ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Jana Rutsche v právní věci žalobkyně: **České teplo s. r. o.,** se sídlem Klapkova 731/34, Praha 8, zastoupené Mgr. Lenkou Kořínkovou, advokátkou se sídlem Holečkova 31, Praha 5, proti žalovanému: **Energetický regulační úřad,** se sídlem Masarykovo náměstí č. 5, Jihlava, o přezkoumání rozhodnutí předsedkyně Energetického regulačního úřadu ze dne 30. 11. 2011, č. j. 00187-30/2011-ERÚ, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 1. 2. 2012, č. j. 31 A 8/2012 - 46,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žádnému z účastníků se nepřiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností napadla žalobkyně v záhlaví uvedené usnesení Krajského soudu v Brně, jímž byla odmítnuta její žaloba proti rozhodnutí předsedkyně Energetického regulačního úřadu ze dne 30. 11. 2011. Uvedeným rozhodnutím vydaným v řízení o rozkladu bylo podle § 152 odst. 5 písmeno a) ve spojení s § 152 odst. 4 a § 90 odst. 1 písmeno b) správního řádu zrušeno rozhodnutí Energetického regulačního úřadu ze dne 20. 7. 2011 a věc vrácena tomuto úřadu k novému projednání.

Při posouzení věci dospěl krajský soud k závěru, že napadené správní rozhodnutí nemá materiální znaky ve smyslu § 65 s. ř. s., neboť se nejedná o úkon správního orgánu, kterým by se zakládaly, měnily, rušily či závazně určovaly práva nebo povinnosti fyzických nebo právnických osob. S ohledem na ustanovení § 70 písmeno a) s. ř. s. je proto takové rozhodnutí ze soudního přezkumu vyloučeno a podle § 68 písmeno e) s. ř. s. je

žaloba proti němu nepřípustná. Svůj právní názor opřel krajský soud o rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2005 č.j. 5 As 35/2004 – 56 a ze dne 30. 9. 2010, č. j. 4 Ads 107/2010-70, jež byly dle jeho názoru vyneseny v povahou obdobných věcech.

Kasační stížnost podala žalobkyně (dále jen stěžovatelka) z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písmeno e) s. ř. s., tedy pro nezákonné odmítnutí podaného návrhu. Stěžovatelka namítala, že způsob a forma rozhodnutí v rozkladovém řízení jsou podmíněny ustanovením § 152 odst. 5 správního řádu, přičemž je dle jejího názoru vyloučeno, aby v tomto typu řízení došlo ke zrušení rozhodnutí a vrácení věci k dalšímu řízení. Není přitom možná ani aplikace ustanovení § 152 odst. 4 správního řádu, které obecně připouští použít v řízení o rozkladu ustanovení o odvolání, to však platí pouze pro průběh řízení o rozkladu, nikoliv však pro způsob a rozsah rozhodnutí. Stěžovatelka proto považuje za nepřípadné odkazy krajského soudu na judikaturu Nejvyššího správního soudu k materiálním znakům rozhodnutí podle § 65 s. ř. s., neboť ta se týkala podaných odvolání. V řízení o rozkladu může správní orgán rozhodnutí jen zrušit, změnit nebo rozklad zamítnout, na rozdíl od odvolání však nemůže rozhodnout o zrušení rozhodnutí a vrácení věci k dalšímu řízení tak, jak učinil v projednávané věci.

Pokud správní orgán bude respektovat zákon a rozhodne o věci způsobem, který zákon zná a předpokládá, má dle stěžovatelky takový postup dopad i na materiální znaky. Práva a pozice stěžovatelky jsou rozhodnutím o rozkladu zasažena zcela jinak v případě, kdy je v řízení o rozkladu rozhodnutí v prvním stupni zrušeno a jinak, pokud je rozhodnutí „jen“ zrušeno a vráceno k dalšímu řízení. Rozhodnutí o rozkladu musí být vždy konečné s možností nechat je přezkoumat soudem. Dle stěžovatelky tak mají podmínky uvedené v ustanovení § 152 odst. 5 správního řádu nesporné materiální znaky a dopadají do práv stěžovatelky ve smyslu § 65 s. ř. s.

Krajský soud tedy pochybil, jestliže posoudil rozhodnutí vydané v rozkladovém řízení stejně jako by šlo o rozhodnutí v řízení odvolacím a vztáhl výluku z přezkumu na rozhodnutí v projednávané věci, kde orgán rozhodující o rozkladu učinil nepřípustný výrok. Z uvedeného důvodu stěžovatelka navrhla, aby bylo napadené usnesení zrušeno a věc vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal žalovaný na Závěr č. 21 Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu, který se vyjádřil k povaze ustanovení § 152 odst. 5 tohoto zákona. Zde uvedený orgán vyslovil tezi, že dané ustanovení je třeba považovat za speciální k ustanovení § 90 správního řádu, přičemž ustanovení o odvolání nelze aplikovat pouze tehdy, vylučuje-li to povaha věci. Ustanovení § 152 odst. 1 písmeno a) správního řádu explicitně neurčuje, co bude následovat v případě zrušení rozhodnutí v rozkladovém řízení. Pod pojmem zrušení rozhodnutí je tak třeba s ohledem na smysl a účel rozkladového řízení, které je zvláštní alternativou řízení odvolacího, rozumět jednak zrušení rozhodnutí nebo jeho části a zastavení řízení (§ 90 odstavec 1 písmeno a) správního řádu, jednak zrušení rozhodnutí nebo jeho části a vrácení věci k novému projednání (§ 90 odst. 1 písmeno b) správního řádu). Navíc je třeba upozornit na skutečnost, že ode dne 18. 8. 2011, kdy nabyl účinnosti zákon č. 211/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 458/2000 Sb., § 96 odst. 2 tohoto zákona stanoví, že v řízeních vedených Energetickým regulačním úřadem se ustanovení správního řádu o možném způsobu ukončení řízení o rozkladu nepoužije. Žalovaný se tak ztotožnil s právním posouzením učiněným krajským soudem.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v mezích uplatněného stížního bodu a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Jak bylo již uvedeno výše, podstatou kasační námitky uplatněné stěžovatelkou je tvrzení, že ustanovení § 152 odst. 5 správního řádu je ustanovením speciálním, které rozkladovému orgánu na rozdíl od orgánu odvolacího ukládá vydat vždy rozhodnutí, které je ve věci konečné, a tím je předurčena i přípustná formu jeho výroku. Tento výrok má proto vždy obsahové náležitosti podle § 65 odst. 1 s. ř. s. a rozhodnutí je tudíž bez dalšího přezkoumatelné ve správním soudnictví.

Tento názor však Nejvyšší správní soud nesdílí. Na úvod je třeba předeslat, že předchozí právní úprava obsažená v ustanovení § 61 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb. (starý správní řád) uváděla, že ustanovení o odvolacím řízení se vztahují přiměřeně i na řízení o rozkladu, aniž by danou otázku jakkoliv dále upravovala. Po celou dobu účinnosti tohoto zákona tedy nebyla správní teorie i praxe na pochybách, že postupy orgánu rozhodujícího v rozkladovém řízení se v zásadě nijak neliší od postupů orgánu odvolacího a stejné jsou i způsoby rozhodnutí. Dne 1. 1. 2006 nabyl účinnosti zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, který v § 152 odst. 4 podobně jako ve výše citovaném ustanovení uvádí, že nevylučuje-li to povaha věci, platí pro řízení o rozkladu ustanovení o odvolání. Nově však v ustanovení § 152 odst. 5 zakotvil, že nestanoví-li zvláštní zákon jinak, lze v řízení o rozkladu a) rozhodnutí zrušit nebo změnit, pokud se tím plně vyhoví rozkladu a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas, nebo b) rozklad zamítnout.

Naskýtá se tudíž otázka nastolená stěžovatelkou, zda uvedeným ustanovením mínil zákonodárce změnit pravidla pro vydání rozhodnutí o rozkladu a zúžit procesní rámec, v němž se správní orgán při rozhodování může pohybovat, či zda má toto ustanovení jiný význam. Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb. ani v obecné, ani ve zvláštní části nikterak nenaznačuje, že by mělo k takto zásadní změně v pravidlech rozkladového řízení dojít, Nejvyšší správní soud má pak za to, že takovouto změnu nelze z textu § 152 odst. 5 správního řádu dovodit. Předně je třeba upozornit na to, že pokud by bylo citované ustanovení § 152 odst. 5 písmeno a) správního řádu vykládáno doslovně tak, jak to činí stěžovatelka, nebylo by v některých věcech (včetně věci projednávané) vůbec možné o věci rozhodnout. Správní řízení totiž musí být nejprve zahájeno, a to buď podle § 45 správního řádu na žádost, nebo podle § 46 správního řádu z moci úřední, a posléze také předepsaným způsobem ukončeno, a to buď vydáním rozhodnutí podle § 67 správního řádu, nebo usnesením podle § 66 tohoto zákona.

V projednávaném případě zahájil Energetický regulační úřad řízení o správním deliktu z moci úřední oznámením ze dne 13. 1. 2011, svým rozhodnutím pak uložil stěžovatelce za porušení zákona o cenách pokutu ve výši 6 000 000 Kč. Jestliže by nyní správní orgán rozhodující o rozkladu rozhodnutí správního orgánu prvního stupně pouze zrušil tak, jak požaduje stěžovatelka, neměl by správní orgán prvního stupně žádný procesní prostředek, jak zahájené řízení formálně ukončit. Nové rozhodnutí ve věci by vydat nemohl, neboť k tomu by musel být zmocněn vrácením věci k novému projednání, a tuto možnost stěžovatelka popírá, zastavit řízení usnesením by však rovněž nemohl, neboť k tomu by nebyly splněny podmínky ustanovení § 66 odst. 2 správního řádu. Správní orgán rozhodující o rozkladu by pak v řízeních o správních deliktech podle energetického

zákona zahájených ode dne 18. 8. 2011 již nemohl rozhodnout jakkoliv, neboť § 96 odst. 2 tohoto zákona použití ustanovení správního řádu o možném způsobu ukončení řízení o rozkladu vylučuje, aniž by zákon k řešení této otázky zakotvil vlastní právní úpravu. Jak by tedy měly správní orgány v takovýchto situacích dále postupovat, nelze na základě právního názoru stěžovatelky dovodit.

Je zřejmé, že výklad sporného ustanovení § 152 odst. 5 písmena a) správního řádu, který zastává stěžovatelka, by vedl v praxi k absurdním důsledkům, které zákonodárce zjevně nezamýšlel. Zůstává ovšem otázkou, co tímto ustanovením zákonodárce vlastně zamýšlel a jak toto ustanovení vyložit. V této souvislosti nelze přehlédnout, že text předmětného ustanovení je prakticky totožný s textem § 87 správního řádu o autoremeduře. Dle Nejvyššího správního soudu je tedy možno rozebírané ustanovení považovat za pokus upravit institut autoremedury i v rozkladovém řízení. Zde je ovšem nutno podotknout, že tento pokus nelze považovat za legislativně příliš zdařilý, neboť zatímco možnost rozhodnout v rámci autoremedury má v odvolacím řízení nepochybně správní orgán prvního stupně, v rozkladovém řízení není jasné, komu je toto oprávnění svěřeno, zda poněkud neústrojně správnímu orgánu, jenž rozhoduje o rozkladu samotném, nebo i zde správnímu orgánu, který rozkladem napadené rozhodnutí vydal. Odpověď na tuto otázku pak může být komplikována i tím, že někdy se jedná o tentýž orgán (například rozhoduje-li ve věci v prvním stupni ministr) a spornou se může stát aplikace ustanovení § 152 odst. 3 správního řádu. Poněkud matoucí je v tomto směru rovněž souběžná úprava možnosti rozklad zamítnout zakotvená v § 152 odst. 5 písmenu b) tohoto zákona, která jednak vzbuzuje dojem, že celé ustanovení odstavce 5 představuje komplexní úpravu forem výroku rozhodnutí správního orgánu v rozkladovém řízení (ačkoliv tomu tak dle názoru Nejvyššího správního soudu není a v předmětném ustanovení jsou smíšeny jak podmínky pro provedení autoremedury, tak i dílčí formulace výroků rozkladových rozhodnutí, které nelze aplikovat samostatně bez přihlédnutí k ustanovením § 152 odst. 4 a § 90 správního řádu), jednak posiluje pochybnosti o kompetenci orgánů při rozhodování podle písmene a), neboť zamítnout rozklad podle písmene b) může jistě pouze orgán o něm rozhodující.

Na tomto místě je zajisté nutno ještě zaznamenat, že část právní teorie nahlíží na ustanovení § 152 odst. 5 písmeno a) správního řádu i z jiného hlediska a nepovažuje rozhodování o rozkladu za řízení před orgánem instančně vyšším, ale za řízení před orgánem týmž, na němž se pouze podílí jeho vyšší organizační složka. Při přijetí této premisy by pak bylo logické, že výrokem rozhodnutí o rozkladu může být rozhodnutí téhož správního orgánu vydaného nižší organizační složkou pouze zrušeno, neboť věc není kam vracet a v zahájeném správním řízení, obdobně jako při aplikaci ustanovení § 87 správního řádu, pokračuje bez dalšího tato nižší organizační složka, která podle okolností ve věci znovu meritorně rozhodne nebo usnesením řízení zastaví. I v případě, že by se Nejvyšší správní soud přiklonil k této teorii, nemohla by z toho stěžovatelka ve svůj prospěch ničeho vytěžit. I v tomto případě by totiž nebylo rozhodnutí o zrušení rozkladem napadeného rozhodnutí konečné a nesplňovalo by materiální znaky správního rozhodnutí podle § 65 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud je proto z důvodů výše uvedených toho názoru, že formy výroku rozhodnutí správního orgánu v rozkladovém řízení a v řízení odvolacím nejsou odlišné a i tam, kde by výrok pro různé doktrinální názory na definici správního orgánu formálně odlišný být mohl, nemá odlišné důsledky. Z ustanovení § 152 odst. 5 správního řádu ani z žádného jiného ustanovení totiž nelze dovodit omezení kompetence správního

orgánu rozhodujícího o rozkladu jen na vydání rozhodnutí, jímž se řízení končí, ať již správní orgány či soudy přijmou za svou kteroukoliv z možných výkladových variant. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že žalovaný neporušil zákon, jestliže v řízení o rozkladu rozhodl o zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a vrácení věci tomuto orgánu k novému projednání. O tom, že takovéto rozhodnutí nemá obsahové náležitosti podle § 65 odst. 1 s. ř. s., pak již mezi účastníky nebylo sporu. Napadené usnesení Krajského soudu v Brně tak netrpí tvrzenou vadou podle § 103 odst. 1 písmeno e) s. ř. s., Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení ze zákona, žalovaný byl úspěšný, nevznikly mu však náklady řízení přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti, Nejvyšší správní soud proto nepřiznal náhradu nákladů řízení žádnému z účastníků (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 27. června 2012

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu