

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Daniely Zemanové, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobkyně: **Vodafone Czech Republic, a. s.**, se sídlem náměstí Junkových 2808/2, Praha 5, zast. Mgr. Martinem Dolečkem, advokátem, se sídlem Hvězdova 1716/2b, Praha 4, proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad**, se sídlem Sokolovská 219, Praha 9, proti rozhodnutí předsedy Rady žalovaného ze dne 29. 4. 2013, čj. ČTÚ-105 036/2012-603, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 2. 2016, čj. 3 A 74/2013-82,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 4 114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám jejího zástupce Mgr. Martina Dolečka, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) vydal dne 17. 9. 2009 příkaz, kterým žalobkyni uložil za správní delikt podle § 118 odst. 8 písm. b) zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, pokutu ve výši 5 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Stěžovatel došel na základě vlastní kontroly k závěru, že žalobkyně nemá na svých internetových stránkách uveřejněný návrh smlouvy o poskytování služeb elektronických komunikací, čímž porušila svou povinnost podle § 63 odst. 2 zákona o elektronických komunikacích.

[2] Po odporu žalobkyně pokračoval stěžovatel ve správním řízení a následně vydal dne 14. 12. 2009 rozhodnutí čj. 76877/2009-631/Něm/A (dále jen „první rozhodnutí stěžovatele“), kterým opětovně shledal žalobkyni vinnou ze správního deliktu podle § 118 odst. 8 písm. b) zákona o elektronických komunikacích a uložil jí pokutu ve výši 5 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Předseda Rady stěžovatele následně na základě rozkladu žalobkyně první rozhodnutí stěžovatele zrušil rozhodnutím ze dne 22. 6. 2010, čj. 6 491/2010-603 (dále jen „první rozhodnutí o rozkladu“), neboť dospěl k závěru, že první rozhodnutí stěžovatele je nepřezkoumatelné. Podle jeho názoru nebyla výše sankce není řádně odůvodněna a výrok o vině neobsahoval informaci, od jakého data dochází k protiprávnímu jednání.

[3] Stěžovatel následně vydal dne 9. 9. 2010 rozhodnutí čj. 76877/2009-631/Něm/A (dále jen „druhé rozhodnutí stěžovatele“), se shodným výrokem o vině jako v prvním rozhodnutí stěžovatele a změněným výrokem o sankci, kterou zvýšil na 25 000 Kč. Stěžovatel zároveň upravil odůvodnění výše udělené sankce. Na základě rozkladu žalobkyně předseda Rady stěžovatele druhé rozhodnutí stěžovatele rozhodnutím ze dne 8. 11. 2010, čj. 122 293/2010-603 (dále jen „druhé rozhodnutí o rozkladu“), opět zrušil. Předseda Rady v rozhodnutí uvedl, že stěžovatel provedl dokazování v potřebném a dostatečném rozsahu a ztotožnil se se závěrem stěžovatele o závažnosti protiprávního jednání žalobkyně. Naproti tomu *se neztotožnil se závěrem správního orgánu I. stupně stran výše ukládané sankce*. Podrobně popsal, jaká hlediska měl stěžovatel vzít v potaz při ukládání sankce, a uvedl, že sankcionované jednání zasahuje ve značném rozsahu do práv velkého počtu klientů a že považuje za nezbytné, aby bylo rozhodnuto o zvýšení sankce. Zároveň předseda Rady v obecné rovině vytkl stěžovateli, že výrok druhého rozhodnutí stěžovatele o vině stále dostatečně nevymezuje sankcionovaný skutek.

[4] Dne 22. 5. 2012 vydal stěžovatel rozhodnutí čj. ČTÚ-76877/2009-631/Něm/A .vyř. (dále jen „třetí rozhodnutí stěžovatele“). Ve výroku rozhodnutí stěžovatel doplnil dobu, po kterou sankcionované jednání trvalo, a žalobkyni udělil pokutu ve výši 2 000 000 Kč společně s náhradou nákladů řízení. Předseda Rady stěžovatele rozhodnutím ze dne 29. 4. 2013, čj. ČTÚ-105 036/2012-603 (dále jen „třetí rozhodnutí o rozkladu“), změnil k rozkladu žalobkyně třetí rozhodnutí stěžovatele tak, že snížil udělenou pokutu na 1 000 000 Kč, ve zbytku rozhodnutí potvrdil.

[5] Žalobkyně podala proti třetímu rozhodnutí o rozkladu žalobu, které městský soud napadeným rozsudkem vyhověl a rozhodnutí zrušil. Městský soud dospěl k závěru, že postup stěžovatele je obcházením zákazu změny v neprospěch odvolatele upravené § 90 odst. 3 s. ř. Z rozhodnutí předsedy Rady stěžovatele plyne, že se mu uložená pokuta zdá příliš nízká a v tomto smyslu dal ve svém druhém rozhodnutí o rozkladu správnímu orgánu prvního stupně jediný závazný pokyn, a to ke zpřísnění sankce. Tím zneužil svou pravomoc a jeho rozhodnutí je nezákonné.

II. Shrnutí kasační stížnosti, vyjádření žalobkyně

pokračování

[6] Stěžovatel napadl včas podanou kasační stížností rozsudek městského soudu z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. a navrhl, aby NSS napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Městský soud dostatečně neposoudil, zda lze postup stěžovatele považovat za porušení zásady zákazu reformace in peius. V napadeném rozsudku chybí vlastní úvahy soudu, které jej vedly k závěru o porušení uvedené zásady ze strany předsedy Rady stěžovatele jako rozkladového orgánu. Městský soud sice částečně odkazuje na související judikaturu NSS, ale neuvádí žádné přezkoumatelné úvahy a odůvodněné právní závěry. Bez podrobnější argumentace dovodil, že postup rozkladového orgánu stěžovatele byl závazným pokynem ke zpřísnění sankce a tento postup bez bližšího hodnocení označil za obcházení zákazu reformace in peius. Napadený rozsudek je z toho důvodu nepřezkoumatelný.

[8] Předseda Rady stěžovatele se jako rozkladový orgán nepohyboval pouze v rámci přezkoumání napadeného rozhodnutí správního orgánu prvního stupně na základě rozkladu žalobkyně, ale i v rámci své obecné přezkumné povinnosti, ve které zkoumá, zda napadené rozhodnutí není v rozporu s právními předpisy. Při rozhodování o správním deliktu dochází ke střetu veřejného zájmu na řádném potrestání pachatele správního deliktu a veřejného zájmu na umožnění řádného a plného uplatnění procesních práv obviněného. Ve správním právu trestním na rozdíl od práva trestního není přítomna strana v postavení veřejné obžaloby. V takové situaci je nutné zodpovědět otázku, jak dalece se může správní orgán druhého stupně vyjádřit k výši uložené sankce v odůvodnění svého rozhodnutí, aby *nebyl „obviněn" z obcházení zásady zákazu změny k horšímu.*

[9] Žalobkyně ve svém vyjádření uvedla, že rozsudek městského soudu považuje co do stěžovatelem namítaných skutečností za věcně správný a přezkoumatelný. Opravné prostředky žalobkyně ve správním řízení vedly pouze k tomu, že původní sankce byla zvýšena na dvousetnásobek. Stěžovatel sice neporušil zákaz uvedený v § 90 odst. 3 s. ř. přímo, ale v odůvodnění svých rozhodnutí vždy jasně uvedl takový názor, aby v novém prvostupňovém rozhodnutí došlo ke zvýšení sankce. Z třetího rozhodnutí stěžovatele jasně vyplývá, že se správní orgán prvního stupně cítil vázán právním názorem předsedy Rady stěžovatele, že pokuta má být zvýšena. Žalobkyně navrhla, aby NSS kasační stížnost zamítl a přiznal žalobkyni náhradu nákladů řízení.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a splňuje zákonné náležitosti podle § 106 odst. 1 s. ř. s.

[11] NSS přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel ve své kasační stížnosti uplatnil. Nejprve se zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu.

[12] Z odůvodnění rozhodnutí krajského (městského) soudu musí být vždy patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný a jak uvážil o podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při jejich posuzování. Pokud tomu tak není, je rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů nebo nesrozumitelnost. Pro nesrozumitelnost jsou nepřezkoumatelná zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž není možné zjistit, o jaké věci bylo rozhodováno nebo jak bylo rozhodnuto, jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která vůbec neobsahují právní závěry nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2013, čj. 2 Azs 47/2003-130, publ. pod č. 244/2004 Sb. NSS; všechny citované rozsudky NSS jsou dostupné na www.nssoud.cz). Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Půjde zejména o případy, kdy soud opře své rozhodnutí o skutečnosti v řízení nezjišťované, zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda nějaké důkazy byly vůbec provedeny (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, publ. Pod č. 133/2004 Sb. NSS).

