového zákona obsahuje případy, které se odvíjí od aktivity správního orgánu, v důsledku čehož se sice doba přeruší, ale aby se předešlo opakovanému přerušování doby, je následně její maximální délka omezena podle § 32 odst. 3 přestupkového zákona. Z toho je tedy patrné, že se § 32 odst. 3 přestupkového zákona týká běhu prekluzivní doby, a nejedná se tedy o speciální případ zániku odpovědnosti za přestupek, jak tvrdí stěžovatelka. Mezní prekluzivní doba podle § 32 odst. 3 přestupkového zákona se proto nevztahuje na dobu, po kterou se vedlo soudní řízení správní. Je tak zřejmé, že i v případě, že došlo k přerušování běhu prekluzivní doby, může se její běh i nadále stavět.

[28] Krajský soud nepochybil, pokud při výpočtu konce prekluzivní doby zohlednil dobu řízení před správními soudy, po kterou se běh prekluzivní doby stavil. Samotný výpočet konce prekluzivní doby již stěžovatelka nerozporuje, a zdejší soud tak pro stručnost odkazuje na rozsudek krajského soudu. Jen v krátkosti konstatuje, že jak podle úpravy obsažené v zákoně o cenách, tak podle přestupkového zákona je posledním dnem prekluzivní doby čtvrtek 10. 10. 2019, a není tak důvodu použít přestupkový zákon, neboť jeho úprava není pro stěžovatelku výhodnější – v obou případech činila prekluzivní doba 5 let [§ 17 odst. 3 zákona o cenách, resp. § 32 odst. 3 ve spojení s § 30 písm. b) přestupkového zákona] a tato doba se po dobu řízení před správními soudy stavila [§ 41 s. ř. s., resp. § 32 odst. 1 písm. c) přestupkového zákona]. Vzhledem k tomu, že napadené rozhodnutí nabylo právní moci dne 14. 11. 2018, bylo vydáno jednoznačně před uplynutím prekluzivní doby.

[29] Ad (iii): Stěžovatelka nesouhlasila s krajským soudem, že Rada žalovaného nezatížila řízení vadou způsobující nezákonnost napadeného rozhodnutí, pokud ji před jeho vydáním nepoučila podle § 36 odst. 3 správního řádu o právu vyjádřit se k podkladům rozhodnutí.

[30] Podle § 36 odst. 3 věty první správního řádu platí: *„Nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.“* Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009 - 243, č. 2073/2010 Sb. NSS: *„Účelem seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí je právě možnost účastníka seznámit se s obsahem správního spisu v době bezprostředně předcházející vydání rozhodnutí tj. v době, kdy mezi seznámením se s podklady a vydáním rozhodnutí již není správní spis o další důkazní prostředky doplňován.“* K tomu zdejší soud dodává, že bezprostředností má na mysli přímou procesní návaznost, nikoliv nutně bezprostřednost časovou – podstatné je, aby poté, co se účastník řízení s podklady rozhodnutí seznámí, nebyl správní spis dále doplňován, neboť tak by správní orgán rozhodl na základě podkladů, k nimž se účastník řízení neměl možnost vyjádřit.

[31] Podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu platí: *„Jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit; změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se; podle § 36 odst. 3 se postupuje, pouze pokud jde o podklady rozhodnutí nově pořízené odvolacím správním orgánem; je-li to zapotřebí k odstranění vad odůvodnění, změnit odvolací správní orgán rozhodnutí v části odůvodnění; odvolací správní orgán nemůže svým rozhodnutím změnit rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku vydané v samostatné působnosti.“* Jak již Nejvyšší správní soud ve své judikatuře několikrát uvedl, odvolací (rozkladový) orgán je oprávněn provést v odvolacím (rozkladovém) řízení nové důkazy, popř. posoudit skutkový stav po právní stránce odlišně než správní orgán prvního stupně – za takové situace je povinen účastníky řízení poučit podle § 36 odst. 3 správního řádu nebo je seznámit s odlišným právním posouzením a umožnit jim se k němu vyjádřit (srov. rozsudky ze dne 23. 7. 2008, č. j. 1 As 55/2008 - 156, č. 2610/2012 Sb. NSS, či ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018 - 34, č. 3837/2019 Sb. NSS). Nedoplňuje-li však podklady rozhodnutí ani nemění právní posouzení skutkového stavu, není důvod účastníka řízení

pokračování

poučovat o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí či ke změně právního názoru na věc.

[32] Nejvyšší správní soud se již několikrát vyjádřil i k povinnosti správních orgánů poučit účastníka řízení o právu seznámit se s podklady rozhodnutí poté, co bylo původní rozhodnutí zrušeno odvolacím orgánem, přičemž tyto závěry lze *mutatis mutandis* aplikovat i na nyní posuzovaný případ, kdy sice nebylo rozhodnutí správního orgánu zrušeno v odvolacím (resp. rozkladovém) řízení, ale bylo zrušeno rozhodnutí o rozkladu soudem. Pro posouzení, zda bylo postupem správního orgánu porušeno právo účastníka řízení na seznámení se s podklady rozhodnutí, je podstatné, zda došlo od vydání předchozího rozhodnutí správního orgánu k doplnění podkladů do správního spisu, na základě nichž správní orgán vydal nové rozhodnutí. Pokud by byly podklady doplňovány například o důkazní materiál nebo jiné relevantní podklady, vznikla by povinnost správního orgánu dát stěžovateli možnost se s těmito podklady seznámit (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2019, č. j. 7 As 60/2018 - 31, či ze dne 19. 9. 2019, č. j. 9 As 14/2018 - 39). Na otázku, zda je třeba při projednání věci po předchozím zrušení původního rozhodnutí postupovat podle § 36 odst. 3 správního řádu, je třeba odpovědět též s ohledem na důvod, který ke zrušení původního rozhodnutí vedl – je-li takovým důvodem vada spočívající pouze v nedostatečnosti výroku rozhodnutí, nikoli např. typicky vada spočívající v nedostatečném zjištění skutkového stavu, nebude za situace, kdy byl účastník řízení se všemi relevantními podklady pro vydání rozhodnutí již předtím jednou seznámen, postup podle § 36 odst. 3 správního řádu namístě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2020, č. j. 4 As 346/2018 - 26).

