



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 ve věci

žalobce: **České teplo s.r.o.**, IČ: 25055925
sídlem Klapkova 731/34, 182 00 Praha 8 - Kobylisy
zastoupený daňovým poradcem JUDr. Stanislavem Lžičářem
sídlem Holečkova 31, 150 00 Praha 5

proti
žalovanému: **Energetický regulační úřad**
sídlem Masarykovo náměstí 5, 586 01 Jihlava

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 8. 2018, č. j. 07962-2/2018-ERU, ve znění opravného usnesení Rady Energetického regulačního úřadu ze dne 25. 9. 2018, č. j. 07962-4/2018-ERU

takto:

- I. Rozhodnutí Rady Energetického regulačního úřadu ze dne 9. 8. 2018, č. j. 07962-2/2018-ERU, ve znění opravného usnesení Rady Energetického regulačního úřadu ze dne 25. 9. 2018, č. j. 07962-4/2018-ERU, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 19.456 Kč, a to k rukám JUDr. Stanislava Lžičáře, daňového poradce, sídlem Holečkova 31, Praha 5, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění

I. Předmět řízení

1. Žalobou podanou ke Krajskému soudu v Brně dne 1. 2. 2019 se žalobce původně domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 12. 2018, č. j. 07962-10/2018-ERU, kterým byl zamítnut rozklad žalobce proti rozhodnutí Rady Energetického regulačního úřadu ze dne 9. 8. 2018, č. j. 07962-2/2018/ERU, ve znění usnesení Rady Energetického regulačního úřadu ze dne 25. 9. 2018, č. j. 07962-4/2018/ERU. Zároveň se domáhal i zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 8. 2018 ve znění usnesení žalovaného ze dne 25. 9. 2018.
2. Rozhodnutím ze dne 9. 8. 2018 rozhodl žalovaný ve zkráceném přezkumném řízení tak, že změnil rozhodnutí Rady Energetického regulačního úřadu ze dne 22. 5. 2018, č. j. 01426-66/2017-ERU, v části výroku rozhodnutí „správní řízení vedené pod sp. zn. OSR-01426/2017-ERU se zastavuje“ na „věc se vrací Energetickému regulačnímu úřadu k novému projednání“.

II. Obsah vyjádření účastníků v řízení před zrušením rozsudku ze dne 27. 5. 2020

3. V podané žalobě brojil žalobce primárně proti samotnému zahájení přezkumného řízení, ke kterému podle něj chyběl zákonný předpoklad pro zahájení. V souvislosti se zahájením přezkumného řízení namítl dotčení své dobré víry. Následně brojil proti nezákonnosti právního názoru žalovaného, která spočívala jednak v rozhodnutí žalované v rozporu s doporučením rozkladové komise a dále v tom, že na dotčenou otázku existují dva zcela srovnatelné právní názory. Zároveň brojil i proti názoru žalovaného na dopad přezkoumávaného rozhodnutí do práv žalobce a namítl zmeškání lhůty pro zahájení přezkumného řízení.
4. Žalovaný ve svém původním vyjádření k důvodům přezkumného řízení odkázal na obsah odůvodnění vydaných rozhodnutí. K přezkumu přistoupil žalovaný proto, že důvod pro zastavení řízení o přestupku žalobce nekorespondoval se zjištěnými skutečnostmi a odůvodněním rozhodnutí o zastavení řízení a výrok o zastavení řízení nemohl založit dobrou víru žalobce v dostatečné míře, jelikož v rozhodnutí nebyly uvedeny konkrétní důvody, proč bylo nutné správní řízení zastavit. K doporučení rozkladové komise uvedl, že jím není vázán, a skutečnost, že ve věci bylo rozhodnuto „na základě doporučení rozkladové komise“, byla uvedena omylem. To, že rozkladová komise dala ve věci jiné doporučení, je součástí správního spisu a není nijak zatajováno. V této souvislosti se neztotožňuje s názorem, že mělo být ve věci aplikováno příznivější stanovisko rozkladové komise. Lhůta pro zahájení přezkumného řízení byla dle názoru žalovaného zachována a řízení nebylo zatíženo procesními vadami.
5. Žalobce v podané replice i navazujícím vyjádření setrval na žalobních bodech, které dále v podrobnostech doplnil.

III. Rozsudek krajského soudu ze dne 27. 5. 2020 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2022, č. j. 3 As 220/2020-30

