



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudkyň Mgr. Sylvy Šiškeové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **Středočeské vodárny, a. s.**, se sídlem U Vodojemu 3085, Kladno, zast. Mgr. Lukášem Nohejlem, advokátem se sídlem Opletalova 1525/39, Praha 1, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 10. 2020, č. j. 39065/20/5000-10610-711889, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 7. 12. 2022, č. j. 54 Af 22/2020-83,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 7. 12. 2022, č. j. 54 Af 22/2020-83, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Specializovaný finanční úřad rozhodnutím ze dne 6. 11. 2019 uložil žalobkyni podle § 16 odst. 4 písm. b) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, pokutu ve výši 5 700 000 Kč za správní delikt podle § 16 odst. 1 písm. d) téhož zákona. Žalobkyně získala v kontrolovaném období nepřiměřený majetkový prospěch v celkové výši 5 249 710 Kč. Žalovaný snížil žalobkyni pokutu na částku 2 700 000 Kč, neboť dospěl k závěru, že výše získaného nepřiměřeného majetkového prospěchu byla 2 529 515,84 Kč. Ve zbytku žalovaný rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobkyně bránila u Krajského soudu v Praze, který toto rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Podle krajského soudu zanikla odpovědnost žalobkyně za přestupek již před zahájením řízení o něm. S ohledem na čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod bylo nutné přihlídnout k příznivější právní

úpravě. Podle § 17 odst. 3 zákona o cenách odpovědnost zanikla, pokud správní orgán nezahájil řízení do tří let od spáchání přestupku. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu (NSS) ze dne 25. 9. 2020, č. j. 10 Afs 72/2020-76, č. 4091/2020 Sb. NSS, však krajský soud dospěl k závěru, že se v posuzované věci použije § 30 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (přestupkový zákon). Tam, kde zvláštní zákon nestanoví horní hranici sazby pokuty ve výši 100 000 Kč, ale pouze způsob výpočtu pokuty, se podle něj uplatní promlčecí doba podle § 30 písm. a) přestupkového zákona, a sice jednoletá [nikoli tříletá podle písm. b)].

[3] Krajský soud uzavřel, že to platí i v případě § 16 odst. 4 zákona o cenách. Proto v posuzované věci ještě před zahájením řízení o přestupku dne 7. 8. 2017 zanikla odpovědnost za přestupky. Krajský soud doplnil, že tehdy platná pravidla obsažená v § 112 odst. 2 zákona o cenách zrušil Ústavní soud. Žalovaný si musel být nálezů Ústavního soudu vědom, přesto v napadeném rozhodnutí neposoudil příznivost pozdější úpravy. Proto je rozhodnutí navíc nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

[4] Žalovaný (dále „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Závěr o uplatnění jednoleté promlčecí doby je podle něj nesprávný a nezákonný. V případě, kdy je zjištěný nepřiměřený majetkový prospěch nižší než 1 000 000 Kč, v případě, kdy je vyšší nebo roven 1 000 000 Kč, a i v případě, kdy jej nelze zjistit či kdy nevznikl, bude horní hranice vždy dosahovat výše alespoň 100 000 Kč. V tom stěžovatel spatřuje zásadní odlišnost od rozsudku NSS č. j. 10 Afs 72/2020-76, jímž argumentoval krajský soud. Stěžovatel odkázal na rozsudek NSS ze dne 10. 12. 2021, č. j. 5 As 400/2020-49, který jeho závěry potvrzuje.

[5] Stěžovatel vyzdvihl smysl § 30 přestupkového zákona. Trestnost typově závažnějšího přestupku (reprezentovaného vyšší sazbou pokuty) má podle něj zaniknout za delší dobu než trestnost typově méně závažného přestupku (reprezentovaného nižší sazbou pokuty). Odvozovat typově závažnější přestupek od minimální horní hranice sazby pokuty „alespoň 100 000 Kč“ je podle stěžovatele problematické. Zákon nezohledňuje, že způsob výpočtu pokuty (např. procentuální vyjádření horní hranice) se vyskytuje u přestupků s vyšší mírou typové společenské škodlivosti. S ohledem na komplikovanost případů a potenciální rozsah nepřiměřeného majetkového prospěchu by závěr krajského soudu vedl ke zmaření projednání nejzávažnějších přestupků při nedodržení regulace cen.