[33] Nejvyšší správní soud ze správního spisu ověřil, že ve správním spise nejsou založeny žádné podklady, k nimž by stěžovatelka neměla možnost se vyjádřit. Jak správně upozornil krajský soud, v prvostupňovém řízení stěžovatelka svého práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vícekrát využila, žalovaný jí umožnil seznámit se s podklady rozhodnutí po jejich posledním doplnění, a své povinnosti podle § 36 odst. 3 správního řádu tedy dostal. V řízení o rozkladu již stěžovatelku o právu seznámit se s podklady rozhodnutí předsedkyně žalovaného nepoučovala, neboť žádné nové podklady nedoplňovala. Nejvyšší správní soud poté původní rozhodnutí o rozkladu rozsudkem č. j. 6 As 4/2018 - 73 zrušil a zavázal Radu žalovaného právním názorem, že právní služby zahrnuté v nákladech stěžovatelky nelze považovat za neoprávněné jen z toho důvodu, že se týkaly sporu ohledně navýšení ceny za palivo v roce 2007, a týkaly se tedy jiného než posuzovaného roku. Je zcela evidentní, že zdejší soud zrušil původní rozhodnutí o rozkladu kvůli nesprávnému posouzení rozhodné právní otázky, nikoliv kvůli nedostatečnému zjištění skutkového stavu, a stěžovatelka se tak neměla důvod domnívat, že bude Rada žalovaného shromažďovat další podklady rozhodnutí.

[34] Rada žalovaného vydala žalobou napadené rozhodnutí dne 6. 11. 2018. Zohlednila závazný právní názor Nejvyššího správního soudu, v důsledku čehož uznala náklady na právní služby ve výši 60 125 Kč, čemuž odpovídaly i výroky jejího rozhodnutí. Rada žalovaného však neuznala náklady na právní služby ve výši 10 000 Kč, jejichž poskytnutí nepovažovala za doložené. K tomu je třeba dodat, že již v prvostupňovém rozhodnutí žalovaný neuznal náklady na právní služby ve výši 10 000 Kč právě z důvodu, že jejich poskytnutí nebylo doloženo, a zbylých 60 125 Kč neuznal z důvodu, že se tyto služby

týkaly jiného než posuzovaného období. Teprve v původním rozhodnutí o rozkladu předsedkyně žalovaného uvedla, že veškeré náklady na právní služby jsou neoprávněné z jediného důvodu – jejich vztahu k jinému než posuzovanému období; toto rozhodnutí však bylo zrušeno, a Rada žalovaného tedy znovu přezkoumávala závěr prvostupňového rozhodnutí, že část nákladů na právní služby ve výši 10 000 je neuznatelná proto, že nebylo doloženo skutečné poskytnutí těchto služeb. Pokud tedy Rada žalovaného v nyní posuzovaném rozhodnutí tomuto názoru přisvědčila, nejednalo se o překvapivé rozhodnutí.

[35] Nesouhlasila-li stěžovatelka s názorem žalovaného vyjádřeným v prvostupňovém rozhodnutí, dle kterého byla část nákladů na právní služby neuznatelná pro nedoložení skutečného poskytnutí služeb, bylo na ní, aby proti tomuto závěru brojila již v rozkladu. To však neučinila a vymezila se pouze proti tomu, že nebyly uznány náklady z důvodu, že se právní služby týkaly jiného než posuzovaného období. Ani po zrušení rozhodnutí předsedkyně žalovaného se stěžovatelka k poskytnutí právních služeb ve výši 10 000 Kč nevyjádřila, ačkoli k tomu měla bezesporu dostatek prostoru, když Rada žalovaného rozhodla zhruba pět měsíců poté, co bylo původní rozhodnutí zrušeno Nejvyšším správním soudem. Při rozhodování vycházela pouze z podkladů, s nimiž byla stěžovatelka seznámena, a zvolila právní posouzení, které bylo stěžovatelce taktéž známo z předchozího prvostupňového řízení. Nadto je třeba podotknout, že stěžovatelka v řízení před správními soudy pouze tvrdila, že měla v úmyslu navrhnout další dokazování, aniž konkrétně uvedla, co a jak hodlala prokázat. Lze tedy souhlasit s krajským soudem, že Rada žalovaného svým procesním postupem nezatížila řízení vadou, která by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé.

[36] Nelze přisvědčit ani stěžovatelčinu argumentu, že Rada žalovaného pochybila, pokud ji neupozornila na „*pokračování v řízení dle § 46 odst. 1 správního řádu*“. Citované ustanovení totiž upravuje zahájení správního řízení – to ovšem nebylo po zrušení původního rozhodnutí o rozkladu třeba znovu zahajovat, neboť v důsledku zrušení konečného rozhodnutí se běh správního řízení obnovil (stejně tak nebylo možno ani rozhodnout o pokračování v řízení podle § 65 správního řádu, neboť řízení nebylo přerušeno).

V. Závěr a náklady řízení

[37] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[38] Nejvyšší správní soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu podle obsahu spisu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.)

pokračování

V Brně dne 10. prosince 2021

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu