



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedky JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobkyně: **Městská část Praha 4**, se sídlem Antala Staška 2059/80b, Praha 4, proti žalované: **Státní energetická inspekce**, se sídlem Gorazdova 1969/14, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 10. 6. 2016, č. 902028516, sp. zn. 08/0103005a16, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2019, č. j. 6 A 145/2016 - 50,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2019, č. j. 6 A 145/2016 - 50, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Státní energetické inspekce, ústředního inspektorátu, ze dne 10. 6. 2016, č. 902028516, sp. zn. 08/0103005a16, a rozhodnutí Státní energetické inspekce, územního inspektorátu pro hlavní město Prahu a Středočeský kraj, ze dne 24. 3. 2016, č. 102010116, sp. zn. 22/010300515, **se zrušují** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti celkem 8000 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Státní energetická inspekce, územní inspektorát pro hlavní město Prahu a Středočeský kraj, svým rozhodnutím ze dne 24. 3. 2016, č. 102010116, sp. zn. 22/010300515, (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) uložila žalobkyni pokutu ve výši 6000 Kč za správní delikt podle § 12a odst. 1 písm. i) bod 2 zákona č. 406/2000 Sb., o hospodaření s energií, spočívající v porušení povinnosti stanovené v § 7 odst. 4 písm. a) zákona o hospodaření s energií, ve znění účinném do 30. 6. 2015, resp. podle § 7 odst. 4 písm. g) zákona o hospodaření s energií, ve znění účinném od 1. 7. 2015. Správní delikt měla žalobkyně spáchat tím, že v budovách Viktorinova 1122/1 a Na Pankráci 1252/67 v Praze 4 nevybavila vnitřní tepelná zařízení budov

přístroji registrujícími dodávku tepelné energie konečným uživatelům v rozsahu podle § 7a vyhlášky č. 194/2007 Sb., ve znění vyhlášky č. 237/2014 Sb.

[2] Žalobkyně se proti prvostupňovému rozhodnutí odvolala ke Státní energetické inspekci, ústřednímu inspektorátu, která však její odvolání v záhlaví uvedeným rozhodnutím ze dne 10. 6. 2016 (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítla.

[3] Žalobkyně proti napadenému rozhodnutí brojila žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Namítala, že výrok prvostupňového rozhodnutí nesplňuje požadavky na dostatečné vymezení skutku, dále namítala procesní vady správního řízení, nesprávné zjištění konce trvání protiprávního stavu a chybný odkaz na vyhlášku ve výroku rozhodnutí. Žalobkyně rovněž uváděla, že pozdním vydáním vyhlášky č. 237/2014 Sb. došlo k porušení ústavního principu důvěry v právo a legitimního očekávání; uplatňovat sankce za porušení § 7 odst. 4 písm. g) zákona o hospodaření s energií má být proto s ohledem na jeho přechodná ustanovení možné až po uplynutí dvou let od nabytí účinnosti vyhlášky. Žalobkyně v závěru namítala, že kontrola byla žalovanou provedena pouze na vzorku dvou bytů, a proto její závěr, že ve dvou budovách nevybavila vnitřní tepelná zařízení budov přístroji registrujícími dodávku teplé energie, považuje za značně paušalizující.

[4] Městský soud v záhlaví uvedeným rozsudkem žalobu zamítl. K první námitce uvedl, že je vyloučena záměna skutku popsaného ve výroku prvostupňového rozhodnutí se skutkem jiným. Soud připustil, že ve výroku chybí údaje o čase spáchání správního deliktu, ale z odůvodnění prvostupňového i napadeného rozhodnutí tento údaj jasně vyplývá (od 1. 1. 2015 do 11. 9. 2015). Městský soud toto pochybení považoval za podstatnou vadu prvostupňového rozhodnutí, nikoli však za vadu tak závažnou, aby mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť žalobkyně si byla vědoma, v jakém časovém období předmětný správní delikt spáchala.