6. Svým původním rozsudkem krajský soud prohlásil rozhodnutí Rady Energetického regulačního úřadu ze dne 18. 12. 2018, č. j. 07962-10/2018-ERU, za nicotné a zároveň zrušil rozhodnutí Rady Energetického regulačního úřadu ze dne 9. 8. 2018, č. j. 07962-2/2018-ERU, ve znění opravného usnesení Rady Energetického regulačního úřadu ze dne 25. 9. 2018, č. j. 07962-4/2018-ERU, a věc mu vrátil k dalšímu řízení.
7. Žalobou podanou v souvislosti s výsledkem zkráceného přezkumného řízení ve věci rozhodnutí Rady Energetického regulačního úřadu ze dne 22. 5. 2018, č. j. 01426-66/2017-ERU, se soud zabývá již podruhé. V prvním případě se jednalo o žalobu doručenou soudu dne 20. 8. 2018 v souvislosti s vydáním rozhodnutí žalovaného č. j. 07962-2/2018/ERU ze dne 9. 8. 2018. V případě uvedené žaloby rozhodl soud usnesením ze dne 11. 10. 2018, č. j. 31A 121/2018-108, o zastavení řízení, jelikož vzal žalobce tehdejší žalobu zpět s ohledem na postup žalovaného, který vyhodnotil, že chybně nepřipustil v řízení rozklad.
8. Nynější soudní řízení je tak plynulým pokračováním sporu, který byl před zdejším soudem zahájen žalobou ze dne 20. 8. 2018.
9. Z obsahu správního spisu plyne, že v reakci na podanou žalobu vydal žalovaný opravné usnesení k rozhodnutí č. j. 07962-2/2018/ERU ze dne 9. 8. 2018, kterým změnil poučení o opravném prostředku a připustil proti citovanému rozhodnutí rozklad. Ten žalobce podal dne 15. 10. 2018, přičemž v návaznosti na to vzal svou žalobu ze dne 20. 8. 2018 ve věci sp. zn. 31A 121/2018 zpět. O rozkladu žalobce rozhodl žalovaný nyní napadeným rozhodnutím.
10. Zároveň z obsahu správního spisu zároveň plyne, že rozhodnutí Rady Energetického regulačního úřadu ze dne 9. 8. 2018, č. j. 07962-2/2018/ERU, bylo v rámci přezkumného řízení prvním úkonem ve věci.
11. V případě rozhodnutí Rady Energetického regulačního úřadu ze dne 18. 12. 2018, č. j. 07962-10/2018-ERU, dospěl soud k závěru, že napadené rozhodnutí vydané v rozkladovém řízení žalovaným je nicotné, protože žalovaný neměl pravomoc k jeho vydání, jelikož v prvním stupni ve zkráceném přezkumném řízení rozhodovala Rada Energetického regulačního úřadu, proti jejímuž rozhodnutí je dle § 17b odst. 11 vyloučen opravný prostředek *ex lege*.
12. Ve vztahu k rozhodnutí Rady Energetického regulačního úřadu ze dne 9. 8. 2018, č. j. 07962-2/2018-ERU, ve znění opravného usnesení Rady Energetického regulačního úřadu ze dne 25. 9. 2018, č. j. 07962-4/2018-ERU, dospěl krajský soud k závěru, že ze správního spisu ani z rozhodnutí Rady Energetického regulačního úřadu ze dne 9. 8. 2018, č. j. 07962-2/2018/ERU, neplyne, že by žalovaný ve zkráceném přezkumném řízení rozhodoval na návrh rozkladové komise. Žalovaný tím porušil povinnost stanovenou mu § 95 odst. 6 správního řádu a rozhodl tedy mimo svoji pravomoc, neboť ve zkráceném přezkumném řízení nebyl *ex lege* oprávněn rozhodovat bez návrhu rozkladové komise ve smyslu § 102 odst. 3 správního řádu.
13. Rozsudek krajského soudu byl podroben přezkumu Nejvyšším správním soudem, který v rozsudku ze dne 3. 3. 2022, č. j. 3 As 220/2020-30, kasační stížnost žalovaného proti rozsudku krajského soudu zamítl v části, která směřovala proti prohlášení nicotnosti rozhodnutí Rady Energetického regulačního úřadu ze dne 18. 12. 2018, č. j. 07962-10/2018-

ERU, a zrušil rozsudek zdejšího soudu v části, v níž zrušil rozhodnutí Rady Energetického regulačního úřadu ze dne 9. 8. 2018, č. j. 07962-2/2018-ERU, ve znění opravného usnesení Rady Energetického regulačního úřadu ze dne 25. 9. 2018, č. j. 07962-4/2018-ERU. V kasační části rozsudku Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že zdejší soud zatížil napadený rozsudek ve vztahu ke svému výroku II. o zrušení rozhodnutí v přezkumném řízení vadou, která měla vliv na zákonnost napadeného rozsudku, neboť nad rámec žalobních bodů sám „vyhledal“ vadu správního řízení, které předcházelo vydání zrušovaného rozhodnutí (tj. že nebylo vydáno na návrh rozkladové komise).

14. Zároveň Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku uvedl: „[42] *Správními soudy autoritativně konstatovaná nicotnost rozhodnutí o rozkladu spolu se zrušením výroku II. napadeného rozsudku (viz výrok II. tohoto rozsudku) zároveň žalobkyni otvírá prostor k tomu, aby mohla, pokud to bude považovat za potřebné, rozvést svoje argumenty směřující přímo proti rozhodnutí vydanému v přezkumném řízení. Takový postup považuje Nejvyšší správní soud za odpovídající ústavnímu právu na spravedlivý proces a bere tím v úvahu změnu těžiště přezkumné činnosti soudu.*

[43] Kasační soud však podotýká, že i kdyby tak neučinila, žaloba je bez dalšího doplnění projednatelná, neboť žalobkyně v ní brojí i proti rozhodnutí v přezkumném řízení s tím, že chyběl zákonný předpoklad pro jeho zahájení (viz zejména text žaloby na č. l. 3 soudního spisu).“

IV. Doplnění žaloby po kasačním rozsudku Nejvyššího správního soudu

15. Na úvod žalobce zopakoval námitku absence zákonného předpokladu pro zahájení přezkumného řízení, jak byla vyjádřena o odůvodněna v podané žalobě. Dále namítl, že správní orgán rozhodující o přezkumném řízení postupoval způsobem vylučujícím žalobce z řízení, které se týká jeho práva účastnit se vlastního procesu tím, že posuzované rozhodnutí žalovaného je jediným a současně prvním úkonem, který žalovaný ve věci učil, a to bez možnosti žalobce k jakémukoliv vyjádření se k tomu, zda jsou či nejsou splněny podmínky přezkumného řízení. Jako související pochybení označil postup žalovaného, kdy tento orgán ERU své rozhodnutí vydává bez zajištění si návrhu rozkladové komise. Nezpochybnil možnost žalovaného přijmout rozhodnutí proti názoru rozkladové komise, ale namítl, že jednak spis musí návrh rozkladové komise obsahovat, dále musí žalovaný odchylné právní posouzení věci přezkoumatelně odůvodnit, a ve věci podle ní nesmí existovat dva srovnatelné právní názory. Uvedeným opakoval a rozvíjel tvrzení obsažená v žalobě.
16. Relevantní a důvodná je podle něj i námitka absence důvodů pro samotné zahájení přezkumného řízení. Poukázal na to, že správní spis nedoznal žádných změn oproti stavu, kdy bylo zastaveno původní řízení dle § 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, a z napadeného rozhodnutí není zřejmé, co konkrétního a významného ve vztahu k „zákonnosti“ původního rozhodnutí změnilo názor žalovaného, tj. chybí zákonný předpoklad pro samotné zahájení přezkumného řízení. K tomu odkázal na rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu.
17. S uvedeným souvisela i námitka nedostatečné ochrany dobré víry žalobce a jejího dotčení. Žalovaný se otázkou ochrany dobré víry v rozporu s judikaturou vůbec nezabýval. Původní rozhodnutí bylo podle něj vydáno po cca. 2,5 letech vydáno v mezích a intencích zákona na základě obsáhlého zjišťování skutkového stavu.

18. Následně namítl nedodržení lhůty pro zahájení přezkumného řízení. S obsáhlou argumentací uvedl, že žalovaný postupoval dle správního řádu namísto zvláštní úpravy dle § 100 zákona o odpovědnosti za přestupky, jehož podmínky nesplnil, tudíž v „malém“ trestním řízení bylo postupováno podle právního předpisu, který na řízení nedopadal.
19. Dále podle něj však nebyly splněny ani lhůty dle § 96 odst. 1 správního řádu. V situaci, kdy Rada ERU mění své vlastní rozhodnutí, svůj vlastní výrok, musely být známe důvody pro přezkoumání vlastního rozhodnutí ode dne, kdy žalovaný vydal původní rozhodnutí ve věci samé. Odkaz na písemnost Fakultní Thomayerovy nemocnice (dále též „FTN“) žalobce odmítl, neboť tato písemnost není obsahem spisu a jakýkoliv odkaz na ní je v takovém případě bezpředmětným. Zároveň zpochybnil i obsah této písemnosti s ohledem na to, že ji žalovaný ani nezařadil do spisu. Počítat od písemnosti, která není obsahem spisu jakoukoliv lhůtu, je nepřipustný postup, který je navíc nepřezkoumatelný. Dále se žalobce obsáhle vyjadřoval k postupu žalovaného v širších souvislostech kontaktů Rady ERÚ a Fakultní Thomayerovy nemocnice.
20. Žalovaný se k doplnění žaloby nevyjádřil.

V. Opětovné posouzení věci

21. Krajský soud v Brně přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první, s. ř. s.) tak, jak byly doplněny na základě kasačního rozsudku Nejvyššího správního soudu, 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 § 51 s. ř. s.

K vyloučení procesních práv žalobce

22. Žalobce brojil proti tomu, že správní orgán rozhodující o přezkumném řízení postupoval způsobem vylučujícím žalobce z řízení, které se týká jeho práva účastnit se vlastního procesu tím, že posuzované rozhodnutí žalovaného je jediným a současně prvním úkonem, který žalovaný ve věci učil, a to bez možnosti žalobce k jakémukoliv vyjádření se k tomu, zda jsou či nejsou splněny podmínky přezkumného řízení.
23. V nyní posuzované věci rozhodoval žalovaný podle § 98 správního řádu, který upravuje tzv. *zkrácené* přezkumné řízení. Dle tohoto ustanovení platí, že, jestliže je porušení právního předpisu zjevné ze spisového materiálu, jsou splněny ostatní podmínky pro přezkumné řízení a není zapotřebí vysvětlení účastníků, může příslušný správní orgán provést zkrácené přezkumné řízení. Dokazování se neprovádí. *Prvním úkonem* správního orgánu při zkráceném přezkumném řízení je *vydání rozhodnutí podle § 97 odst. 3*.
24. V rozsudku ze dne 11. 5. 2011, č. j. 1 As 31/2011-72, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „Zkrácené přezkumné řízení je projevem zásady procesní ekonomie (§ 6 odst. 2 správního řádu) a jeho účelem je odstranit akt přijatý v rozporu s právními předpisy bez zbytečného zatěžování dotčených osob, nikoliv zjednodušit činnost správních orgánů a připravit dotčené osoby o jejich procesní práva. Nad rámec podmínek specifikovaných v § 94 až 96 správního řádu je pro provedení zkráceného přezkumného řízení zapotřebí kumulativně splnit tři další předpoklady:

1) porušení právního předpisu je zjevné ze spisového materiálu, 2) není zapotřebí vysvětlení účastníků a 3) není třeba provádět dokazování. Tyto tři předpoklady jsou rozvedením myšlenky, že ve zkráceném přezkumném řízení nelze doplňovat správní spis: ke zrušení správního rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení tak dojde za důkazní situace, která byla účastníkům správního řízení známa. Současně je ovšem třeba mít na paměti, že zkrácené přezkumné řízení je sice zahajováno z moci úřední, nezřídka je však impulsem k jeho zahájení podnět podaný účastníkem řízení nebo jinou osobou. Jestliže je podnět nejasný nebo nesrozumitelný, je nepochybně správní orgán oprávněn požádat podatele, aby svůj podnět upřesnil. Toto upřesnění ovšem nesmí být skrytým vysvětlením účastníka nebo doplňováním důkazů, neboť by tím docházelo k obcházení § 98 správního řádu a zásady zákazu doplňování správního spisu. V souladu s touto zásadou nelze vztahovat zákaz poskytování vysvětlení či vyjádření jen na účastníky, ale též na správní orgány a dotčené orgány státní správy, které vystupovaly ve správním řízení (Vedral, J., cit. d., s. 589).“

25. Definičním znakem vydání rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení je, že se neprovádí dokazování, resp. *nesmí se provádět dokazování*. V řízení se rozhoduje bez podstatnější součinnosti, ideálně zcela bez součinnosti účastníka řízení, neboť má být nařízeno přezkoumání rozhodnutí, které obsahuje zcela zjevný rozpor s právními předpisy. V citovaném rozsudku prvního senátu mimo jiné NSS uvedl, že „*Jediným důvodem, pro který může příslušný správní orgán pravomocné správní rozhodnutí v přezkumném řízení zrušit či změnit, je skutečnost, že přezkoumávané rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy (§ 97 odst. 3 správního řádu). Kritériem přezkoumávání je pak pouze zákonnost přezkoumávaného správního rozhodnutí, nikoliv též věcná správnost nebo jiná hlediska* (srov. Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 554-555).“ a pro vydání rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení nemá být potřeba pro účely zjištění nezákonnosti jakkoliv doplňovat skutková zjištění.
26. S ohledem na uvedené, žalovaný postupoval v souladu s úpravou *zkráceného* přezkumného řízení, pokud nevyzval žalobce k vyjádření se, seznámení se spisem nebo jiné procesní aktivitě. Jinou otázkou ale zůstává, zda byly naplněny důvody pro zahájení *zkráceného* přezkumného řízení a k tomu viz níže.

Přijetí rozhodnutí o nařízení přezkumu bez vyjádření rozkladové komise

27. S ohledem na celý vývoj věci se soud na prvním místě zabýval námitkami souvisejícími s povinností žalovaného v případě zkráceného přezkumného řízení rozhodovat po vyjádření rozkladové komise, kterými se zdejší soud zabýval již v předcházejícím, zrušeném, rozsudku a, jak plyne ze shora uvedeného, považoval ji za důvod pro zrušení rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení. Nejvyšší správní soud nicméně dospěl k názoru, že v tomto bodě zdejší soud hodnotil napadené rozhodnutí mimo rámec vymezený žalobními body a věcně se touto otázkou nezabýval.
28. Žalobce po poučení, které mu bylo poskytnuto na základě závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu, zcela konkrétně jako vadu rozhodnutí o nařízení přezkumu namítl právě to, že žalovaný vydal rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení bez zajištění si návrhu rozkladové komise. Soud nemá důvod měnit svůj názor, který vyslovil v předcházejícím rozhodnutí a který reaguje na nyní zcela konkrétně uvedenou žalobní námitku.

29. Ze správního spisu vyplývá, že prvním úkonem ve věci bylo rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení. Tomuto rozhodnutí formálně ve správním spise předchází protokol o hlasování. Žádná další listina není součástí správního spisu. Tento postup je ale, dle názoru soudu, v rozporu s § 95 odst. 6 a § 152 odst. 3 správního řádu a stejně tak i s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2010, č. j. 7 As 21/2010–232.
30. Podle § 95 odst. 6 správního řádu platí, že, jde-li o rozhodnutí ústředního správního úřadu, rozhoduje v přezkumném řízení ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu; ustanovení § 152 odst. 3 platí obdobně.
31. Podle § 152 odst. 3 správního řádu *návrh na rozhodnutí* podle odstavce 2 *předkládá* ministrovi nebo vedoucímu jiného ústředního správního úřadu *rozkladová komise*. Rozkladová komise má nejméně 5 členů. Předsedu a ostatní členy rozkladové komise jmenuje ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu. Většinu členů rozkladové komise tvoří odborníci, kteří nejsou zaměstnanci zařazení do ústředního správního úřadu. Ustanovení § 14 a 134 platí obdobně s tím, že rozkladová komise může jednat a přijímat usnesení v nejméně pětičlenných senátech a že většina přítomných členů musí být odborníci, kteří nejsou zaměstnanci ústředního správního úřadu.
32. Jelikož se v napadené věci nejednalo o přezkumné řízení zahájené na podnět, byl žalovaný povinen již v případě prvního rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení rozhodnout na návrh rozkladové komise. Ustanovení § 95 odst. 6 sice výslovně hovoří „pouze“ o ústředním správním úřadu, nicméně s argumentem *a minori ad maius* musí být toto pravidlo vztaheno na přezkum rozhodnutí ministra nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu.
33. V případě, že v druhém stupni rozhoduje ve správním řízení ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu není vedení přezkumného řízení vyloučeno. Jestliže dle § 95 odst. 1 v přezkumném řízení rozhoduje nadřízený správní orgán a tím se dle § 178 odst. 2 poslední věta správního řádu rozumí vedoucí příslušného ústředního správního úřadu, pak je třeba na ministra, resp. vedoucího jiného ústředního správního úřadu, který rozhodoval jako druhý stupeň ve správním řízení, hledět stejně jako by rozhodoval samotný ústřední správní orgán, neboť v přezkumu rozhodnutí kteréhokoliv z nich rozhodují tytéž zákonem určené osoby.
34. Jestliže ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu je povinen v přezkumném řízení (i v prvním stupni) rozhodovat na návrh rozkladové komise o rozhodnutí „svého“ ústředního státního orgánu, tím spíše musí být povinen rozhodovat na návrh rozkladové komise o svém vlastním rozhodnutí.
35. Ze správního spisu ani z rozhodnutí Rady Energetického regulačního úřadu ze dne 9. 8. 2018, č. j. 07962-2/2018/ERU, neplyne, že by žalovaný ve zkráceném přezkumném řízení rozhodoval na návrh rozkladové komise. Žalovaný tím porušil povinnost stanovenou mu § 95 odst. 6 správního řádu a rozhodl tedy mimo svoji pravomoc, neboť ve zkráceném přezkumném řízení nebyl *ex lege* oprávněn rozhodovat bez návrhu rozkladové komise ve smyslu § 152 odst. 3 správního řádu.