[6] Stěžovatel si je vědom, že k případnému promlčení musí přihlídnout z úřední povinnosti. Pokud však sám nezjistil zánik odpovědnosti za přestupek a žalobkyně námitku uplatnila až v žalobě, nelze dovést nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.

[7] Závěrem stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů. Krajský soud neodůvodnil závěr o nesprávnosti stěžovatelova argumentu, že v posuzovaném případě nikdy nemůže být ukládána sankce nižší než 100 000 Kč.

pokračování

[8] Žalobkyně se ve vyjádření ke kasační stížnosti ohradila proti tvrzení, že její jednání bylo přestupkem. V otázce promlčení se ztotožnila s krajským soudem. Pokud není výše pokuty určena konkrétně, ale pouze výpočtem, není splněna podmínka § 30 písm. b) zákona o přestupcích a nemůže dojít k aplikaci tříleté promlčecí doby. Zda teoreticky není možné při ukládání sankce podle § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách stanovit nižší pokutu než 100 000 Kč, je irelevantní. Ani argumentace smyslem a účelem právní úpravy nemůže odůvodnit odchylku od textu zákona.

[9] Z řízení vedeného se žalobkyní navíc plyne, že ani jednoletá promlčecí doba by nezmařila provedení kontrol a navazující projednání přestupku. Délku řízení ovlivnila spíše opakovaná zásadní změna právního názoru správních orgánů. Stěžovatelem citovaný rozsudek č. j. 5 As 400/2020-49 označuje žalobkyně za jednorázovou nedůvodnou odchylku od dříve vysloveného právního názoru NSS a považuje za vhodné zvážit předložení věci rozšířenému senátu. S ohledem na vývoj právní úpravy nebyla dodržena zásada, podle níž by měl účastník již při zahájení řízení vědět, kdy zaniká jeho odpovědnost za přestupek. Žalobkyně dodala, že dalším důvodem nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí je, že stěžovatel neodůvodnil aplikaci nové právní úpravy, i když mu rozsudek NSS č. j. 10 Afs 72/2020-76 musel být znám.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Kasační stížnost je přípustná, projednatelná a je také důvodná.

[11] NSS se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Podle stěžovatele krajský soud neodůvodnil svůj závěr o nesprávnosti stěžovatelova argumentu, že v případě ukládání sankce podle § 16 odst. 4 písm. b) a c) zákona o cenách za přestupek podle § 16 odst. 1 písm. d) téhož zákona nikdy nemůže nastat situace, že bude ukládána sankce, jejíž maximální výše nebude alespoň 100 000 Kč. NSS s odkazem na svůj rozsudek ze dne 12. 11. 2009, č. j. 1 As 64/2009-153, upozorňuje na to, že *„nezohlednění důvodů uvedených ve vyjádření žalovaného k žalobě nemůže být vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Je to žalobce, kdo určuje rozsah a meze přezkumu napadeného rozhodnutí v podobě žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), a proto nevypovídá-li se soud s argumentací žalovaného, pak tím může ovlivnit kvalitu a sílu svého právního názoru, nikoli však zatížit své rozhodnutí vadou spočívající v nepřezkoumatelnosti.“* Případným nezohledněním stěžovatelovy argumentace by tedy krajský soud nemohl založit nepřezkoumatelnost svého rozsudku. V posuzované věci je navíc z napadeného rozsudku zřejmé, proč je krajský soud přesvědčen o nesprávnosti stěžovatelova argumentu.

[12] V posuzované věci je sporné, zda zanikla odpovědnost za přestupek (dříve správní delikt), či nikoli, tedy zda se uplatní písm. a) či písm. b) § 30 přestupkového zákona. NSS se ztotožnil se závěry rozsudku č. j. 5 As 400/2020-49, které vycházely z obdobné skutkové situace (šlo o uložení pokuty za srovnatelný přestupek podle téhož zákona), a neshledal důvod se od nich odchýlit. NSS nespatřuje rozpor tohoto rozsudku s rozsudkem č. j. 10 Afs 72/2020-76. V něm posuzovaná situace byla odlišná, neboť bylo možné uložit

pokutu do výše 3 % hodnoty aktiv celkem, a horní hranice pokuty tak nebyla vůbec zřejmá. Rozsudek č. j. 5 As 400/2020-49 se s právním názorem desátého senátu ztotožnil, rozvinul jej a užil na odlišný případ. Jelikož rozsudky pátého a desátého senátu nejsou v kolizi, ale naopak se vzájemně doplňují, neshledal NSS důvod předložit věc rozšířenému senátu. Ze závěrů rozsudku č. j. 5 As 400/2020-49 vyšel kasační soud i v této věci.