[5] K námitce, že vymezení skutku s odkazem na chybějící „*přístroj registrující dodávky tepelné energie konečným uživatelům podle ustanovení § 7a vyhlášky č. 194/2007 Sb.*“ je příliš obecné, městský soud uvedl, že z obsahu spisového materiálu je zjevné, že v kontrolované části budov nebylo nainstalováno žádné zařízení podle § 7a citované vyhlášky. Pokud by tomu tak bylo, tak by se žalobkyně ve svých námitkách a vyjádřeních ve správním řízení jistě neomezila pouze na tvrzení, že správní orgán nezkoumal osazení domů např. vodoměry, ale sama by toto osazení doložila. Důkazní povinnost správního orgánu není bezbřehá, jen těžko si lze např. představit, že kontrolující osoby budou obcházet všechna zařízení v obou budovách. Pokud měla žalobkyně jakékoli důkazy svědčící v její prospěch, tj. že splňuje podmínky podle § 7a citované vyhlášky, bylo na ní, aby je správnímu orgánu v řízení doložila.

[6] Podle městského soudu žalovaná správně vyhodnotila trvání a ukončení protiprávního stavu, neboť vycházela z materiálů poskytnutých jí žalobkyní. Námitku chybného odkazu na vyhlášku ve výroku rozhodnutí soud označil za ryze formalistickou a nedůvodnou.

[7] Městský soud vzal v úvahu, že žalobkyně a další osoby v obdobném postavení byly v nelehké situaci, neboť zákon č. 318/2012 Sb. stanovil, že povinnost uvedená v § 7 odst. 4 písm. a) zákona o hospodaření s energií musí být splněna do 2 let od nabytí účinnosti zákona č. 318/2012 Sb., tj. 1. 1. 2015, ale prováděcí právní předpis k němu (vyhláška č. 237/2014 Sb.) nabyl platnosti a účinnosti až dne 7. 11. 2014. Městský soud však zdůraznil, že lhůta byla stanovena přímo zákonem a navázána na jeho účinnost, nikoli na účinnost následně vydaného prováděcího právního předpisu. Zároveň upozornil, že žalovaná tuto skutečnost zohlednila jako

pokračování

výraznou polehčující okolnost a že žalobkyně měla dost času na to, aby na vydaný prováděcí předpis reagovala, neboť byla kontrolována až 29. 4. 2015.

[8] Námitce, že kontrola byla provedena pouze na vzorku, a je proto značně paušalizující, městský soud rovněž nepřisvědčil. Jakákoli kontrola se totiž vždy zaměřuje na určitý vzorek, přičemž nikdy nelze zkontrolovat všechno a všude, a každá kontrola je tak do určité míry paušalizující. Velikost vzorku byla současně zohledněna jako polehčující okolnosti při ukládání pokuty v celkové výši 6000 Kč.

II. Shrnutí obsahu kasační stížnosti a vyjádření žalované

[9] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadá rozsudek městského soudu z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[10] Stěžovatelka zaprvé namítá, že prvostupňové rozhodnutí ve svém výroku neobsahuje nezaměnitelný popis skutku. Neobsahuje totiž ani jeho časové vymezení, ani druhové vymezení přístroje, jehož absencí měla být porušena povinnost podle zákona o hospodaření s energií. Právní hodnocení městského soudu je proto vadné. Městský soud odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, ale použil je nesprávně, neboť z něj vyplývá, že skutek musí být popsán třemi údaji: místem, časem a způsobem spáchání.

[11] Stěžovatelka upozorňuje, že rozšířený senát v citované věci řešil otázku, zda ob stojí rozhodnutí o správním deliktu, pokud v jeho výroku chybí určitý údaj popisující skutek, je-li tento údaj obsažen v odůvodnění rozhodnutí. Jasně přitom odpověděl, že uvedení identifikačních znaků skutku v odůvodnění neobstojí. Stěžovatelka zdůrazňuje, že stačí, aby ve výroku rozhodnutí o správním deliktu v popisu skutku chyběl některý ze třech nezbytných údajů (místo, čas, způsob spáchání), a již se bude jednat o nezákonné rozhodnutí. Argumentace městského soudu, že jde o podstatnou vadu prvostupňového rozhodnutí, která však není tak závažná, aby měla vliv na jeho zákonnost, přesně odpovídá závěrům rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2005, sp. zn. 3 Ads 21/2004, který byl překonán citovanými usnesením rozšířeného senátu.

[12] Městský soud tak podle stěžovatelky sice odkázal na citované usnesení rozšířeného senátu, ale fakticky se od jeho závěrů odchýlil, což jeho rozhodnutí činí vnitřně rozporným. Poznámka o tom, že si stěžovatelka byla vědoma, v jakém časovém období delikt spáchala, přehlíží skutečnost, že popis skutku neslouží jen k vědomosti pachatele, ale je zásadní i pro posouzení překážky věci rozhodnuté.

[13] Stěžovatelka dále uvádí, že doba spáchání uvedená v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí (od 1. 1. 2015 do 11. 9. 2015) byla beztak určena chybně. Na dvouletou hmotně-právní zákonnou lhůtu uvedenou v čl. III odst. 3 zákona č. 318/2012 Sb. je nutné v souladu s nálezem Ústavního soudu ze dne 25. 9. 1998, sp. zn. IV. ÚS 365/97, analogicky aplikovat pravidla obsažená v § 40 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Konec dvouleté lhůty připadl na 1. 1. 2015, tj. den, který byl státním svátkem, a lhůta ke splnění povinnosti proto uplynula až 2. 1. 2015. I kdyby tento názor nebyl správný, a lhůta měla být počítána od okamžiku k okamžiku, stejně by skončila až uplynutím dne 1. 1. 2015.

[14] Stěžovatelka dále namítá, že žalovaná v rozporu s § 68 odst. 2 správního řádu nerozlišila právní a skutkovou větu výroku prvostupňového rozhodnutí. Uvedla toliko opis právního ustanovení vyhlášky, které mělo být porušeno, ale nikoli popis způsobu spáchání správního

deliktu. Přístroj registrující dodávku tepelné energie končeným uživatelům je obecným pojmem pro různé druhy přístrojů, jako jsou indikátory, snímače teploty a vodoměry. Jestliže podle citovaného usnesení rozšířeného senátu nestačí, aby byl údaj o způsobu spáchání uveden v odůvodnění rozhodnutí, tím spíš nestačí, aby vyplýval z jiného dokumentu než z vlastního rozhodnutí správního orgánu, v tomto případě z kontrolního protokolu a fotodokumentace, což městský soud označil za dostačující.

[15] Stěžovatelka proto uzavírá, že městský soud neměl zvažovat, zda podstatná vada prvostupňového rozhodnutí (neuvedení času ve výroku) způsobila svou závazností nezákonnost napadeného rozhodnutí, ani konkretizovat obecně formulovaný výrok o spáchání skutku pomocí spisových materiálů. Městský soud měl zrušit napadené správní rozhodnutí pro podstatné porušení ustanovení o řízení podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[16] Stěžovatelka zadruhé namítá, že vydání vyhlášky až v samotném závěru dvouleté lhůty ke splnění její zákonné povinnosti je porušením ústavního principu ochrany důvěry v právo a principu legitimního očekávání. Před vydáním vyhlášky stěžovatelka nemohla vědět, jak má splnit svou zákonnou povinnost. Z toho důvodu je nezbytné zabývat se materiální stránkou protiprávního jednání již při posuzování odpovědnosti za správní delikt. Stěžovatelka nesouhlasí s městským soudem, že pozdní vydání vyhlášky lze zohlednit pouze jako polehčující okolnost při ukládání pokuty za správní delikt a že se správní orgán nemohl od dvouleté zákonné lhůty odchýlit. Městský soud dostatečně nereagoval na argumentaci stěžovatelky a neosvětlil, proč má při posouzení situace stěžovatele přednost „*aplikace polehčující okolnosti před aplikací materiální stránky protiprávního jednání*“.

[17] Dále stěžovatelka obsáhle cituje z nálezů Ústavního soudu zdůrazňujících předvídatelnost práva, zásadu, že stát nemůže mít prospěch z nedokonalé právní úpravy, princip prozařování základních práv a svobod a nutnost spravedlivého rozhodování obecných soudů. Upozorňuje, že k vydání právního předpisu došlo ve 23. měsíci dvouleté lhůty, přičemž bez prováděcího předpisu nemohla vědět, jaké přístroje po ní stát vyžaduje. Jestliže podle Ústavního soudu nelze novelizacemi svévolně zasahovat do zákonných lhůt, nemůže obdobně ministerstvo fakticky zkrátit zákonodárcem stanovenou lhůtu svou nečinností při vydání právního předpisu. Ze zákonem stanovené dvouleté lhůty přitom vyplýval účel poskytnout adresátům právní normy přiměřený čas na splnění ukládané povinnosti.

[18] Stěžovatelka uvádí, že stát přijetím zákona č. 318/2012 Sb. implementoval směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2006/32/ES o energetické účinnosti u konečného uživatele, ale učinil tak až čtyři roky po uplynutí transpoziční lhůty. Stát tedy porušil směrnici, v důsledku čehož stěžovatelka neměla ponětí, jakými přístroji má vybavit domy ve své správě. Pokud by stát směrnici neporušil, věděla by to stěžovatelka nejpozději do 17. 5. 2008, kdy uplynula transpoziční lhůta. Stát tedy prostřednictvím rozsudku městského soudu těží z porušení vlastní povinnosti, protože získal peníze z pokuty za správní delikt, který však nastal v důsledku nesplnění povinnosti státu uvést vnitrostátní právo včas do souladu se směrnicí.

[19] Stěžovatelka zatřetí namítá, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisu. Ve výroku prvostupňového rozhodnutí je uvedeno, že se stěžovatelka dopustila správního deliktu ve dvou budovách, v odůvodnění se podává, že chybějící osazení přístroji bylo zjištěno ve dvou bytových domech s celkem 65 bytovými jednotkami, ale z protokolu o provedení kontroly vyplývá pouze provedení kontroly po jednom bytu z každého domu. Městský soud tak podle stěžovatelky nerespektoval povinnost důkazní správního orgánu: stěžovatelka neměla povinnost se hájit a ani předkládat správnímu orgánu důkazy na svou obranu. Při dokazování ve správním řízení nelze na vzorku prokazovat celek

pokračování

nebo zbytek. Pokud se správní orgán neměl ke kontrole všech bytů, neměl vymýšlet, jaký je stav v těch částech obou domů, které nekontroloval. Toto generalizované zjištění se pak promítlo i do hodnocení závažnosti spáchaného deliktu a výše uložené pokuty. Hodnocení městského soudu je tak v rozporu s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2014, č. j. 5 As 126/2011 - 68, které odmítlo přenesení důkazního břemene na obviněného, byť by se jednalo jen o část dokazování.

[20] Stěžovatelka proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek, jakož i napadené rozhodnutí žalované, a vrátil věc žalované k dalšímu řízení.

[21] Žalovaná odkazuje toliko na obsah správního spisu a svá rozhodnutí, jakož i na své vyjádření k žalobě, neboť argumentací obsaženou v kasačních námitkách se již zabývala. Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[22] Nejvyšší správní soud se kasační stížností zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Konstatoval, že stěžovatelka je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, kasační stížnost byla podána včas a za stěžovatelku jedná řádně kvalifikovaná osoba.

[23] Nejvyšší správní soud poté posoudil důvodnost kasační stížnosti a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti, přičemž žádné takové neshledal. Nejvyšší správní soud rovněž neshledal žádné nedostatky zakládající nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[24] Kasační stížnost je důvodná.

[25] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve výroku svého usnesení ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, uvedl: „*I. Výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. II. Neuvede-li správní orgán takové náležitosti do výroku svého rozhodnutí, podstatně poruší ustanovení o řízení [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s]. III. Zjistí-li soud k námitce účastníka řízení existenci této vady, správní rozhodnutí z tohoto důvodu zruší.*“ Rozšířený senát tím vymezil požadavky na formulaci výroků rozhodnutí o správních deliktech a postavil najisto, že absence podstatných náležitostí výroku je podstatným porušením ustanovení o řízení, které má za následek nezákonnost správního rozhodnutí (srov. Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 623).

[26] Nejvyšší správní soud proto ve vztahu k první kasační námitce přisvědčil stěžovateli. Městský soud se skutečně odchýlil od závěrů usnesení rozšířeného senátu. Ve výroku rozhodnutí prvostupňového orgánu zcela chybí časové určení skutku a bližší vymezení způsobu jeho spáchání. Ačkoli tyto údaje lze dovodit z odůvodnění rozhodnutí žalovaného a dalších spisových materiálů, podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu jsou i formální vady výroku důvodem pro zrušení rozhodnutí. Rozšířený senát v citovaném usnesení sjednotil nesouladnou judikaturu a odmítl závěry uvedené v rozsudku ze dne ze dne 23. 2. 2005, č. j. 3 Ads 21/2004 - 55, v němž Nejvyšší správní soud vycházel z toho, že podstatné porušení ustanovení o řízení podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. spočívající ve vadě výroku zpravidla nebude mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé v případě, je-li skutek, v němž je spatřován jiný správní delikt, odpovídajícím způsobem popsán v odůvodnění rozhodnutí.

[27] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu naopak vyšel z toho, že v oblasti správního trestání je stejně jako v případě trestního práva nezbytné vymezit skutek zcela přesným způsobem, aby nemohlo dojít k jeho záměně: „*V rozhodnutí trestního charakteru, kterým jsou i rozhodnutí o jiných správních deliktech, je nezbytné postavit najisto, za jaké konkrétní jednání je subjekt postížen – to lze zaručit jen konkrétními údaji obsahující popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být záměněn s jiným. Taková míra podrobnosti je jistě nezbytná pro celé sankční řízení, a to zejména pro vyloučení překážky litispendence, dvojího postihu pro týž skutek, pro vyloučení překážky věci rozhodnuté, pro určení rozsahu dokazování a pro zajištění řádného práva na obhajobu. V průběhu řízení lze jistě vymezení skutku provedené při zahájení řízení změnit v závislosti na dalších skutkových zjištěních či výsledku dokazování. Tak může dojít k jinému časovému ohraničení spáchaného skutku, rozsahu způsobeného následku, apod. Typicky takové situace mohou nastat zejména u tzv. trvajících či hromadných deliktů, deliktů spáchaných v pokračování (dílčí útoky vedené jednotným záměrem, spojené stejným či podobným způsobem provedení a blízkou souvislostí časovou a v předmětu útoku, které naplňují stejnou skutkovou podstatu). Je to až vydané rozhodnutí, které jednoznačně určí, čeho se pachatel dopustil a v čem jím spáchaný delikt spočívá. Jednotlivé skutkové údaje jsou rozhodné pro určení totožnosti skutku, vyloučí pro další období možnost záměny skutku a možnost opakovaného postihu za týž skutek a současně umožňují posouzení, zda nedošlo k prekluzi možnosti postihu v daném konkrétním případě.*“

[28] Rozšířený senát se tím vymezil proti dřívější praxi: „*Ze všech výše uvedených důvodů je třeba odmítnout úvahu, že postačí, jsou-li tyto náležitosti uvedeny v odůvodnění rozhodnutí. Je pravdou, že předešlá judikatura akceptovala, pokud byl v odůvodnění obsažen některý z identifikačních znaků (k tomu srovnej např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 5. 1998, sp. zn. 6 A 168/1995). V soudní praxi tak bylo postupováno v případech, kdy výrok postrádal některý z identifikačních znaků skutku a ten pak byl obsažen v odůvodnění. Soudní praxe připouštěla, že pokud identifikace skutku nebyla náležitostí výroku, aby byla celá součástí odůvodnění. Takový závěr je nadále nepřijatelný.*“ Současně zdůraznil účel jím učiněných závěrů: „*Řádně formulovaný výrok, v něm na prvním místě konkrétní popis skutku, je nezastupitelnou částí rozhodnutí; toliko z něj lze zjistit, zda a jaká povinnost byla porušena a jaké opatření či sankce byla uložena, pouze porovnáním výroku lze usuzovat na existenci překážky věci rozhodnuté, jen výrok rozhodnutí (a nikoliv odůvodnění) může být vynucen správní exekucí apod.*“

[29] Městský soud měl proto rozhodnutí žalované zrušit. Ačkoli připustil, že vady výroku jsou podstatným porušením ustanovení o řízení před správním orgánem, nepovažoval je za dostatečně závažné na to, aby měly vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Takový závěr však v konfrontaci s citovaným usnesením rozšířeného senátu a jím uvedenými důvody neobstojí. Ve výroku prvostupňového rozhodnutí zcela chybí časové určení skutku a vymezení způsobu jeho spáchání je neurčité, neboť nespécifikuje, které přístroje registrující dodávku tepelné energie chybí (tedy co přesně mělo být v bytech měřeno, avšak nebylo).

[30] Námitka stěžovatelky, že lhůta ke splnění povinnosti podle zákona č. 318/2012 Sb. uplynula až 2. 1. 2015, je nepřijatelná podle § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť nebyla uplatněna v žalobě. Jelikož se k ní městský soud neměl možností vyjádřit, nemůže tak učinit nyní (jako první) Nejvyšší správní soud v rámci přezkumu.

[31] Ke druhé kasační námitce Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem uvádí, že zohlednění nelehké situace stěžovatelky (způsobené pozdním vydáním vyhlášky) formou významné polehčující okolnosti postačí. Zákon pro splnění povinnosti pevně stanovil dvouletou lhůtu, z čehož nelze bez dalšího dovozovat záměr navázat běh lhůty na vydání vyhlášky; nedodržení zákonem stanovené lhůty ke splnění povinnosti má za následek vznik právní odpovědnosti. Velice pozdní vydání prováděcího právního předpisu je vskutku politováníhodné, ale splnění zákonem uložené povinnosti tím nebylo znemožněno; ani stěžovatelka ostatně

pokračování

nenamítá faktickou nemožnost dodržet zákon, i když určitou nejistotu, jak dostat jeho požadavkům, nepochybně na její straně připustit lze. Z výše uložené pokuty je navíc zřejmé, že žalovaná k této skutečnosti významně přihlédla a sama ji uvedla jako polehčující okolnost, čímž dostala požadavku ústavně-konformního výkladu. Kontrola, jež by byla provedena již v lednu 2015, tj. jen několik týdnů po konkretizaci zákonné povinnosti, by ovšem musela být nahlížena zcela jinak, než ta, která proběhla u stěžovatelky – na konci dubna téhož roku. Námitka proto není důvodná.

[32] Argumentace směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 2006/32/ES je zcela nepřipadná. Vedla by k absurdnímu závěru, že zpoždění v transpozici evropské směrnice má za následek nevymahatelnost implementačních právních předpisů, a tedy nemožnost směrnicí řádně implementovat a dostat tak závazkům plynoucím z členství v Evropské unii.

[33] Ke třetí kasační námitce Nejvyšší správní soud uvádí, že obecně se jistě kontroly mohou zaměřit jen na určité části souboru nebo celku (určité byty), ale pokud jsou na základě vzorku jednoho bytu činěny závěry o povaze celého bytového domu, který je uveden ve výroku správního rozhodnutí, musí být z jeho odůvodnění zřejmé, proč lze z porušení povinnosti v jednom bytě dovozovat porušení povinnosti v celém bytovém domě. Žalovaná měla ve výroku specifikovat bytové jednotky, ve kterých došlo k porušení povinnosti, aby tuto skutečnost (jejich počet) mohla zohlednit při ukládání trestu a aby nemohlo dojít k porušení zákazu dvojího trestání, anebo měla v odůvodnění vysvětlit, proč lze z absence měřících přístrojů v jednom bytě dovozovat jejich absenci v celém bytovém domě. Povinnost důkazní nelze přenášet na obviněného, který není povinen se hájit, zejména není povinen uvádět na svou obhajobu jakákoliv tvrzení, ani o nich (nebo o jiných skutečnostech) nabízet a předkládat správnímu orgánu důkazy (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2014, č. j. 5 As 126/2011 - 68). I tato námitka stěžovatelky je tedy důvodná.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[34] Z výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto napadený rozsudek zrušil (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). Za použití § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. současně zrušil i napadené a prvostupňové rozhodnutí a věc vrátil žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[35] Zruší-li Nejvyšší správní soud i rozhodnutí správního orgánu a vrátí mu věc k dalšímu řízení, je tento správní orgán vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.]. Žalovaná proto ve výroku nového rozhodnutí především řádně vymezi spáchaný skutek a odpovědnost i případný (adekvátní) postih vztáhne pouze k těm porušením právní povinnosti, která budou skutkově podložena. V dalším postupu neopomene žalovaná legislativní změny, k nimž v mezidobí na poli správního práva deliktního došlo (přijetí a nabytí účinnosti zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich), a jejich případné temporální účinky (viz k tomu judikaturu Ústavního soudu § 112 zmíněného zákona).

[36] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Jelikož stěžovatelka dosáhla zrušení správního rozhodnutí, a měla tak úspěch ve věci, náleží jí náhrada nákladů řízení vůči žalované.

[37] Náklady řízení stěžovatelky jsou tvořeny částkou 8000 Kč, kterou zaplatila na soudních poplatcích (soudní poplatek za žalobu ve výši 3000 Kč a soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5000 Kč). Další náklady stěžovatelce nevznikly, neboť za ni v řízení o žalobě i v řízení

o kasační stížnosti jednal jí pověřený zaměstnanec (osoba s požadovaným vysokoškolským právnickým vzděláním). Ke splnění této povinnosti stanovil Nejvyšší správní soud přiměřenou lhůtu jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 30. června 2021

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu