

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudkyň Daniely Zemanové a Michaely Bejčkové v právní věci žalobkyně: **ČEZ, a. s.**, se sídlem Duhová 1444/2, Praha 4, zast. JUDr. Karlem Muzikářem, LL.M., advokátem se sídlem Křižovnické nám. 193/2, Praha 1, proti žalované: **Státní energetická inspekce**, se sídlem Gorazdova 24, Praha 2, proti rozhodnutí ústředního ředitele žalované ze dne 8. 9. 2014, čj. 081301613/700/14/90.220/Ve, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2017, čj. 3 Af 61/2014-126,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2017, čj. 3 Af 61/2014-126, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Žalovaná zahájila s žalobkyní správní řízení související s čerpáním příspěvku k ceně elektřiny za období srpen 2011. Ústřední ředitel žalované (v řízení o odvolání proti rozhodnutí žalované) uložil rozhodnutím žalobkyni pokutu ve výši 500 000 Kč za spáchání správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. c) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách. Proti tomuto rozhodnutí se žalobkyně bránila žalobou. Městský soud konstatoval, že se na danou věc aplikují prekluzivní lhůty v § 95 odst. 4 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích (energetický zákon). Tento právní předpis je podle soudu zvláštní právní úpravou ve vztahu k § 17 odst. 3 zákona o cenách. Žalovaná proto zahájila s žalobkyní správní řízení po uplynutí objektivní prekluzivní lhůty stanovené v § 95 odst. 4 energetického zákona. Soud tedy rozhodnutí ústředního ředitele žalované zrušil a vrátil věc žalované k dalšímu řízení.

[2] Žalovaná (dále též „stěžovatelka“) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Nesouhlasí s názorem městského soudu, že § 95 odst. 4 energetického zákona je

lex specialis ve vztahu k § 17 odst. 3 zákona o cenách. Odkazuje na judikaturu, která dospěla k opačnému závěru, totiž že posléze uvedené ustanovení je speciální normou vůči § 95 odst. 4 energetického zákona.

[3] Žalobkyně s kasační stížností nesouhlasí. Upozorňuje, že kasační stížnost je nepřípustná, neboť městský soud zrušil rozhodnutí stěžovatelky též z jiného důvodu, totiž proto, že její rozhodnutí je nepřezkoumatelné. Tento závěr městského soudu stěžovatelka nenapadá. Tím se *de facto* stěžovatelka nedomáhá změny výroku. Pokud by však snad NSS dospěl k závěru, že kasační stížnost je přípustná, je v každém případě nedůvodná. Žalobkyně vysvětluje, že stěžovatelkou citovaná judikatura se vztahuje k předchozímu znění energetického zákona.

[4] NSS nejprve zvážil přípustnost kasační stížnosti. Žalobkyně tvrdí, že kasační stížnost není přípustná, neboť stěžovatelka nenapadá všechny rozhodovací důvody městského soudu. S tím ovšem nelze souhlasit. Žalobkyně má zajisté pravdu, že kasační stížnost, která směřuje proti důvodům rozhodnutí soudu, je nepřípustná (§ 104 odst. 2 s. ř. s.). Z toho mj. plyne, že kasační stížnost nelze podat jen proti důvodům rozhodnutí krajského soudu, pokud neexistuje možnost žádného procesně příznivějšího výsledku řízení pro stěžovatele (tzv. subjektivní přípustnost kasační stížnosti). Možnost příznivějšího výsledku se však posuzuje čistě procesně, tedy zda existuje nějaký jiný možný výrok rozhodnutí krajského soudu, který by byl pro stěžovatele příznivější, než je výrok, který stěžovatel napadá (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 7. 2015, čj. 5 Afs 91/2012-41, č. 3321/2016 Sb. NSS, věc *Žamberk*). V nynější situaci takovýto výrok bezpochyby existuje, neboť rozhodnutí stěžovatelky bylo městským soudem zrušeno. Současně se stěžovatelka může domoci zrušení rozsudku i tehdy, nenapadá-li všechny rozhodovací důvody krajského nebo městského soudu. Příkladem je situace, kdy krajský soud třebas i správně zruší rozhodnutí správního orgánu, ale výrok rozsudku stojí z valné části na nesprávných důvodech. NSS v takovém případě v kasačním řízení rozsudek krajského soudu zruší a věc mu vrátí k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.) (usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS).

[5] Kasační stížnost je tedy přípustná a, jak NSS vysvětluje níže, je také důvodná.

[6] Ze správního spisu plyne, že se žalobkyně dopustila správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. c) zákona o cenách jako výrobce elektřiny z kombinované výroby elektřiny a tepla. Klíčovou otázkou je, jakou prekluzivní lhůtu je třeba na uvedený delikt aplikovat.

[7] Ustanovení § 95 energetického zákona, po novele č. 211/2011 Sb., v podobě do 31. 12. 2015, znělo (zvýraznění doplněno):

> § 95
> Ukládání pokut
> (1) Při stanovení výše pokuty Státní energetická inspekce přihlédne k závažnosti porušení povinnosti, zejména ke způsobu jejího porušení a jeho následkům a k okolnostem, za nichž k porušení došlo.
> (2) Právnická osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení povinnosti zabránila.
> (3) Pokuty ukládá v prvním stupni Státní energetická inspekce. O odvolání proti uložení pokuty rozhoduje ústřední ředitel Státní energetické inspekce.

pokračování

> **(4) Řízení o uložení pokuty lze zahájit do jednoho roku ode dne, kdy se územní inspektorát o porušení povinnosti dozvěděl, nejpozději však do dvou let ode dne, kdy k porušení povinnosti došlo. Pokutu nelze uložit, uplynuly-li od porušení tři roky.**
> (5) Pokuty jsou příjmem státního rozpočtu a správu jejich placení vykonává Státní energetická inspekce.
> (6) Na odpovědnost za jednání, k němuž došlo při podnikání fyzické osoby nebo v přímé souvislosti s ním, se vztahují ustanovení tohoto zákona o odpovědnosti a postihu právnické osoby.

[8] Naproti tomu § 17 zákona o cenách, po novele č. 403/2009 Sb., v podobě do 30. 6. 2017, zněl (zvýraznění doplněno):

> § 17
> Společná ustanovení o správních deliktech
> (1) Právnická osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila.
> (2) Při určení výměry pokuty právnické osobě se přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán.
> **(3) 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.**
> (4) Na odpovědnost za jednání, k němuž došlo při podnikání fyzické osoby nebo v přímé souvislosti s ním, se vztahují ustanovení tohoto zákona o odpovědnosti a postihu právnické osoby.
> (5) Správní delikty podle tohoto zákona v prvním stupni projednávají cenové kontrolní orgány.
> (6) Pokuta je splatná do 30 dnů ode dne, kdy nabylo právní moci rozhodnutí o jejím uložení.
> (...)

[9] Pravomoc stěžovatelky k vyšetření a rozhodnutí deliktu byla a je dána § 3 odst. 3 a 4 zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen. Podle § 3 odst. 3 tohoto zákona, ve znění zákona č. 211/2011 Sb., platí, že *Státní energetická inspekce provádí kontrolu dodržování cenových předpisů v oblasti podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie, kombinované výroby elektřiny a tepla a druhotných energetických zdrojů*. Podle § 3 odst. 4 téhož zákona pak platí, že *Státní energetická inspekce ukládá za porušení cenových předpisů v oblasti podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie, kombinované výroby elektřiny a tepla a druhotných energetických zdrojů pokuty podle zvláštního právního předpisu[2)]*. Poznámka pod čarou č. 2 odkazuje na § 17 zákona o cenách.

[10] Stěžovatelka argumentuje, že na cenové delikty se vždy aplikuje § 17 odst. 3 zákona o cenách. Opírá se přitom o judikaturu NSS. Naproti tomu žalobkyně a městský soud dospěly k závěru, že na prekluzi deliktu se měl použít § 95 odst. 4 energetického zákona. Žalobkyně navíc upozorňuje, že judikatura NSS se vztahuje k časově jiné verzi energetického zákona, před velkou novelou provedenou zákonem č. 211/2011 Sb. Tato novela provedla mj. změny v působnosti Energetického regulačního úřadu a Státní energetické inspekce, tedy stěžovatelky.

[11] NSS již v rozsudku ze dne 25. 5. 2006, čj. 2 As 14/2005-108, věc *HARPEN ČR*, dovodil, že se na případy cenových deliktů rozhodovaných Státní energetickou inspekcí vztahuje tříletá lhůta k uložení pokuty podle § 17 odst. 3 zákona o cenách (takto též již rozsudek ze dne 5. 2. 2004, čj. 7 A 4/2001-72, č. 190/2004 Sb. NSS).

[12] Žalobkyně však k tomu upozorňuje na změny energetického zákona novelou č. 211/2011 Sb. Zatímco před novelou vykonávala Státní energetická inspekce působnost též v oblasti dodržování energetického zákona [viz § 93 odst. 1 písm. a) ve znění před novelou č. 211/2011 Sb.], po novele tuto působnost ztratila. Právě na působnost v oblasti dodržování energetického zákona byla aplikována lhůta dle § 95 odst. 4 energetického zákona. Pokud by i po této novele bylo na § 17 odst. 3 zákona o cenách nahlíženo jako na *lex specialis*, stal by se prý § 95 odst. 4 energetického zákona neaplikovatelnou normou, neboť po novele č. 211/2011 Sb. by již neexistovala oblast, kde by se mohl uplatnit. Ve všech oblastech působnosti stěžovatelky by totiž existovala zvláštní norma upravující prekluzi správního deliktu odlišně od § 95 odst. 4 energetického zákona.

[13] NSS k tomu uvádí následující. Jakkoliv žalobkyně argumentuje opačně, právní závěry rozsudku ve věci *HARPEN ČR* se uplatní i na právní úpravu po novele č. 211/2011 Sb. Působnost stěžovatelky je zakotvena v § 3 odst. 3 a 4 zákona č. 265/1991 Sb., ve znění zákona č. 211/2011 Sb., který mj. říká, že stěžovatelka *ukládá za porušení cenových předpisů v oblasti podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie, kombinované výroby elektřiny a tepla a druhotných energetických zdrojů pokuty podle zvláštního právního předpisu*. Že je tímto zvláštním právním předpisem zákon o cenách, je zřejmé i bez poznámky pod čarou, která dokonce výslovně odkazuje na § 17 zákona o cenách. Novela č. 211/2011 Sb. současně odstranila nadbytečný odkaz v § 93 odst. 1 odst. c) energetického zákona na zákon č. 265/1991 Sb.

[14] Proto i po novele č. 211/2011 Sb. platí závěry NSS v kauze *HARPEN ČR*, že zákonodárce vyčlenil jako zvláštní věcnou působnost stěžovatelky kontrolu dodržování cenových předpisů a postihování cenových deliktů. Toto omezení věcné působnosti tak dopadá i na § 95 energetického zákona. Zákon o cenách a zákon č. 265/1991 Sb. jsou v této otázce speciálními zákony, což po novele č. 211/2011 Sb. plyne především z § 3 odst. 3 a 4 zákona č. 265/1991 Sb. (viz blíže bod [9] shora). Proto se na nynější věc plně uplatní též § 17 odst. 3 zákona o cenách, upravující zvláštní prekluzivní lhůtu pro cenové delikty.

[15] Protiargumentem žalobkyně je, že takovýto výklad po novele č. 211/2011 Sb. zcela vyprazdňuje § 95 odst. 4 energetického zákona, což je prý v rozporu s principem racionálního zákonodárce. Žalobkyně se tedy jinými slovy snaží dovodit, že jen proto, aby se nestal § 95 odst. 4 obsoletním, je nutno jeho hypotézu naplnit cenovými delikty. NSS k tomu jen stručně uvádí, že jakkoliv to obecně není pozitivní trend, existence obsoletních ustanovení je v právním řádu obvyklá. Rozhodně však proto nelze popírat základní metapravidla právního výkladu, jako přednost právních norem zvláštních před normami obecnými. Argument žalobkyně by byl mnohem silnější, pokud by § 95 odst. 4 energetického zákona byl novou normou – pak by skutečně vyvolávalo pochybnosti, proč takovéto ustanovení zákonodárce vůbec nově přijal. Situace jiná nastane ale tehdy, pokud v důsledku pozdějšího legislativního vývoje se postupně vyprazdňuje okruh skutečností zakládajících hypotézu právní normy, až se tyto skutečnosti případně zcela vyprázdní. NSS jen pro pořádek upozorňuje, že nezjišťoval, zda skutečně je § 95 odst. 4 energetického zákona nadbytečná norma – to by bylo již zcela nad rámec půdorysu tohoto případu. NSS jen říká, že i kdyby se snad vskutku § 95 odst. 4 energetického zákona stal po novele č. 211/2011 Sb. obsoletním, nemůže to nic změnit na tom, že z § 3 odst. 3 a 4 zákona

pokračování

č. 265/1991 Sb. plyne specialita § 17 zákona o cenách pro cenové delikty, a to včetně jeho § 17 odst. 3.

[16] Nelze ani souhlasit s tím, že by právě uvedené bylo v rozporu s ústavní zásadou přednosti výkladu ústavně konformního před výkladem protiústavním, jak tvrdí žalobkyně. Zásada přednosti výkladu příznivějšího pro jednotlivce před výkladem méně příznivým (*in dubio pro libertate*, někdy zvaná *in dubio mitius*) skutečně představuje jednu ze základních zásad správního (resp. veřejného) práva. Tento princip však nelze vykládat natolik široce, že by jakoukoli odlišnou, byť třebas i obtížně akceptovatelnou interpretaci právní normy měly správní orgány zohlednit jakožto dvojí výklad. Musí jít o rovnocenný konkurenční výklad práva, ne pouze o výklad obtížně obhajitelný (srov. rozsudek ze dne 26. 11. 2015, čj. 10 As 187/2014-44, věc *multigate*, bod 42). Výklad prosazovaný žalobkyní není dost dobře hajitelný, je v rozporu se základními výkladovými pravidly o vztahu obecného a zvláštního (*lex specialis derogat legi generali*).

[17] Městský soud tedy založil základ svého rozsudku na nesprávném právním závěru. Proto NSS jeho rozsudek zrušil a věc vrátil soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V dalším řízení bude městský soud vázán právním názorem NSS (§ 110 odst. 4). O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 4. července 2018

Zdeněk Kühn
předseda senátu