K důvodům zahájení přezkumného řízení a k ochraně dobré víry žalobce

36. Další skupinou námitek jsou námitky v souvislosti s důvody pro zahájení přezkumného řízení a s ochranou dobré víry žalobce. I tyto námitky jsou podle zdejšího soudu důvodné.

37. Podle § 94 odst. 4 správního řádu platí, jestliže po zahájení přezkumného řízení správní orgán dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví.
38. Podle § 94 odst. 5 správního řádu je při rozhodování v přezkumném řízení je správní orgán povinen šetřit práva nabytá v dobré víře, zejména mění-li rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy (§ 97 odst. 3) nebo určuje-li, od kdy nastávají účinky rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení (§ 99).
39. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 8. 2016, č. j. 5 As 203/2015-141, jasně uvedl: *„Výše uvedené závěry stran dobré víry stěžovatelky jsou zcela případné i na projednávanou věc. Pokud rozpor rozhodnutí s právními předpisy má mít původ výlučně v postupu správního orgánu, aniž by k tomu stěžovatelka svým přičiněním jakkoli přispěla, a je v dobré víře, že rozhodnutí bylo vydáno správním postupem, je třeba její dobrou víru v intencích § 94 odst. 5 a § 99 odst. 2 správního řádu reflektovat.“*
40. Dále již v rozsudku ze dne 21. 1. 2010, č. j. 6 As 36/2009-162, Nejvyšší správní soud uvedl: *„Přezkumné řízení dle § 94 a násl. správního řádu je podle názoru Nejvyššího správního soudu mimořádným prostředkem směřujícím do změny či zrušení již pravomocného rozhodnutí správního orgánu. Jediným důvodem, pro který může příslušný správní orgán přezkoumávané pravomocné správní rozhodnutí v přezkumném řízení zrušit, je skutečnost, že přezkoumávané rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy (§ 97 odst. 3 správního řádu). Kritériem přezkoumávání je pak pouze zákonnost přezkoumávaného správního rozhodnutí, nikoliv též věcná správnost nebo jiná hlediska (srov. Vedral, J.: Správní řád. Komentář. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 554, 555). I v případě rozporu přezkoumávaného rozhodnutí s právními předpisy však musí přezkoumávající orgán dbát na zachování zásady proporcionality vyjádřené v § 94 odst. 4 správního řádu: „Jestliže po zahájení přezkumného řízení správní orgán dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví.“*

Při využívání § 94 a násl. správního řádu je třeba dbát toho, že každý vrchnostenský správní akt, rozhodnutí, je již pojmově zásahem do subjektivních oprávnění a povinností osoby. Stalo-li se takové rozhodnutí pravomocným, musí státní moc poskytovat výkonu práv účinnou ochranu a jejich nositelům garanci nenarušitelnosti takovýchto práv. Tento princip není ostatně v právu ničím ojedinělým. Stejně tak ve sféře soukromého práva platí, že bude poskytnuta ochrana pokojnému stavu (neminem laedere) a této ochrany se lze bez pochybností dovolat i tam, kde by pokojný stav byl nastolen protiprávně. Navíc v teorii ani v praxi není zpochybňováno, že výkon státní správy se děje s presumpcí legality a správnosti. K odstranění věcných, procesních i hmotněprávních vad rozhodnutí slouží řádné opravné prostředky, podávané proti nepravomocným rozhodnutím. Jestliže se rozhodnutí stane pravomocným (doslova „nabude moci práva“, stává se právem), je jím vázán nejen jeho adresát, ale i jeho původce a rozhodnutí je považováno za zákonné a věcně správné. Je samozřejmé, že právo musí stanovit mechanismy, jak odstranit akty nezákonné, které se staly právem. Tyto mechanismy jsou však výjimkou, jejich uplatnění je vázáno na přísné podmínky a užijí se jen tam, kde zájem na odstranění nezákonnosti vyžaduje prolomení shora naznačených principů, a jen v rozsahu nezbytném k dosažení účelu (zásada ne ultra vires). Z toho plyne, že je povinností správního orgánu při

zrušení rozhodnutí vždy zvážit, zda ochrana práv založených podle pravomocného rozhodnutí, při jehož vydání byl porušen zákon, může být odstraněna i jinak. (srov. rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 10. 1996, sp. zn. 7 A 139/94).“

41. V nyní posuzované věci vznikla, podle názoru soudu až absurdní, situace (aniž by soud hodnotil, jak k ní došlo), kdy Rada ERÚ pod jiným vedením zjistí cca 2,5 měsíce poté, co po devítiměsíčním řízení o rozkladu vydala své rozhodnutí, že rozhodla (podle napadeného rozhodnutí) fakticky nepřezkoumatelně, resp. že část jejího rozhodnutí je v pořádku, ale v části své závěry tak úplně neodůvodnila.
42. Pro posouzení věci je podstatné věcné posouzení naplnění podmínek pro zahájení přezkumného řízení a pro ochranu dobré víry žalobce. S tím souvisí to, že procesní postupy správního orgánu, v jejichž rámci dochází ke zpřesňování předmětu řízení, resp. závěry o tom, zda došlo k vyčerpání předmětu řízení a v souvislosti s tím i např. zastavení řízení o deliktu v případě, že správní orgán dojde k závěru, že se delikt nestal, mohou být sice ovlivněny procesní aktivitou obviněného, nicméně pro trestní řízení platí (vč. správního řízení trestního), že správní orgán musí obviněnému prokázat vinu a ne, že obviněný má prokazovat svoji nevinu.
43. Z napadeného rozhodnutí plyne, že správní řízení se žalobcem bylo zahájeno oznámením o deliktu ve věci možného „porušení § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách při uplatňování ceny tepelné energie za rok 2014, jejíž výše nebyla v souladu s podmínkami věcného usměrňování, když uvedená společnost jednak v rozporu s bodem (2.2.1) přílohy č. 1 cenového rozhodnutí č. 2/2013 uplatnila v ceně tepelné energie ekonomicky neoprávněné náklady, konkrétně odpisy ve výši 1 753 662,51 Kč, a dále v rozporu s body (1.1) a (1.3) cenového rozhodnutí č. 2/2013 nepřiměřený zisk ve výši 4 846 685,35 Kč.“
44. V rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení žalovaný dále uvedl, že „Předmět správního řízení byl tedy zahájen jakožto jediný skutek účastníka řízení (porušení cenových předpisů při kalkulaci a uplatňování ceny tepelné energie v roce 2014), když tento skutek se skládal z dílčích porušení cenových předpisů. Při srovnání s výrokem rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. j. 01426-58/2017-ERU ze dne 15. srpna 2017 je patrné, že výrok napadeného rozhodnutí v části specifikace protiprávního jednání účastníka řízení (jakým způsobem se dopustil spáchání správního deliktu) se kompletně nekryje s předmětem správního řízení, jak bylo zahájeno dne oznámením ze dne 1. února 2017, a to ani dohromady s ostatními výroky tohoto rozhodnutí. Předmět zahájeného správního řízení byl tedy formulován jakožto porušení cenových předpisů při kalkulaci ceny tepelné energie za rok 2014 uplatňované v příslušné cenové lokalitě, přičemž tento předmět řízení se nevyčerpává nepřiměřeným ziskem ve výši 2 564 099 Kč, kterou následně prvostupňový správní orgán označil za nepřiměřený zisk a jednání mající za následek spáchání správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách. Není tedy vyloučeno, aby prvostupňový správní orgán v rámci vymezeného předmětu správního řízení (který ještě ostatně může dále upřesnit či rozšířit) shledal porušení cenových předpisů ze strany účastníka řízení. Z uvedeného hlediska se tedy zastavení řízení jeví jako předčasné.“, a dále konstatoval, že se ve vztahu ke zrušovanému rozhodnutí ve věci deliktu ztotožňuje se závěry rozhodnutí ze dne 22. 5. 2018 v tom smyslu, že ERÚ neprokázal žalobci zahrnutí nepřiměřeného zisku do ceny tepelné energie ve výši 2 564 099 Kč z důvodů, které byly uvedeny v citovaném rozhodnutí. „Z tohoto důvodu proto Rada setrvává na stanovisku, že předmětné rozhodnutí bylo nutno zrušit. To však ještě neznamená

nutnost zastavení předmětného správního řízení, když důvody tohoto postupu byly v uvedeném rozhodnutí ostatně uvedeny velice stručně a není zcela zřejmé, proč bylo řízení zastaveno.“

45. K zastavení řízení rozhodnutím ze dne 22. 5. 2018 v nyní projednávaném případě došlo na základě zásady *v pochybnostech ve prospěch obviněného*. Rozhodnutí ze dne 22. 5. 2018 (jak vyplývá z napadeného rozhodnutí a zároveň z kopie rozhodnutí ze dne 22. 5. 2018) se týkalo v podstatě výlučně té části stíhaného jednání, která byla vymezena jako dosažení zisku v nepřiměřené výši.
46. Naopak rozhodnutí ERÚ ze dne 15. 8. 2017, č. j. 01426-58/2017-ERU, (tj. původní prvostupňové rozhodnutí) se týkalo (jak vyplývá z napadeného rozhodnutí a z kopie rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, kterou přiložil žalobce k žalobě) jednak stanovení ceny v rozporu s podmínkami věcného usměrňování cen (žalobce podle něj zahrnul do ceny tepelné energie nepřiměřený zisk), a dále odpisů (kde nemělo být prokázáno, že by účetnictví žalobce nepodávalo pravdivý obraz skutečného stavu). Konkrétně v tomto rozhodnutí bylo uvedeno, že v rámci správního řízení nebylo prokázáno, že by žalobce do ceny tepelné energie za rok 2014 promítl i odpisy, které by byly považovány za ekonomicky neoprávněný náklad v ceně tepelné energie ve smyslu bodu (1.1) a (1.2) cenového rozhodnutí v návaznosti na bod (2.2.1) přílohy č. 1 cenového rozhodnutí.
47. Jak vyplývá z nyní napadeného rozhodnutí, tak Energetický regulační úřad zahájil řízení tak, že popsal v oznámení o zahájení řízení dvě jednání. Jedno, jak plyne z napadeného rozhodnutí, neshledal jako nezákonné správní orgán prvního stupně, druhé druhostupňový orgán (tj. sám žalovaný). V obou případech k těmto závěrům dospěl na základě skutkového stavu, který zjišťoval ve správním řízení sám Energetický regulační úřad, který dospěl k závěru, že jedno jednání nebylo prokázáno a o druhém rozhodl v pochybnostech ve prospěch žalobce.
48. Z napadeného rozhodnutí není vůbec zřejmé, že by k závěrům, které jsou popsány jako závěry správního řízení v napadeném rozhodnutí, dospěl Energetický regulační úřad za přičinění žalobce. Žalobce proto mohl být jednoznačně v dobré víře, že rozhodnutí jak v prvním stupni (o prvním vytýkaném jednání), tak v druhém stupni (o druhém jednání) bylo vydáno správním postupem po obsáhlém zjišťování skutkového stavu.
49. V této procesní situaci nemůže obstát žalobou napadené rozhodnutí, ze kterého není vůbec konkrétně patrné, jaké *konkrétní, a nikoliv hypotetické* vady v zákonnosti žalovaný ve svém předcházejícím rozhodnutí spatřuje, a už vůbec ne to, proč jsou tyto *konkrétní, a nikoliv hypotetické* vady natolik zásadní, aby převážily nad principem ochrany dobré víry žalobce, kterou se žalovaný naprosto nezabýval.
50. Závěry o tom, že neměl být vyčerpán předmět řízení, a proto není tedy vyloučeno, aby prvostupňový správní orgán v rámci vymezeného předmětu správního řízení shledal porušení cenových předpisů ze strany účastníka řízení a že důvody byly v uvedeném rozhodnutí uvedeny velice stručně a není zcela zřejmé, proč bylo řízení zastaveno, jsou natolik obecné, že z nich nelze dovodit konkrétní nezákonnost, nýbrž toliko úvahy o možných jiných závěrech na základě *shodného* spisu, na jehož základě týž orgán řízení zastavil. Napadené rozhodnutí žalovaného fakticky stojí na tom, že se žalovaný ve svém rozhodnutí ze dne 22. 5. 2018 vypořádal pouze s částí předmětu deliktního řízení spočívající v neoprávněném zisku, avšak taktně pomíjí to, že sám žalovaný v napadeném rozhodnutí rekapituluje to, že správní orgán prvního stupně již v prvostupňovém

rozhodnutí část předmětu řízení o odpisech posoudil. V napadeném rozhodnutí tudíž žalovaný nijak nevysvětluje, která část předmětu řízení neměla být posouzena. Naopak napadené rozhodnutí vyvolává dojem, že je cílem žalovaného umožnit revizi svého vlastního rozhodnutí s potenciálně jiným výsledkem. To však je naprosto v rozporu s principem ochrany dobré víry žalobce.

Dodržení lhůt pro zahájení přezkumného řízení

51. Další skupina námitek směřovala do otázky dodržení lhůt pro zahájení přezkumného řízení. I tyto námitky jsou částečně důvodné.
52. Soud nicméně neshledal důvodnou tu část námitek, ve které žalobce namítal nesprávné užití správního řádu namísto zvláštní úpravy dle § 100 zákona o odpovědnosti za přestupky. Žalobce vychází z toho, že v případě přestupků lze zahájit přezkumné řízení jen na základě § 100 zákona o odpovědnosti za přestupky, zdejší soud, stejně jako např. Krajský soud v Ostravě v rozsudku ze dne 1. 8. 2019, čj. 18 A 23/2018-29, vyhodnotil ustanovení § 100 zákona o odpovědnosti za přestupky jako zvláštní právní úpravu, která doplňuje obecnou úpravu správního řádu.
53. Ustanovení § 100 zákona o odpovědnosti za přestupky doplňuje úpravu správního řádu, o situace, kdy vyjdou najevo skutečnosti, které odůvodňují posouzení skutku, o kterém již bylo pravomocně rozhodnuto jako o přestupku, jako trestného činu. Vedle toho ale nadále platí obecné ustanovení § 94 odst. 1 správního řádu, dle kterého se z moci úřední přezkoumávají pravomocná rozhodnutí v případě, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy. Obě situace jsou nicméně rozlišeny délkou subjektivní i objektivní lhůty pro zahájení přezkumného řízení.
54. Přestože uvedenou část námitky nemá soud za důvodnou, dospěl k závěru, že přezkumné řízení před žalovaným nebylo zahájeno v subjektivní dvouměsíční lhůtě dle § 96 odst. 1 správního řádu.
55. Soud se ztotožnil se žalobcem v tom, že v nyní projednávané věci je třeba počátek běhu lhůty odvozovat data vydání rozhodnutí o rozkladu, nikoliv od blíže nespecifikovaného a ve správním spise nezaloženého dopisu Fakultní Thomayerovy nemocnice.
56. K počátku běhu subjektivní lhůty odkázal žalovaný na dopis, který obdržel od Fakultní Thomayerovy nemocnice dne 20. 7. 2018. Uvedl, že s ohledem na to, že FTN nebyla účastníkem řízení, nepostupoval žalovaný dle § 95 odst. 2 správního řádu, nicméně podnět vyhodnotil a přistoupil provedení přezkumného řízení z úřední povinnosti. V rozhodnutí, které soud v předcházejícím rozsudku prohlásil za nicotné, odkazoval na problematické určení okamžiku učinění rozhodnutí každého z členů Rady, nicméně i v tomto nicotném rozhodnutí odkázal na uvedený dopis jako na impuls k přezkoumání rozhodnutí ze dne 22. 5. 2018.
57. Uvedený dopis ale žalovaný neučinil součástí spisu v přezkumném řízení, a naopak zcela vědomě ho zařadil do jiného správního spisu ve věci sp. zn. 07795/2018-ERU. Zároveň již v rozkladu proti rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení (byť navazující rozhodnutí bylo prohlášeno za nicotné) byla otázka běhu lhůty nastolena.
58. Pokud chtěl žalovaný odvozovat počátek běhu lhůty od uvedeného dopisu FTN, musí být tento dopis nutně součástí správního spisu v přezkumném řízení. Není možné, aby

odkazoval žalovaný jako na podnět vedoucí k zahájení běhu subjektivní lhůty, na listinu, která není součástí spisu. Takový postup vylučuje jakoukoliv kontrolu ze strany ať už účastníka řízení, neboť je mu zatajena listina, od které se (dle tvrzení žalovaného) odvíjela vůle Rady zahájit řízení, tak i ze strany soudu, kterému byl předložen spis, ze kterého bylo do samostatného spisu nesouvisejícího s přezkumným řízením vyloučeno uvedené podání.

59. To platí zejména v situaci, kdy měl žalovaný dopis obdržet dne 20. 7. 2018, tj. na konci dvouměsíční lhůty ode dne vydání rozhodnutí ze dne 22. 5. 2018, a zařazením listiny do jiného, samostatného, spisu vyloučil žalovaný mj. ověření toho, kdy taková listina byla žalovanému doručena. Pokud by soud vyšel z názoru žalovaného o nutnosti seznámení se s podnětem každým členem Rady tak, aby mohl každý přijmout vlastní závěr, tak samozřejmě není patrné, kdy se s podnětem seznámila celá Rada, resp. její členové.
60. Za této situace s ohledem na nutnost objektivizovat počátek běhu subjektivní lhůty nemůže soud postupovat jinak než odvíjet běh lhůty od jediného objektivního okamžiku, kdy bylo nejdříve možné zjistit žalovaným tvrzené vady rozhodnutí ze dne 22. 5. 2018, kterým je datum vydání tohoto rozhodnutí.
61. Argumentace stěžovatele o problematickém stanovení okamžiku, kdy jednotliví členové Rady jako kolektivního orgánu dojdou k vlastním závěrům, je lichá a vedla by k absurdním důsledkům velmi složitě omezeného stanovení počátku běhu poměrně krátké a přísné lhůty pro zahájení přezkumného řízení.
62. Žalovaný, tj. Rada ERÚ, zamýšlela nařídit přezkum vlastního chybně vydaného rozhodnutí. K tomu, že rozhodnutí není „asi úplně dobře odůvodněno“, potřebovala (dle vlastního vyjádření) ta samá Rada podnět osoby, která nebyla účastníkem řízení o deliktu žalobce a která byla o výsledku řízení, resp. o hlasování Rady informována dvěma členy Rady. V situaci, kdy žádná z listin, která by mohla vnést světlo do skutečností, které následovaly po vydání rozhodnutí ze dne 22. 5. 2018, nebyla žalovaným zařazena do správního spisu přezkumného řízení, nepovažuje soud za možné odvíjet běh lhůty od dopisu FTN. V té souvislosti soud i s ohledem na vyjádření žalovaného ve věci samé nahlédl do protokolu o hlasování ve zkráceném přezkumném řízení, nicméně po posouzení věci dospěl k závěru, že otázky spojené s hlasováním Rady, případně poskytováním informací z hlasování Rady, jak na ně poukazoval žalobce, nejsou pro posouzení věci *in concreto* podstatné. Soud proto zjištěné skutečnosti a namítané otázky spojené s osobami členů Rady sice obecně vzal na vědomí, ale blíže je nehodnotil, stejně jako obsáhlou polemiku žalobce ohledně kontaktů Rady a FTN.
63. Jinými slovy, podle názoru soudu počala lhůta pro přezkumné řízení, které chtěl žalovaný zahájit z důvodů uvedených v rozhodnutí ze dne 9. 8. 2018 běžet dne 22. 5. 2018 a uplynula dne 22. 7. 2018.

VI. Závěr a náklady řízení

64. S ohledem na vše shora uvedené nezbylo zdejšímu soudu nic jiného, než prohlásit žalobou napadené rozhodnutí za nicotné (§ 76 odst. 2 s. ř. s.). Současně s rozhodnutím žalovaného zrušil žalovaného ze dne 22. 5. 2018, č. j. 01426-66/2017-ERU (§ 78 odst. 3 s. ř. s.). V dalším řízení je žalovaný vázán shora uvedenými právními názory zdejšího soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

65. 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 čtyři úkony právní služby (příprava a převzetí věci, podání žaloby, podání repliky, doplnění žaloby) dle ustanovení § 11 vyhl. 177/1996 Sb. tedy 12.400 Kč. Dále náleží žalobci náhrada nákladů za paušální náhradu výdajů podle ustanovení § 13 vyhl. 177/1996 Sb. za tytéž čtyři úkony právní služby, tj. 1.200 Kč a částka 3.000 Kč za zaplacený soudní poplatek. Celkem tedy náhrada nákladů řízení představuje spolu s DPH částku 19.456 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.

Kasační stížnost je nepřípustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

Brno 14. září 2022

JUDr. Jaroslava Skoumalová v. r.
předsedkyně senátu