[13] Smyslem právní úpravy promlčecí doby je mj. ústavně chráněná jistota, dokdy může být o přestupku rozhodnuto, tedy v jaké době zanikne odpovědnost za něj. Tato doba musí být určena jasným způsobem tak, aby účastníci řízení o přestupku mohli zánik odpovědnosti rozumně předvídat (nález Ústavního soudu ze dne 4. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/19, bod 58). Pokud je sazba pokuty stanovena výpočtem, nelze předem seznat, jaká maximální výše pokuty přichází v úvahu. Rovněž není možné, aby se promlčecí 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 promlčecí 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 promlčecí doba tříletá podle § 30 písm. b) přestupkového zákona.

[14] Žalobkyni byla uložena pokuta podle § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách. Podle něj může být uložena 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 přestupek podle odstavce 1 písm. a) až f), odstavce 3 písm. a) nebo odstavce 2 písm. b) téhož zákona.

[15] Podle § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách lze uložit pokutu do 10 000 000 Kč, jestliže výši nepřiměřeného majetkového prospěchu nelze zjistit nebo nepřiměřený majetkový prospěch nevznikl, jde-li o přestupek podle odstavce 1 písm. a) až f), odstavce 3 písm. a) nebo odstavce 2 písm. b).

[16] Je zřejmé, že citovaná ustanovení představují různé alternativy stanovení pokuty, byť si z nich správní orgán nemůže vybrat volně podle své úvahy. 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. Pokud by nepřiměřený majetkový prospěch nešel zjistit, nebo by nevznikl, správní orgán by mohl uložit pokutu do výše 10 000 000 Kč; je tedy zřejmé, že i zde je horní hranice alespoň 100 000 Kč. Krajskému soudu lze přisvědčit v tom, že na začátku správního řízení sice ještě nebylo jasné, zda bude stěžovatelce uložena pokuta ve výši jedno až pětinasobku nepřiměřeného majetkového prospěchu, do 1 000 000 Kč, nebo do 10 000 000 Kč. Nicméně za situace, kdy stěžovatelce hrozila pokuta do výše 1 000 000 Kč, případně ještě vyšší, pokud by její nepřiměřený majetkový prospěch přesáhl tuto hranici nebo by nevznikl či nebyl zjištěn, by se mohla jen stěží domnívat, že se na ni nemá uplatnit úprava promlčecí doby pro přestupky s horní hranicí sazby pokuty minimálně 100 000 Kč.

pokračování

[17] Za použití přestupkového zákona je tedy promlčecí doba tříletá [§ 30 písm. b) přestupkového zákona], a závěr krajského soudu, že ještě před zahájením řízení o přestupku dne 7. 8. 2017 došlo k zániku odpovědnosti, proto neobstojí. K zániku odpovědnosti před zahájením řízení by nedošlo ani podle zákona o cenách ve znění účinném v době spáchání přestupku. Podle § 17 odst. 3 zákona o cenách ve znění účinném do 30. 6. 2017 totiž 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. Vázán tímto právním názorem krajský soud znovu posoudí, zda k zániku odpovědnosti za přestupek došlo; v případě, že nikoli, vypořádá krajský soud další žalobní námitky.

[18] Pro úplnost NSS dodává, že se stěžovatelem souhlasí i ohledně námítky nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Je pravda, že k případnému promlčení musí správní orgány přihlídnout z úřední povinnosti. Pokud k němu však podle stěžovatele nedošlo a žalobkyně promlčení nenamítala, nebylo nutné, aby se stěžovatel v odůvodnění touto otázkou výslovně zabýval.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] NSS proto zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). Krajský soud bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[20] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 24. října 2023

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu