



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Jana Čížka a JUDr. Davida Krysky ve věci

žalobkyně: **Středočeské vodárny, a.s., IČO 26196620**
sídlem U Vodojemu 3085, Kladno
zastoupena advokátem Mgr. Lukášem Nohejlem
sídlem Opletalova 1525/39, Nové Město, Praha 1

proti
žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**
sídlem Masarykova 427/31, Brno-město, Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 10. 2020, č. j. 39065/20/5000-10610-711889,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 10. 2020, č. j. 39065/20/5000-10610-711889, a rozhodnutí Specializovaného finančního úřadu ze dne 6. 11. 2019, č. j. 165282/19/4420-13731-203900, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni na náhradu nákladů řízení částku 19 456 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta Mgr. Lukáše Nohejla.

Odůvodnění:

Vymezení věci, stručný obsah žaloby a vyjádření účastníků

1. Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný změnil rozhodnutí Specializovaného finančního úřadu (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 6. 11. 2019, č. j. 165282/19/4420-13731-203900 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 5 700 000 Kč podle 16 odst. 4 písm. b) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění zákona č. 183/2017 Sb. (dále jen „zákon o cenách“) za správní delikt podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách. Žalovaný prvostupňové rozhodnutí změnil tak, že část textu výroků I a II prvostupňového rozhodnutí „*I. ... Sjednáním cen, jejichž kalkulace nebyly v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen podle ustanovení § 6 odst. 1 zákona o cenách, získala obviněná v kontrolovaném období nepřiměřený majetkový prospěch v celkové výši 5 249 710 Kč. II. Za spáchaný přestupek se obviněné ukládá pokuta podle ustanovení § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách ve spojení s ustanovením § 35 a násl. přestupkového zákona ve výši 5 700 000 Kč (slovy: pět milionů sedm set tisíc korun českých).*“ nahradil textem: „*I. ... Sjednáním cen, jejichž kalkulace nebyly v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen podle ustanovení § 6 odst. 1 zákona o cenách, získala obviněná v kontrolovaném období nepřiměřený majetkový prospěch v celkové výši 2 529 515,84 Kč. II. Za spáchaný přestupek se obviněné ukládá pokuta podle ustanovení § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách ve spojení s ustanovením § 35 a násl. přestupkového zákona ve výši 2 700 000 Kč (slovy: dva miliony sedm set tisíc korun českých).*“ Ve zbývajícím rozsahu žalovaný prvostupňové rozhodnutí potvrdil.
2. Žalobkyně v žalobě nejprve rekapituluje průběh správního řízení. Následně namítá, že: (i) správní řízení trpělo takovými vadami, že byla zkrácena na svých právech podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů způsobem, jenž měl za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé; (ii) správní orgány postupovaly v rozporu se základními zásadami správního práva a ústavně nepřipustným způsobem zasáhly do jejích práv – žalovaný vycházel výlučně ze stanoviska Ministerstva financí, které vzniklo až po kontrolovaném období a aplikuje je na případ žalobkyně retroaktivně, což je v přímém rozporu s čl. 1 Ústavy i konstantní judikaturou Ústavního soudu; (iii) tvrzení, že žalobkyně do věcně usměrňované ceny vodného a stočného zahrnula ekonomicky neoprávněné náklady, je věcně nesprávné a nemá oporu ve spisu, protože náklady na penzijní připojištění a životní pojištění nebyly v kontrolovaném období ekonomicky neoprávněnými ve smyslu zákona o cenách a postup žalobkyně byl v souladu s tehdy platnou právní úpravou a ustálenou praxí správního orgánu I. stupně; (iv) tvrzení o zahrnutí vyšších než oprávněných nákladů v položkách Energie a Ostatní provozní náklady do ceny vodného a stočného není správné, neboť žalobkyni žádný právní předpis neukládá povinnost provést aktualizaci kalkulace ceny z důvodu nedočerpání plné výše řádně kalkulované (předem odhadované) nákladové položky v průběhu kalendářního roku – rozdíl skutečné výše nákladů oproti kalkulované výši nebyl zcela zjevně nepřiměřený; (v) žalovaný nezohlednil prekluzi ve vztahu k jednání žalobkyně, k níž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti, neboť jde o hmotněprávní institut; (vi) prvostupňové rozhodnutí bylo stíženo takovými vadami, že je měl žalovaný zrušit, namísto toho je ale změnil a doplnil, čímž byla žalobkyně připravena o možnost podání odvolání proti němu; (vii) z postupu správního orgánu I. stupně, žalovaného a Ministerstva financí je zřejmá neúměrná zaujatost, dochází k naprosto účelovému a věcně nesprávnému výkladu právních předpisů, k radikálnímu odchýlení od předchozí dlouhodobé a ustálené praxe, k nedostatečnému vypořádání

předložených důkazů ve prospěch žalobkyně objektivně prokazujících opak a excesu z mezí správního uvážení.

3. Žalovaný ve vyjádření navrhuje zamítnutí žaloby, přičemž odkazuje na obsah spisového materiálu a odůvodnění napadeného rozhodnutí. Podotýká, že žalobní námitky se převážně kryjí s odvolacími, na něž reagoval, a žalobkyně pouze polemizuje se závěry uvedenými v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Žalovaný má za to, že postupoval v souladu se zákonem. K námitce promlčení odpovědnosti uvádí, že se uplatní tříletá promlčecí doba podle § 30 písm. b) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o přestupcích“), jelikož podle § 16 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách se jedná o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč. Rovněž lze mít za prokázané, že protiprávní stav vyvolaný žalobkyní trval do 31. 12. 2015, nicméně s ohledem na rozsah kontrolovaného období nelze konstatovat, že protiprávní stav trval i po 31. 12. 2015. K přerušení běhu promlčecí lhůty došlo oznámením o zahájení řízení o přestupku č. j. 130243/17/4420-13731-203900 dne 7. 8. 2017 (tj. doručením podle § 78 odst. 2 zákona o přestupcích), vydáním meritorního rozhodnutí o uložení pokuty ze dne 9. 2. 2018, č. j. 24700/18/4420-13731-105669, a vydáním prvostupňového rozhodnutí. V projednávané věci se tak uplatňuje zákonný korektiv v podobě objektivní promlčecí lhůty v délce 5 let od spáchání přestupku.
4. Žalobkyně následně podáním ze dne 7. 2. 2021 doplnila svou argumentaci o závěry vyplývající z rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 25. 9. 2020, č. j. 10 Afs 72/2020-76, č. 4091/2020 Sb. NSS. V souladu s tímto rozsudkem je v projednávané věci délka promlčecí doby určena podle § 30 písm. a) zákona o přestupcích jako 1 rok od spáchání přestupku a uplynula tedy k 1. 1. 2017, před jejím přerušením v důsledku doručení oznámení o zahájení řízení o přestupku (doručeného teprve dne 7. 8. 2017).
5. V následné replice žalobkyně opakovaně zastává stejnou argumentaci jako v žalobě. V jejím případě nemohlo jít o jeden trvající skutek spočívající v udržování protiprávního stavu, neboť platnost kalkulace pro kalendářní rok 2014 skončila 31. 12. 2014 a následně byla vytvořena a začala platit zcela nová kalkulace a jiné ceny vodného i stočného pro rok 2015, tj. jednání žalobkyně bylo časově omezeno. Tuto námitku uplatnila při respektování principu úplného uvedení veškerých námitek v žalobě. K porušení pravidel cenové regulace dle tehdy platné právní úpravy nedošlo.
6. V duplice žalovaný odmítá argumentaci žalobkyně. K běhu promlčecích lhůt uvádí, že pro posouzení povahy projednávaného přestupku je rozhodné, že žalobkyně v kontrolovaném období (tj. od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2015) svým jednáním vyvolala protiprávní stav (tedy stanovila věcně usměrňované ceny v rozporu s podmínkami věcného usměrňování cen podle § 6 odst. 1 zákona o cenách), a to od 1. 1. 2014, a tento stav následně udržovala nejméně do 31. 12. 2015. Žalobkyně tedy udržovala protiprávní stav tím, že v průběhu celého kontrolovaného období (tj. od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2015) uplatňovala věcně usměrňované ceny, jejichž kalkulace byly v rozporu s podmínkami věcného usměrňování cen. Není přitom rozhodné, kolik kalkulací v průběhu tohoto období provedla. Rozhodná je skutečnost, že svým jednáním vyvolala protiprávní stav, který trval (tedy žalobkyně jej udržovala) po celé kontrolované období, čímž byla naplněna definice trvajícího přestupku obsažená v § 8 zákona o přestupcích.

7. V podání ze dne 30. 11. 2021 žalobkyně předložila další důkazní prostředky a předešla další vývoj v judikatuře správních soudů stran důvodů, pro které jí byla uložena pokuta napadeným rozhodnutím.
8. V podání ze dne 30. 8. 2022 žalovaný uvedl, že se na případ žalobkyně uplatní tříletá promlčecí doba podle § 30 písm. b) zákona o přestupcích, jelikož podle § 16 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách se jedná o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč. Je-li prokázáno, že se daňový subjekt dopustil přestupku ve smyslu § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách, bude mu uložena sankce podle § 16 odst. 4 písm. b) nebo c) zákona o cenách, přičemž rozhodující bude zjištěná (lze-li ji zjistit) výše nepřiměřeného majetkového prospěchu. Ustanovení § 16 odst. 4 písm. b) a c) zákona o cenách pracuje s alternativními sankcemi. Pokud je zjištěný nepřiměřený majetkový prospěch nižší než 1 000 000 Kč, uloží se jako méně závažná alternativa pokuta do 1 000 000 Kč, přičemž horní hranice sazby pokuty je alespoň 100 000 Kč, a uplatní se tedy tříletá promlčecí lhůta. V případě závažnější alternativy, tj. je-li nepřiměřený majetkový prospěch vyšší nebo roven 1 000 000 Kč, jako je tomu v případě žalobkyně, uloží se pokuta ve výši jedno- až pětinasobku nepřiměřeného majetkového prospěchu. Nemůže nastat situace, že by byl zjištěn nepřiměřený majetkový prospěch vyšší nebo roven 1 000 000 Kč a byla uložena sankce nižší než 1 000 000 Kč. V případě žalobkyně tedy pokuta musela dosáhnout výše alespoň 1 000 000 Kč. Pokud pak nepřiměřený majetkový prospěch nelze zjistit, nebo nevznikl, uloží se pokuta do 10 000 000 Kč. Závěry NSS míří výhradně na situace, kdy je sankce stanovena pouze způsobem výpočtu z předem nejasné částky a současně neexistuje žádné ohrazení, ze kterého by vyplývalo, že bude horní hranice sankce alespoň ve výši 100 000 Kč. Takový právní stav nebyl v případě žalobkyně dán.

Podstatná skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

9. Ze správního spisu vyplývá, že správní orgán I. stupně provedl u žalobkyně cenovou kontrolu, která byla zaměřena na dodržování § 6 odst. 1 písm. c), § 11 a § 13 zákona o cenách při kalkulaci a uplatňování věcně usměrňovaných cen pitné vody dodávané odběratelům a pitné vody dodávané do vodovodní sítě pro veřejnou potřebu jiné osobě, než je odběratel, dále odpadní vody odvedené kanalizací nečištěné a odpadní vody odvedené kanalizací čištěné a odpadní vody převzaté do kanalizace od jiného vodohospodářského subjektu v období od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2015.
10. Správní orgán I. stupně sepsal o průběhu kontroly protokol o kontrole ze dne 3. 5. 2017, č. j. 81397/17/4420-13731-203900 (dále jen „protokol o kontrole“). V protokolu o kontrole vyslovil závěr, že žalobkyně v letech 2014 a 2015 nepostupovala v souladu s § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách, neboť nedodržela závazný postup při kalkulaci ceny, včetně zahrnování přiměřeného zisku do ceny, uvedený ve Výměru Ministerstva financí č. 01/2014 a Ministerstva financí č. 01/2015.
11. Dne 18. 5. 2017 byly správnímu orgánu I. stupně doručeny námitky proti kontrolnímu zjištění, kterým správní orgán I. stupně nevyhověl, o čemž žalobkyni vyrozuměl opatřením ze dne 19. 6. 2017, č. j. 99612/17/4420-13731-203900 (dále jen „vyřízení námitek“). Vyřízení námitek bylo doručeno do datové schránky žalobkyně dne 20. 6. 2017.
12. Opatřením ze dne 3. 8. 2017, č. j. 130243/17/4420-13731-203900, správní orgán I. stupně oznámil žalobkyni zahájení řízení o přestupku (dále jen „Oznámení o zahájení řízení“), jehož doručením bylo se žalobkyní zahájeno řízení vedené pod

sp. zn. 249304/16/402020731-43 ve věci přestupku podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách. Oznámení o zahájení správního řízení bylo doručeno do datové schránky žalobkyně dne 7. 8. 2017.

13. Rozhodnutím ze dne 9. 2. 2018, č. j. 24700/18/4420-13731-105669, správní orgán I. stupně shledal žalobkyni vinnou a uložil jí pokutu. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání.
14. V rozhodnutí ze dne 17. 7. 2018, č. j. 32144/18/5000-10610-711889, žalovaný dospěl k závěru, že žalobkyně svým jednáním naplnila formální i materiální stránku přestupku ve smyslu § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách. Žalovaný se nicméně neztotožnil se správním orgánem I. stupně v otázce zohlednění zahrnutí přiměřeného zisku do kalkulace věcně usměrňovaných cen v nižší než maximální možné výši vypočítané dle cenových předpisů, v důsledku čehož konstatoval, že nepřiměřený majetkový prospěch nevznikl. Žalovaný tento postup vyhodnotil jako postup v rozporu s cenovými předpisy, a proto rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil a věc mu vrátil k novému projednání. Rozhodnutí žalovaného bylo doručeno do datové schránky zástupce žalobkyně dne 17. 7. 2018.
15. Následně správní orgán I. stupně vydal prvostupňové rozhodnutí, kterým uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách, neboť v období od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2015 sjednala ceny, jejichž kalkulace nebyly v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen podle § 6 odst. 1 zákona o cenách, jelikož do cen uplatňovaných za pitnou vodu dodávanou odběratelům a odpadní vodu odvedenou kanalizací nečištěnou a odpadní vodu odvedenou kanalizací čištěnou zahrnula ekonomicky neoprávněné doklady. Prvostupňové rozhodnutí bylo doručeno do datové schránky zástupce žalobkyně dne 7. 11. 2019.
16. Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, o němž žalovaný rozhodl tak, jak je uvedeno v bodě 1 tohoto rozsudku.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

17. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální požadavky na ni kladené. Jde tedy o žalobu projednatelnou.
18. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
19. Soud o věci rozhodl bez jednání, neboť pro takový postup byly splněny podmínky podle § 76 odst. 1 s. ř. s.

Posouzení žaloby

20. Klíčovou otázkou v projednávané věci je, zda odpovědnost za předmětný správní delikt (nyní přestupek) žalobkyně zanikla, či nikoliv. Byť námitku promlčení v daném případě uplatnila (a v řízení dále rozvedla) sama žalobkyně, soud připomíná, že k zániku odpovědnosti za správní delikt či přestupek přihlíží v souladu s judikaturou z moci úřední, a to kdykoliv za řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 4. 2010, č. j. 7 As 11/2010-134, č. 2122/2010 Sb. NSS).
21. Podle § 17 odst. 3 zákona o cenách ve znění účinném do 30. 6. 2017 platilo, že odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm nezahájil řízení do 3 let ode dne, kdy se o porušení cenových předpisů cenový kontrolní orgán dozvěděl, nejpozději však do 5 let ode dne, kdy byl spáchán. Podle právní úpravy účinné v době

spáchání správního deliktu (přestupku) tedy k zániku odpovědnosti za správní delikt nedošlo.

22. Podle čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (č. 2/1993 Sb.; dále jen „Listina“) se trestnost činu posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější.
23. Z nálezů Ústavního soudu ze dne 4. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/19, č. 54/2020 Sb., a ze dne 16. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/20, č. 325/2020 Sb., vyplývá, že pojem trestnosti užitý v čl. 40 odst. 6 Listiny je třeba vykládat tak, že zahrnuje i podmínky zániku trestnosti (trestní odpovědnosti), mezi něž se řadí též otázka promlčení přestupku. K příznivější právní úpravě, třebaže nabyta účinnosti až po vydání žalobou napadeného rozhodnutí, je soud povinen přihlídnout, a to i bez námítky žalobce (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013-46, č. 3528/2017 Sb. NSS).
24. S ohledem na zmíněný ústavní princip a rovněž podle § 112 odst. 1 části za středníkem zákona o přestupcích se odpovědnost za dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, posoudí podle zákona o odpovědnosti za přestupky tehdy, jestliže to je pro pachatele příznivější, i pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.
25. Správní delikt podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách je nově zákonem o přestupcích definován jako přestupek [soud proto hovoří toliko o *přestupku* podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách]. Ustanovení § 17 odst. 3 zákona o cenách bylo novelizováno tak, že tento zákon již úpravu promlčení přestupků neobsahuje.
26. Ačkoliv § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky ve znění účinném do 25. 2. 2020 (tj. ve znění účinném v době zahájení řízení o přestupku i v době vydání prvostupňového rozhodnutí) nepřipouštěl, aby se v řízení o přestupku správní orgány řídily pro pachatele příznivějšími promlčecími dobami, v mezidobí byl celý § 112 odst. 2 zákona o přestupcích shora citovanými nálezy Ústavního soudu postupně zrušen pro rozpor s čl. 40 odst. 6 Listiny.
27. Soud tedy musí posoudit, zda je na promlčení přestupku, jehož se měla žalobkyně dopustit, třeba užít pravidla obsažená v § 30 až § 32 zákona o přestupcích. Podle těchto pravidel činí promlčecí doba 1 rok, respektive 3 roky, jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž *horní hranice* je alespoň 100 000 Kč (srov. § 30 zákona o přestupcích). Promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po dni spáchání přestupku (resp. u trvajících přestupků dnem následujícím po dni, kdy došlo k odstranění protiprávního stavu). Pokud by za přestupek žalobkyně nebylo možné podle zákona o cenách uložit pokutu s horní hranicí alespoň 100 000 Kč, znamenalo by to bezpochyby, že pro účely posouzení zániku odpovědnosti za přestupek měla být ve věci aplikována nová, a tedy pro žalobkyni příznivější právní úprava zákona o přestupcích, a tedy i jednoroční promlčecí doba.
28. Podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách (i ve znění účinném do 30. 6. 2017) se právnická nebo podnikající fyzická osoba jako prodávající dopustí přestupku tím, že sjedná nebo požaduje cenu, jejíž výše nebo kalkulace není v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen podle § 6 odst. 1 zákona o cenách.
29. Podle § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách (i ve znění účinném do 30. 6. 2017) se za přestupek uloží 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).

30. Podle § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách (i ve znění účinném do 30. 6. 2017) se za přešupek uloží pokuta do 10 000 000 Kč, jestliže výši nepřiměřeného majetkového prospěchu nelze zjistit, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. a) až f), odstavce 2 písm. a) nebo odstavce 3 písm. b).
31. Z citovaných ustanovení zákona o cenách vyplývá, že v případě spáchání přešupku podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách mohou správní orgány za takového protiprávní jednání uložit pachateli pokutu jednoho až pětinasobku nepřiměřeného majetkového prospěchu, nebo do 1 000 000 Kč, je-li výše nepřiměřeného majetkového prospěchu nižší než 1 000 000 Kč, nebo do 10 000 000 Kč, nelze-li výši nepřiměřeného majetkového prospěchu zjistit (nebo s účinností od 1. 7. 2017 také, pokud nepřiměřený majetkový prospěch nevznikl).
32. V projednávané věci byla pokuta uložena podle první části § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách, tj. ve výši x-násobku nepřiměřeného majetkového prospěchu.
33. NSS v rozsudku č. j. 10 Afs 72/2020-76 uvedl, že *„dle pozdější úpravy účinné od 1. 7. 2017 je zásadou jednoroční objektivní promlčecí doba [§ 30 písm. a) zákona o odpovědnosti za přešupky]. Naopak tříletá doba je výjimkou z této zásady, která platí jen na ty přešupky, za které lze uložit pokutu s horní hranicí sazby alespoň 100 000 Kč [§ 30 písm. b) zákona o odpovědnosti za přešupky]. Výjimky z pravidla je třeba vykládat restriktivně, respektive v souladu s jejich textem a účelem (srov. sice v jiném kontextu, ovšem metodologicky přesné stanovisko generální advokátky Juliane Kokott z 8. 6. 2017 ve věci C-246/16, Enzo Di Maura, EU:C:2017:440 bod 32, poznámka pod čarou č. 16, kde generální advokátka upozorňuje, že při výkladu musí být zachován text a účel výjimky: „Soudní dvůr ve své podstatě vyžaduje ne restriktivní, nýbrž přesný výklad výjimky“, uzavírá v poznámce č. 16 generální advokátka).“*
34. Podle soudu je lichý argument, že maximálně stanovená výše pokuty přinejmenším potenciálně připouští pokutu alespoň 100 000 Kč.
35. NSS totiž v rozsudku č. j. 10 Afs 72/2020-76 dále uvádí, že *„[l]ze v tomto opět odkázat na jednoznačnou dikci § 30 písm. b) zákona o odpovědnosti za přešupky, kde zákon hovoří o přešupcích, za které lze uložit pokutu s horní hranicí sazby alespoň 100 000 Kč. Zákon nemluví o přešupcích, za které lze uložit pokutu alespoň 100 000 Kč. Zákon jasně požaduje výslovné stanovení horní hranice sazby pokuty alespoň 100 000 Kč. [...] Tam, kde zvláštní zákon nestanoví horní hranici sazby pokuty ve výši 100 000 Kč, ale pouze způsob výpočtu pokuty (např. procentem z nějaké předem nejasné částky), uplatní se promlčecí doba kratší, a to jednoletá [§ 30 písm. a) zákona o odpovědnosti za přešupky]. Jinak tomu bude např. u alternativně stanovené pokuty, nebo u pokuty sice procentuálně vyjádřené, limitované však horní hranicí sazby alespoň ve výši 100 000 Kč. Ke stejnému závěru ostatně dochází též komentářová literatura (JEMELKA, L. - VETEŠNÍK, P. Zákon o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich. Zákon o některých přešupcích. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 245 a 246; stejný názor měl i Kadečka, který i proto zvolené kritérium kritizoval jako „žel poněkud formální a hrubé“, viz KADEČKA, S. komentář k § 30, in: Zákon o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich – komentář. Praha: Wolters Kluwer 2018, dostupné online v systému ASPI). [...] [S]hodný názor má též Ministerstvo vnitra, dle kterého „[p]okud nebude horní hranice sazby pokuty stanovena zvláštním zákonem fixně, ale například jako procento z obrátu, procentuálním podílem*

aktiv, násobkem daně apod. **(konkrétní výše je pak správnímu orgánu známa až v průběhu řízení, respektive na jeho konci)**, a zvláštní zákon neupraví délku promlčecí doby, bude promlčecí doba v tomto případě jednoletá“ (zvýraznění doplněno soudem).

36. Podle rozsudku NSS č. j. 10 Afs 72/2020-76 „*lze jen stěží předpokládat, že se jedná o záměr zákonodárce (ten tuto problematiku v důvodové zprávě nikterak neřeší). NSS si je vědom, že shora podaný výklad vede ke kratší prekluzivní době u řady přestupků, které jsou svou povahou vysoce komplikované, jako je tomu ostatně i v nynější věci (jak říkal Kadečka, „procentuální vyjádření horní hranice sazby pokuty se přitom vyskytuje v principu právě u přestupků s vyšší mírou oné typové společenské škodlivosti, resp. závažnosti, [...]). V očích NSS se proto nejspíše jedná o určitou nerozumnost stávající úpravy přestupkového práva, kterou však soud nemůže korigovat (a zákon v rozporu s jeho jasným textem přepisovat) v neprospěch přestupců“* (zvýraznění doplněno soudem).
37. S výše uvedenými závěry NSS se soud ztotožňuje a má je za plně aplikovatelné i v projednávané věci. Nová právní úprava je pro žalobkyni příznivější, a proto musí být na věc aplikována. V souladu se závěry obsaženými v rozsudku NSS č. j. 10 Afs 72/2020-76 lze říci, že platí, že zákon nestanovil žádnou pevnou sazbu pokuty, respektive konkrétní částku, a to ani alternativně, ani nějakou maximální hranici.
38. V projednávané věci žalovaným aplikované ustanovení § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách neudává horní hranici pokuty, v případě, že je ukládána pokuta ve výši x-násobku nepřiměřeného majetkového prospěchu. Ustanovení § 16 odst. 4 písm. b) a c) zákona o cenách neobsahují alternativní sankci, kterou by bylo možné podřadit pod tříletou promlčecí dobu. Alternativní sankce, z povahy svého označení, představují rozdílné sankce dané správnímu orgánu na výběr, které je možné uložit za totožný přestupek a které mohou vhodnějším způsobem naplnit preventivní a represivní funkce sankce. To ale není případ § 16 odst. 4 písm. b) a c) zákona o cenách, neboť toto ustanovení nedává správnímu orgánu žádnou alternativu, ale obsahuje pro různé výsledné situace vždy jedinou možnou sankci (pokutu).
39. V případě, že výše nepřiměřeného majetkového prospěchu přesahuje částku 1 000 000 Kč, je možné pouze uložit pokutu ve výši x-násobku tohoto prospěchu. Naopak, pokud uvedené částky nepřiměřený majetkový prospěch nedosahuje, je možné uložit pouze pokutu s horní hranicí 1 000 000 Kč (stále se však jedná o stejný druh sankce). Pro určení, zda se na přestupek podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách vztahuje písm. a), nebo písm. b) § 30 zákona o přestupcích, však není možné § 16 odst. 4 zákona o cenách při výkladu třístit, ale je třeba na jeho písmena b) a c) nahlížet jako na jeden celek, neboť tvoří jedinou normu upravující druh a výši sankce. V projednávané věci byla podle žalovaného výše nepřiměřeného majetkového prospěchu získaná žalobkyní vyšší než 1 000 000 Kč. Existence majetkového prospěchu, jeho výše či nemožnost jejího určení jsou však skutečnosti, které mohou být postaveny najisto až v průběhu správního řízení, aniž by došlo ke změně kvalifikace přestupku, pro nějž je zákonem sankce stanovena. Ustanovení § 30 písm. b) zákona o přestupcích je třeba vykládat v tom smyslu, že rozhodná je *zákonná* hranice sazby pokuty platná pro přestupek, pro který se řízení vede, a nikoliv skutečnosti zjišťované až v jeho průběhu (jako je výše nepřiměřeného majetkového prospěchu v projednávané věci). Ačkoliv lze v některých situacích v případě přestupku podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách aplikovat pokutu s maximálně stanovenou sazbou, neplatí to pro tento přestupek absolutně, neboť ta či ona maximální sazba pokuty a její výměra jsou známy až v průběhu řízení. Jinými slovy na začátku předcházejícího řízení, ještě nebylo zřejmé, bude-

li v případě závěru o vině žalobkyně uložena pokuta ve výši (i) jedno až pětinasobku nepřiměřeného majetkového prospěchu, (ii) do 1 000 000 Kč, nebo (iii) do 10 000 000 Kč. Jelikož jsou v případě přestupku podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách možné všechny tři varianty, nelze jej v souladu se závěry obsaženými v rozsudku č. j. 10 Afs 72/2020-76 považovat za přestupek se stanovenou horní hranicí pokuty, respektive přestupek podle § 30 písm. b) zákona o přestupcích.

40. Za situace vyššího nepřiměřeného majetkového prospěchu (tj. nad hranici 1 000 000 Kč), nebo pokud by dokonce jeho výši nebylo možné zjistit nebo by nevznikl [srov. § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách], by navíc nastal paradoxní důsledek, neboť by závažnější jednání pachatele mělo příznivější podmínky pro promlčení spáchaného přestupku.
41. Na přestupek podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách, pro jehož spáchání byla žalobkyně prvostupňovým a napadeným rozhodnutím shledána vinnou, proto dopadá § 30 písm. a) zákona o přestupcích stanovící promlčecí dobu v délce 1 roku.
42. S ohledem na shora uvedené soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná, neboť ještě před zahájením řízení o přestupku dne 7. 8. 2017 došlo k zániku odpovědnosti za spáchané přestupky [srov. § 31 odst. 2 písm. c) zákona o přestupcích], přičemž je nerozhodné, zdali se jednalo o jeden skutek, či skutky dva. Prvostupňové rozhodnutí sice bylo dle tehdy platných pravidel pro zánik odpovědnosti za daný přestupek vydáno v době, kdy odpovědnost žalobkyně za inkriminované protiprávní jednání měla trvat, to však platilo jen zdánlivě. Právě tehdy platná pravidla pro zánik odpovědnosti za přestupky, které byly spáchány před nabytím účinnosti zákona o přestupcích (konkrétně pravidla obsažená v přechodném ustanovení § 112 odst. 2 zákona o přestupcích ve znění účinném do 25. 2. 2020), zrušil Ústavní soud pro protiústavnost. Soud tedy konstatuje, že ve světle nových pravidel pro zánik odpovědnosti za přestupky obsažených v § 30 zákona o odpovědnosti za přestupky, která jsou pro žalobkyni příznivější, bylo řízení o přestupku zahájeno až po uplynutí promlčecí doby.
43. Jen pro úplnost soud dodává, že žalovaný, ačkoliv mu musely být známy nálezy Ústavního soudu ze dne 4. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/19, č. 54/2020 Sb., a ze dne 16. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/20, č. 325/2020 Sb., v napadeném rozhodnutí příznivost pozdější úpravy (zákona o přestupcích) vůbec neposuzoval. Tím bylo napadené rozhodnutí navíc stíženo nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Na tomto závěru pak nic nemění ani ta skutečnost, že žalobkyně námitku příznivější právní úpravy nenamítala, neboť k promlčení musejí správní orgány přihlížet z úřední povinnosti.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

44. Z výše uvedených důvodů soud napadené rozhodnutí zrušil pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mělo za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., srov. rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 57/2004-39]. Vzhledem k tomu, že zjištěná vada řízení se stejnou měrou vztahuje rovněž na prvostupňové rozhodnutí, které s ohledem na zánik odpovědnosti žalobkyně za přestupek ztratilo právní podklad, jsou naplněny důvody i pro zrušení tohoto rozhodnutí podle § 78 odst. 3 s. ř. s. Soud současně věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.).
45. Dalšími shora předestřenými žalobními námitkami se soud s ohledem na nastalou situaci již nezabýval. Zjištěný zánik odpovědnosti žalobkyně má za následek, že po vrácení věci

soudem již nemůže být v řízení o přestupku žalobkyně pokračováno, a tedy ani zjišťováno, zda ke spáchání přestupku skutečně došlo (srov. rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2014, č. j. 9 As 125/2013-43). Správní orgán I. stupně bude povinen podle § 86 odst. 1 písm. h) zákona o přestupcích řízení toliko zastavit. V dalším řízení jsou správní orgány vázány právním názorem, který vyslovil soud v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

46. Důkazní prostředky navržené stranami soud neprovedl pro jejich nadbytečnost, neboť by ničeho nemohly změnit na závěru o promlčení odpovědnosti žalobkyně. Dokumenty nacházející se ve správním spisu se pak nepovažují za důkazní prostředky a dokazování se jimi neprovádí (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117).
47. O nákladech řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož má právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem účastník, který byl ve věci plně úspěšný. Žalovaný neměl ve věci úspěch, nemá proto na náhradu nákladů řízení právo. Žalobkyně měla ve věci úspěch, a proto jí náhrada nákladů řízení náleží. Soud tedy přiznal žalobkyni náhradu nákladů řízení spočívající v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3 000 Kč a nákladech souvisejících se zastoupením žalobkyně advokátem. Tyto náklady jsou tvořeny odměnou za zastupování za 4 úkony právní služby (za převzetí věci a přípravu zastoupení, za sepsání žaloby, za podání repliky ze dne 10. 3. 2021 a za doplnění žaloby ze dne 30. 11. 2021), u nichž sazba odměny činí 3 100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)], tj. 12 400 Kč. Doplnění žaloby ze dne 7. 2. 2021 soud nepovažoval z hlediska náhrady nákladů za úkon účelný, neboť argumentace v něm obsažená mohla být s ohledem na datum vydání rozsudku č. j. 10 Afs 72/2020-76 i datum jeho publikace ve Sbírce rozhodnutí NSS (30. 11. 2020) obsažena již v žalobě, popřípadě následně v replice. Náklady zastoupení dále tvoří náhrada hotových výdajů za čtyři úkony právní služby po 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tj. 1 200 Kč, celkem tedy 13 600 Kč, vše zvýšeno o částku 2 856 Kč odpovídající 21% DPH z předchozích částek, neboť obchodní společnost, jejímž prostřednictvím vykonává zástupce žalobkyně advokacii (Kaplan & Nohejl, advokátní kancelář s.r.o., IČO: 03235858), je plátkyní DPH. Náhradu nákladů řízení v celkové výši 19 456 Kč je žalovaný povinen žalobkyni uhradit podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů ve spojení s § 64 s. ř. s. k rukám jejího zástupce, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 7. prosince 2022

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.
předseda senátu