[13] Napadený rozsudek výše uvedeným kritériím vyhovuje. Se stěžovatelem lze souhlasit, že odůvodnění je v části o žalobní námitce týkající se porušení zákazu změny v neprospěch poměrně stručné, nicméně je z něj zcela patrné, z jakého skutkového stavu městský soud vycházel, jak hodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Městský soud přezkoumatelně objasnil, v čem spatřuje porušení zákazu změny v neprospěch podle § 90 odst. 3 s. ř., resp. jeho obcházení. Skutkový stav byl mezi stranami nesporný, žalobkyně námitku porušení zákazu změny v neprospěch ve své žalobě vznesla a stěžovatel na ní ve svém vyjádření k žalobě nijak nereagoval. Nynější nesouhlas stěžovatele s odůvodněním a závěry rozsudku nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (srov. rozsudky NSS ze dne 29. 4. 2010, čj. 8 As 11/2010-163 a ze dne 12. 11. 2013, čj. 2 As 47/2013-30).

[14] Vzhledem k přezkoumatelnosti napadeného rozsudku se NSS dále zabýval zbylými kasačními námitkami stěžovatele. Předmětem kasační stížnosti je především otázka, zda byl postup stěžovatele (jeho rozkladového orgánu) porušením zákazu změny v neprospěch podle § 90 odst. 3 s. ř., resp. obcházením tohoto zákazu.

[15] Podle § 90 odst. 3 s. ř. platí, že odvolací správní orgán nemůže změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele, ledaže odvolání podal také jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné, anebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem. Toto pravidlo se v souladu s § 152 odst. 5 s. ř. uplatní i na řízení o rozkladu.

[16] Otázkou obcházení zákazu vyjádřeného v § 90 odst. 3 s. ř. se NSS ve své judikatuře již zabýval. V rozsudku ze dne 23. 1. 2014, čj. 2 Afs 67/2013-53, na který správně poukázal městský soud, NSS posuzoval situaci, ve které odvolací správní orgán zrušil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně pouze ve výroku o uložení sankce a v odůvodnění jej zavázal pokynem, aby uložil takovou sankci, která bude splňovat svůj preventivní účel. Výrok o vině byl již v době druhého rozhodnutí správního orgánu prvního stupně pravomocný. NSS dospěl k závěru, že takový postup je obcházením zákazu změny v neprospěch, neboť odvolací správní orgán neponechal *prostor pro úvahu, k níž by bylo*

možno dospět při doplnění skutkových zjištění. Pokud by celní úřad znovu vážil o vině i o pokutě a měl k dispozici další, dříve nezohledněné poznatky, byla by snad nová úvaha o výši pokuty možná. K možnosti prolomení zákazu změna v neprospěch s ohledem na veřejný zájem na řádném potrestání pachatele uvedl, že *(z)nak „jiného veřejného zájmu" pak označuje bezesporu jiný veřejný zájem, než je některý ze zájmů, které jsou se správním trestáním spojeny vždy (například zájem na potrestání pachatele).*

[17] Uvedené závěry byly dále rozvinuty v rozsudku NSS ze dne 1. 3. 2017, čj. 6 Afs 169/2016-42, publ. pod č. 3551/2017 Sb. NSS. V něm NSS posuzoval skutkově odlišnou situaci, ve které správní orgán druhého stupně zrušil prvostupňové rozhodnutí jako celek, mj. pro nepřezkoumatelnost odůvodnění sankce, a správní orgán prvního stupně následně doplnil dokazování, změnil časové vymezení skutku a uložil sankci vyšší než v předchozím prvostupňovém rozhodnutí. NSS došel v této situaci k závěru, že zákaz změny v neprospěch (v daném případě obsažený v § 82 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích) *nebrání správnímu orgánu prvního stupně uložit přísnější sankci, pokud bylo jeho původní rozhodnutí v odvolacím řízení jako celek zrušeno a správní orgán prvního stupně v novém řízení posoudil otázku viny i trestu v plném rozsahu.*

[18] Z výše uvedených judikatorních závěrů především plyne, že uplatnění zásady zákazu v neprospěch není ve správním trestání totožné s uplatněním této zásady v trestním řízení. Tato skutečnost vychází již z toho, že z ústavněprávních předpisů nelze dovodit všeobecný zákaz změny rozhodnutí v neprospěch odvolatele, a to ani z práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 Listiny základních práv a svobod (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2009, sp. zn. III. ÚS 880/08). V případě správního trestání se proto zákonodárci nabízí relativní volnost zákonné úpravy pravidel odvolacího řízení a řízení následujícího po případném zrušení rozhodnutí prvního stupně. Tomu odpovídá i rozdílnost úpravy uplatnění zásady zákazu reformace in peius v platném právu. Obecná úprava je obsažena v § 90 odst. 3 s. ř., která odvolacímu orgánu zakazuje změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele. Změnit odvolání v neprospěch je možné v případě, že odvolání podal také jiný účastník s odlišnými zájmy, anebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem. Úpravu bez výjimek zvolil zákonodárce v řízení o přestupcích – v § 98 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, zavedl pro výroky o trestu, náhradě škody a vydání bezdůvodného obohacení plošný zákaz změny v neprospěch bez možnosti prolomení této zásady pro důvody uvedené ve správním řádu nebo jiné. Obdobnou úpravu obsahoval i § 82 dnes již zrušeného zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Odlišnou úpravu zvolil zákonodárce v zákoně č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, kde v § 25a vyloučil mj. uplatnění ustanovení správního řádu o zákazu změny napadeného rozhodnutí v neprospěch odvolatele. Zákon o elektronických komunikacích žádnou speciální úpravu neobsahuje, je v něm tedy nutné postupovat podle právní úpravy obsažené ve správním řádu.

[19] Z výše uvedeného vyplývá, že uplatnění zásady zákazu změny v neprospěch není ve správním trestání shodné s jejím uplatněním v trestním řízení. Judikatura NSS zároveň dovodila, že v určitých případech může být postup odvolacího správního orgánu při zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně posuzován jako nezákonné

obcházení zákazu změny v neprospěch. Tak tomu je nepochybně v případě, kdy odvolací správní orgán zruší pouze výrok o sankci s pokynem pro její zvýšení, zatímco výrok o vině se stane pravomocným (srov. odstavec [16]). Naopak jako obcházení zákazu změny v neprospěch nebude zásadně posuzována situace, kdy správní orgán v novém rozhodnutí posoudí odlišně otázku viny, a to v natolik významných rozdílech, které si vyžadují změnu sankce.

[20] S ohledem na výše uvedené je pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti rozhodné, jak postupoval správní orgán v projednávané věci a zda mělo výrazné zvýšení sankce podklad v nově zjištěných poznatcích.

[21] Předseda Rady stěžovatele jako rozkladový orgán opakovaně zrušil prvostupňové správní rozhodnutí. V prvním rozhodnutí o rozkladu uvedl, že odůvodnění sankce je nepřezkoumatelné a není zřejmé, z jakého důvodu byla uložena pokuta ve výši 5 000 Kč, tedy v minimální výši ve vztahu k zákonnému rozpětí. Správní orgán prvního stupně přitom hodnotil jako přitěžující okolnost, že protiprávní jednání trvalo déle než čtyři roky. Pro další správní řízení rozkladový orgán stěžovatele uvedl, že je nutné, aby byla na základě dosavadního dokazování uložena pokuta *ve výši odpovídající závažnosti protiprávního jednání* (str. 8 prvního rozhodnutí o rozkladu). Ze správního spisu je patrné, že stěžovatel po prvním rozhodnutí o rozkladu požádal žalobkyni o vyjádření, od kdy poskytuje své služby na základě konkludentních smluv. Žádné jiné nové poznatky si správní orgán prvního stupně neopatřil a z druhého rozhodnutí stěžovatele je zřejmé, že již provedené důkazy nijak nově nehodnotil. Orgán prvního stupně ve svém druhém rozhodnutí uložil sankci ve výši 25 000 Kč a doplnil odůvodnění výše sankce, ke které uvedl, že je udělena při dolní hranici zákonného rozpětí, odpovídá míře zavinění a splňuje hlavně výchovný a preventivní účel. Výrok o vině zůstal oproti prvnímu rozhodnutí stěžovatele zcela nezměněn. Druhým rozhodnutí o rozkladu předseda Rady stěžovatele opět zrušil celé prvostupňové rozhodnutí. V odůvodnění uvedl, že se ztotožňuje s posouzením závažnosti jednání žalobkyně a provedené dokazování považuje za dostatečné. Předseda Rady se neztotožnil pouze s výší ukládané sankce a uvedl, že pokuta ve výši 25 000 Kč je *v rozporu se zákonem, resp. Se smyslem zákonné úpravy z hlediska ochrany veřejného zájmu*. Předseda Rady následně uvedl, že *(s) ohledem na rozsah porušování zákonné povinnosti, a to jak co do doby, tak co do počtu postižených zákazníků, považuji za nezbytné a v souladu s veřejným zájmem, aby uložená sankce byla schopna plnit svou trestající a zároveň výchovnou funkci, rozhodnout o jejím zvýšení.* Orgán prvního stupně po druhém rozhodnutí o rozkladu v souladu s názorem předsedy Rady o dostatečně provedeném dokazování žádné nové skutečnosti nezjišťoval a rozhodl o uložení pokuty ve výši 2 000 000 Kč. V odůvodnění výše sankce správní orgán prvního stupně přejal hodnocení předsedy Rady o dopadu protiprávního jednání žalobkyně a řídil se jeho pokynem ke zvýšení pokuty. V třetím rozhodnutí o rozkladu předseda Rady pokutu snížil na 1 000 000 Kč, a to s ohledem na výši předchozích pokut.

[22] Z výše uvedených skutkových okolností je zřejmé, že předseda Rady stěžovatele dal ve svém druhém rozhodnutí o rozkladu správnímu orgánu prvního stupně jednoznačný pokyn ke zvýšení pokuty a zároveň uvedl, že skutková zjištění jsou dostatečná a je nutné pouze zvýšit sankci. Za takové situace neměl správní orgán prvního stupně jinou možnost než opět rozhodnout o vině a zvýšit uloženou pokutu. Jinými slovy, správní orgán

prvního stupně nepřezkoumával v novém (již třetím) rozhodnutí otázku viny a sankce v celém rozsahu. Postup správního orgánu prvního stupně byl zcela jasně vymezen druhým rozhodnutím o rozkladu a neumožňoval jiné rozhodnutí, než zvýšení sankce. Nejednalo se o nový přezkum jednání žalobkyně po právní a skutkové stránce, doplnění dokazování a o změnu výroku o vině, který by odůvodňoval změnu uložené sankce.

[23] Na výše uvedeném závěru nemůže nic změnit ani to, že druhé rozhodnutí o rozkladu zrušilo i výrok o vině. Ten byl zrušen z důvodu pochybení stěžovatele, který ve výroku o vině i přes závazný pokyn předsedy Rady neupravil ve svém druhém rozhodnutí výrok tak, aby obsahoval dobu, po kterou byl správní delikt páchán. Podle § 90 odst. 1 písm. c) může odvolací správní orgán napadené rozhodnutí změnit, pokud tím účastníkovi, kterému je ukládána povinnost, nehrozí újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se. Změna rozhodnutí má s ohledem na procesní ekonomii při zachování zákonných podmínek přednost před zrušením rozhodnutí. V situaci, kdy odvolací správní orgán upřesňuje napadený výrok rozhodnutí, jehož obsah zůstává jinak nezměněn, je namístě rozhodnutí změnit (srov. obdobně rozsudek NSS ze dne 26. 8. 2013, čj. 8 As 6/2013-33). Doba trvání protiprávního jednání je zřejmá z odůvodnění všech tří rozhodnutí stěžovatele. Žalobkyně proti době trvání jednání, které jí bylo dáváno za vinu, nijak nebrojila a tato skutečnost byla po celou dobu řízení nesporná. Za takové situace mohl předseda Rady stěžovatele přistoupit ke změně rozhodnutí bez způsobení újmy žalobkyni. Tomu svědčí i odůvodnění druhého rozhodnutí o rozkladu, ve kterém předseda Rady k pokynu, aby byl změněn výrok o vině výše uvedeným způsobem uvedl, že *změnou výroku nebudou dotčena práva účastníka řízení, neboť předmět řízení, resp. sankcionované jednání je patrné jak z odůvodnění napadeného rozhodnutí, tak z podkladů, které byly podkladem pro jeho vydání, přičemž v tomto rozsahu byl předmět řízení účastníku od počátku zahájení tohoto řízení znám.* S těmito závěry NSS souhlasí, předseda Rady mohl tímto způsobem upřesnit výrok rozhodnutí.

[24] Ustanovení § 90 odst. 3 s. ř. upravující zákaz změny v neprospěch není možné vykládat formálně tak, že odvolacímu správnímu orgánu nebo rozkladovému orgánu stačí najít jakoukoliv záminku pro zrušení všech výroků prvostupňového správního rozhodnutí, aby tím otevřel cestu k následnému zvýšení sankce a vyhnul se zákazu změny v neprospěch odvolatele. Takový výklad by podstatu § 90 odst. 3 s. ř. zcela vyprázdnil. Smyslem zásady zákazu změny v neprospěch je garance odvolacího práva účastníka a zamezení tomu, aby byli účastníci odrazováni od podání odvolání (rozkladu) hrozbou zhoršení jejich postavení. To ovšem neznamená, že jakékoliv rozhodnutí správního orgánu prvního stupně fixuje navždy maximální možnou výši sankce. Jak je uvedeno výše, pokud je prvostupňové správní rozhodnutí zrušeno v odvolacím (rozkladovém) řízení pro vady řízení a rozpor s právními předpisy, nemůže ani teoreticky zakládat legitimní očekávání účastníka, že by z něj bylo možné v dalším řízení vycházet. O původně vyměřenou pokutu se nelze pro celé budoucí správní řízení opírat za každých okolností jako o jakési závazné východisko pro stanovení konečné pokuty (srov. již citovaný rozsudek NSS ze dne 1. 3. 2017, čj. 6 Afs 169/2016-48, a rozsudek NSS ze dne 4. 1. 2017, čj. 6 As 261/2016-25). Právě toto rozlišení je výsledkem specifik správního práva trestního oproti právu trestnímu. Specifika správního trestání však v žádném případě neodůvodňují možnost obcházet zákaz změna v neprospěch postupem, jakým to učinil předseda Rady stěžovatele.

[25] NSS neshledal důvodnou ani námitku stěžovatele, že rozsudek městského soudu vede k závěru, že odvolací správní orgán se nemůže v rámci přezkoumání prvostupňového správního rozhodnutí o sankci vyjádřit ani k tomu, zda uložená sankce je v souladu s právní úpravou a požadavky soudní judikatury na odůvodnění sankce. Z odůvodnění napadeného rozsudku žádný takový závěr neplyne. Úprava obsažená v § 90 odst. 3 s. ř. umožňuje odvolacímu správnímu orgánu nejen vyjádřit se k zákonnosti výše uložené sankce a jejího odůvodnění, ale dokonce takovou sankci změnit k tíži odvolatele v případě nezákonnosti nebo porušení jiného veřejného zájmu. V případě stěžovatele se ovšem nejednalo o vyjádření k zákonnosti pokuty, která byla uložena v zákonném rozmezí a přezkoumatelně odůvodněna, ale o pokyn ke zvýšení pokuty. Jiným veřejným zájmem nemůže být pouhý zájem na potrestání pachatele (srov. odstavec [16]). Takový postup, jak plyne z výše uvedeného, je nedovoleným obcházením zákazu změny v neprospěch, jak správně dovodil městský soud.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Námitky stěžovatele nebyly důvodné, NSS při přezkumu napadeného rozsudku městského soudu nezjistil nedostatky, ke kterým by byl podle § 109 odst. 4 s. ř. s. povinen přihlížet z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto v souladu s § 110 odst. 1, větou poslední, s. ř. s. zamítl.

[27] Stěžovatel neměl v tomto soudním řízení ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. je stěžovatel povinen uhradit náklady, které žalobkyně v řízení o kasační stížnosti důvodně vynaložila. Za tyto náklady je nutno považovat odměnu zástupce žalobkyně za jeden úkon právní služby, kterým je sepsání vyjádření ke kasační stížnosti, tj. písemné podání soudu ve věci samé [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Za tento úkon právní služby zástupci žalobkyně náleží mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu], která se zvyšuje o paušální náhrady hotových výdajů ve výši 300 Kč za každý úkon [§ 13 odst. 3 advokátního tarifu]. Celkově tedy zástupci žalobkyně náleží 3 400 Kč a dále částka odpovídající DPH ve výši 21 %, celkem tedy 4 114 Kč. Tuto částku je stěžovatel zástupci žalobkyně povinen vyplatit do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. září 2017

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu