



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **H.**, zastoupeného advokátkou JUDr. Monikou Novotnou, se sídlem Platněřská 2, Praha 1, proti žalovanému: **Státní energetická inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Gorazdova 24, Praha 2, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 12. 2004, sp. zn. 28 Ca 833/2002,

t a k t o :

I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**

II. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce (dále „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností brojí proti shora označenému rozsudku Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Státní energetické inspekce, ústřední inspektorát (dále jen „žalovaný“) ze dne 20. 11. 2002, č. j. 042300602/5938/02/90.120/So, kterým bylo zamítnuto odvolání proti rozhodnutí Státní energetické inspekce, územní inspektorát Ústí nad Labem (dále též „SEI Ústí nad Labem“) ze dne 30. 9. 2002, č. j. 042300602/1768/02/42.104/Ma, kterým byla stěžovateli uložena pokuta ve výši 7 681 288 Kč za porušení podmínek věcného usměrňování cen podle ustanovení § 6 odst. 1 písm. c) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje zákonný důvod obsažený v § 103 odst. 1 písm. a) zák. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), když namítá nesprávné posouzení právní otázky Městským soudem v Praze.

Stěžovatel rekapituluje skutkový stav a zmiňuje, že v průběhu roku 1999 začal dodávat tepelnou energii v lokalitách R.a O.V. přičemž v obou těchto lokalitách provedl rozsáhlé investice a konkrétně v R.nahradil nepropojené soustavy – parní, horkovodní a teplovodní, které byly dříve i jinak zpoplatňovány - jedinou teplovodní soustavou, čímž došlo ke kvalitativní změně zboží odůvodňující sjednání jiné ceny dohodou stran. Přitom pokud nebyla cena tepelné energie pro domácnosti v roce 1998 kalkulována, je možno podle bodu (9) cenového výměru Ministerstva financí č. 01/1999 určit věcně usměrňované ceny podle bodu (1) a neplatí ustanovení o maximálním možném nárůstu ceny tepla oproti předcházejícímu roku.

Stěžovatel souhlasí se závěrem rozsudku, podle nějž lze do ceny zboží promítnout pouze ekonomicky oprávněné náklady pořízení, zpracování a oběhu zboží, přiměřený zisk a daň, domnívá se však, že kontrola neprokázala porušení tohoto pravidla obsaženého v cenovém výměru. Naopak kontrolní zjištění Státní energetické inspekce mu vlastně zakazují promítnout do ceny oprávněné náklady a nutí jej prodávat tepelnou energii pod cenou. Totéž činí městský soud, když ve svém rozsudku výslovně umožňuje stanovit cenu jednostranným zásahem státu bez ohledu na to, zda v sobě regulovaná cena zahrnuje skutečně vynaložené náklady.

Stěžovatel vytýká městskému soudu, že se jen okrajově zabýval jeho námitkami podloženými i stanoviskem Energetického regulačního úřadu a vůbec se nezabýval neporovnatelností výchozích vstupů pro výpočet cenové eskalace v roce 1998 a 1999, otázkou zásadního přebudování soustavy centrálního zásobování teplem, která nebyla pouhou změnou paliva, a nezabýval se ani tím, že v roce 1998 nebyl v daných lokalitách stěžovatel výrobcem ani distributorem tepelné energie a cenu tepla zde tedy nekalkuloval.

Městský soud nezohlednil ani námitku, že nelze srovnávat celoroční údaje s údaji za část roku, a souhlasil s dopočítáváním údajů s pomocí podkladů od předchozích dodavatelů tepla, přestože stanovisko Energetického regulačního úřadu takový postup zcela vylučuje. Městský soud toto stanovisko nezohlednil pouze proto, že se nejedná o rozhodnutí. Přitom i § 78 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích (dále jen „energetický zákon“), určuje povinnost dodavatele tepelné energie měřit, vyhodnocovat a účtovat dodávku tepelné energie podle skutečných parametrů teplotnosné látky a údajů vlastního měřicího zařízení; neumožňuje naopak účtovat dodávku tepla na základě jakéhosi „dopočítávání“. Pokud městský soud viděl takový postup jako nutný, jde o zjednodušenou interpretaci cenových předpisů a energetického zákona, která by vedla k tomu, že by se na stěžovatele nemohla vztahovat cenová eskalace pro rok 1999 pouze proto, že neměl – a nemohl mít – k dispozici porovnatelné údaje.

Stěžovatel nesouhlasí ani s interpretací dosazení proměnné q_{99} do vzorce pro výpočet cenové eskalace, neboť podle něj se do této proměnné dosazuje předpokládaný objem dodávek tepelné energie kalkulovaný na počátku roku 1999, kdy skutečný objem dodávek není znám. Oproti tomu o proměnné q_{98} cenový výměr uvádí, že jde o skutečný objem dodávek roku 1998. Pokud městský soud tvrdí, že údaj q_{99} značí objem dodávek tepelné energie uskutečněných v roce 1999, vedla by taková interpretace k tomu, že by bylo možno cenu tepelné energie pro rok 1999 stanovit až v roce 2000. To by znamenalo právní nejistotu pro dodavatele i odběratele a znemožňovalo by to kalkulaci jednosložkové ceny fakturované dle skutečné spotřeby odběratele např. vždy k poslednímu dni v měsíci. Stěžovatel trvá na tom, že kalkulaci ceny tepelné energie musí dodavatel vyhotovit k 1. 1. daného roku, kdy mu ještě není znám objem dodávek na daný rok, a do proměnné q_{99} proto bylo nutno

dosadit předpokládaný objem dodávek za rok 1999, který je snadno možné doložit kupními smlouvami uzavřenými s jednotlivými odběrateli. Kalkulace na bázi dvousložkové ceny vedla sice k tomu, že v důsledku nedodržení domluveného objemu tepla odběrateli došlo ke zvýšení jednotkové ceny tepla, přesto zaplatili odběratelé samozřejmě menší celkovou částku, než předpokládali na základě kupní smlouvy.

Stěžovatel napadá i fakt, že SEI Ústí nad Labem určila při kontrole cenu tepelné energie pro R.i O.V.společně, jakýmsi zprůměrováním cen od předcházejících nezávislých dodavatelů v roce 1998, přestože jde o samostatné lokality, v nichž je dodávka tepla zajišťována z různých zdrojů, jež prošly různými rekonstrukcemi s odlišnými náklady. Stěžovatel trvá na správnosti svého postupu, tedy samostatné kalkulaci věcně usměrňovaných cen tepla pro každou z těchto dvou lokalit. Opak, tedy názor žalovaného, by vedl k tomu, že by obyvatelé lokality, kde není třeba provádět investice, dopláceli na obyvatele jiné lokality, kde by bylo třeba provést rekonstrukce a vyrábět nákladněji. Takový postup by poškozoval spotřebitele a byl by i zneužitím dominantního postavení na trhu.

Stěžovatel vznáší i řadu formálních výtek. Nejprve namítá nezákonnost kontroly ve smyslu § 9 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole. Ta byla prováděna pracovníky SEI Ústí nad Labem, přestože z dopisu žalovaného vyplývá, že místně příslušným je pro stěžovatele územní inspektorát Praha tohoto orgánu a mimo hranice působnosti svého územního inspektorátu mohou inspektoři vykonávat svoji činnost pouze na základě pověření od ústředního ředitele SEI. To však nebylo stěžovateli předloženo. Pověření ústředního ředitele SEI přitom nebylo možno nahradit rozhodnutím jeho zástupce ze dne 12. 2. 2002, jak tvrdí městský soud. Pokud městský soud uvádí, že pro správnost pověření ke kontrole jsou rozhodující ustanovení zákona o kontrole, a nikoli ustanovení organizačního řádu SEI, uznává tím, že kontrola byla provedena v rozporu s tímto organizačním řádem, považuje to nicméně patrně za irelevantní. Podle stěžovatele však nedodržení organizačního řádu v daném případě vyvolává nezákonnost jednání pracovníků státního orgánu, tedy nezákonnost kontroly provedené pracovníky SEI Ústí nad Labem. Tento orgán pak nebyl místně příslušný ani k vydání rozhodnutí o uložení pokuty. Městský soud se přitom vůbec nezabýval stěžovatelovou námitkou, že podle § 7 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu, který je nutno použít pro absenci zvláštního právního předpisu určujícího místní příslušnost správního orgánu, se místní příslušnost správního orgánu řídí místem činnosti účastníka a podle odstavce 2 pak sídlem účastníka. Tímto místem je v obou případech Praha, což stěžovatele vede k závěru, že místně příslušným orgánem pro provedení kontroly byla SEI – územní inspektorát Praha.

Stěžovatel protestuje i proti tomu, že byly kontrole podrobeny i faktury vystavené v lednu 2000, přestože z oznámení o zahájení kontroly plyne, že předmětem kontroly mělo být dodržování zákona o cenách v roce 1999, tedy v období končícím 31. 12. 1999. Tím bylo porušeno ustanovení § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole. Městský soud ve svém rozsudku uvedl, že toto ustanovení neřeší otázku rozsahu provedené kontroly, právě proto však podle stěžovatele vyplývá tento rozsah z oznámení o zahájení kontroly a kontrolu jdoucí mimo rámec období vymezeného tímto oznámením je nutno považovat za nezákonnou. Je úkolem SEI, aby oznámení o zahájení kontroly formulovala tak, aby umožnilo kontrolu všech potřebných skutečností. Chybné vymezení tohoto rozsahu však nelze zhojit k tíži účastníka způsobem, jak to činí městský soud ve svém rozsudku, kde umožňuje žalovanému vycházet ze všech dokladů, které se k roku 1999 vztahovaly.

Dále stěžovatel namítá nesprávnost posouzení lhůty pro uložení pokuty. Podle ustanovení § 95 odst. 3 energetického zákona, které je speciálním ustanovením k § 17 odst. 4

zákonu o cenách, lze řízení o uložení pokuty zahájit nejpozději do dvou let ode dne, kdy k porušení povinnosti došlo. Údajného porušení se stěžovatel dopustil nejpozději vydáním faktur dne 15. 1. 2000, proto bylo možno správní řízení o uložení pokuty zahájit nejpozději do 15. 1. 2002. Městský soud naopak přiřkl povahu speciálního zákona zákonu o cenách a ustanovení § 95 odst. 3 energetického zákona označil v daném případě za neaplikovatelné. Stěžovatel proti tomuto názoru staví systematický výklad hlavy čtvrté energetického zákona a vztahuje jeho § 95 na ukládání všech pokut Státní energetickou inspekcí, tedy i pokut za porušení zákona o cenách. Odkaz na zákon o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen je uveden pouze v § 93 odst. 1 písm. c) energetického zákona a vztahuje se tudíž pouze ke kontrolní činnosti SEI, a nikoli i k ukládání pokut. Podle § 3 odst. 4 zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, platí, že SEI ukládá za porušení cenových předpisů v oblasti cen energie pokuty podle zvláštního právního předpisu, aniž by bylo uvedeno, o který předpis se jedná. Stěžovatel za něj považuje energetický zákon, a nikoli zákon o cenách, a to bez ohledu na odkaz na § 17 zákona o cenách, neboť tento odkaz obsažený v poznámce pod čarou není součástí zákonného ustanovení. S tímto názorem koresponduje i odborná literatura (konkrétně publikace Plecháč, F.: Energetická legislativa v kostce, Done, Praha 2002, str. 164), která také aplikuje na uložení pokuty podle § 95 energetického zákona lhůtu dvou let ode dne, kdy k porušení došlo, a to i v případě porušení zákona o cenách. Trvá proto na nezákonnosti zahájení řízení o uložení pokuty dne 10. 9. 2002, tedy po uplynutí dvouleté zákonné lhůty.

Konečně stěžovatel vytýká městskému soudu, že se nezabýval otázkou zákonnosti cenového výměru Ministerstva financí č. 01/1999, o který opřela SEI své rozhodnutí. Stěžovatel trvá na tom, že žádné ustanovení obecně závazného právního předpisu nemůže být zmatečné. Taková zmatečnost je dána např. v ustanovení bodu (3) tohoto výměru, podle něž má být cena tepelné energie vyjádřena v GJ, což je však nemožné, neboť GJ nejsou měnovou jednotkou.

Z těchto důvodů stěžovatel navrhuje napadený rozsudek zrušit a dále žádá, aby byl jeho kasační stížnosti přiznán odkladný účinek.

Žalovaný ve svém vyjádření uvádí, že tvrzenou neporovnatelnost výchozích vstupů pro výpočet maximálního povoleného nárůstu věcně usměrňované ceny tepelné energie pro domácnosti řeší pouze bod (4) položky 4.40.30.11 cenového výměru Ministerstva financí č. 01/1999, a to včetně stanovení podmínky, za níž k ní lze při výpočtech přihlídnout. Dále upozornil na důkaz stanoviskem Energetického regulačního úřadu z 23. 10. 2002. K otázce doplňování údajů pro výpočet maximálního povoleného nárůstu věcně usměrňované ceny tepelné energie pro domácnosti za léta 1998 a 1999 odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 A 4/2001. K tvrzené neoprávněnosti kontroly dokladů vztahujících se k roku 1999, ale vystavených až v roce 2000, upozornil na rozsudky Vrchního soudu v Praze sp. zn. 5 A 95/99 a 6 A 116/99 a na fakt, že správnou cenu v důsledku utváření kalkulačního vzorce podle cenového výměru je možno zjistit s konečnou platností teprve po ukončení dodávek, kdy jsou známy skutečné tržby, skutečné množství dodávek a náklady na palivo. Žalovaný nesouhlasí ani se stěžovatelovým požadavkem, aby byly věcně usměrňované ceny za rok 1999 vypočítávány ve vztahu k jednotlivým lokalitám, neboť pojem cenová lokalita se objevuje až v cenovém předpise vydaném v roce 2003, do té doby byl rozhodný celkový průměr vztažený ke každému výrobcí či distributorovi.

Svůj nesouhlas s tvrzenou nepřislušností SEI Ústí nad Labem dokládá žalovaný jednak svými předchozími vyjádřeními a jednak Organizačním řádem SEI v té části, kde se tento

dokument vyjadřuje k pravomoci zástupce ústředního ředitele zastupovat ústředního ředitele v době jeho nepřítomnosti v plném rozsahu jeho práv a povinností. Konečně žalovaný připomíná, že jeho pravomoc k ukládání pokut za porušení cenových předpisů se neopírá o § 17 zákona o cenách, ale o § 101 energetického zákona. Nesouhlasí proto se stěžovatelovým tvrzením, že odkaz na zákon o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen je uveden pouze v § 93 odst. 1 písm. c) energetického zákona. Účelem poznámky pod čarou k § 3 odst. 4 zákona o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen je pouze zlepšení přehlednosti předpisu a snazší orientace v právním řádu. K závaznosti a zákonnosti cenových výměrů pak žalovaný závěrem odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 A 6/2002 a na nález Ústavního soudu Pl. ÚS 24/99.

Ze všech těchto důvodů žalovaný navrhuje posuzovanou kasační stížnost zamítnout.

Svou kasační stížnost stěžovatel doplnil podáním, kde zopakoval, že výklad cenových výměrů odporuje Listině základních práv a svobod, a je proto nepřijatelný. K tomuto závěru stěžovatele vedou zejména obecně použitelné závěry obsažené v judikatuře Ústavního soudu k regulaci nájemného z bytů. V nálezu publikovaném pod č. 528/2002 Sb. tak Ústavní soud nevyloučil možnost užít v oblasti nájemného cenovou regulaci, vyjmenoval ovšem náklady, které musejí být v ceně zohledněny, a uvedl, že zasahování státu do této oblasti musí respektovat spravedlivou rovnováhu mezi požadavkem obecného zájmu společnosti a požadavkem na ochranu základních práv jednotlivce, musí tedy existovat vztah proporcionality mezi použitými prostředky a sledovanými cíli. Požadavek této spravedlivé rovnováhy Ústavní soud zdůraznil i v nálezu publikovaném pod č. 84/2003 Sb. a v nálezu publ. pod č. 231/2000 Sb. vyslovil názor, že nemá-li cenová regulace přesáhnout meze ústavnosti, nesmí snížit cenu tak, aby vzhledem ke všem prokázaným a nutně vynaloženým nákladům eliminovala možnost alespoň jejich návratnosti, neboť tím by popřela účel a funkce vlastnictví. Stěžovatel dále uvádí, že existuje-li určitá skupina zboží a služeb, u nichž je nutná regulace cen, nesmí být záměrem zákonodárce, aby takto zákonem regulovaná cena nedosahovala výše ceny obvyklé, tedy souhrnu nákladů na pořízení, zpracování a oběh zboží, přiměřený zisk a příslušnou daň či jiné povinné dávky, leda by stát nahrazoval rozdíl mezi těmito dvěma cenami. Takový postup by odporoval článku 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Interpretace regulace ceny tepla, kterou zastává žalovaný a městský soud, neadresně zvýhodňuje skupinu občanů náhodně vybranou podle odběrného místa bez ohledu na jejich sociální poměry. Přijetí tohoto výkladu by vedlo i k tomu, že by se stát regulací ceny tepla snažil přenášet svou odpovědnost stanovenou mu článkem 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod na výrobce a dodavatele tepla formou omezení vlastnického práva a navíc bez náhrady, což by porušilo princip proporcionality a zákaz svévole. Tento výklad, který nutí dodavatele tepla dodávat tepelnou energii za cenu znemožňující návratnost investovaných finančních prostředků, tak porušuje jak článek 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, tak i její článek 4 odst. 4.

V souzené věci Nejvyšší správní soud z předmětného soudního spisu především zjistil, že dne 28. 2. 2002 zaslala SEI Ústí nad Labem jako kontrolní orgán stěžovateli oznámení o zahájení kontroly dodržování zákona o cenách v roce 1999. K provedení této kontroly byla ředitelem SEI Ústí nad Labem pověřena trojice inspektorů v pověření vyjmenovaných.

Z této kontroly byl pořízen protokol č. 042300602. Z něj vyplynulo, že kontrola byla zahájena na základě žádosti Ministerstva financí, neboť stěžovatel trvale odmítal zahájení cenové kontroly jiným orgánem než Státní energetickou inspekcí. Stěžovatel dodával po celý rok 1999 tepelnou energii pro domácnosti v lokalitě O.V. od dubna do konce roku 1999 také

v lokalitě R. V obou případech uplatnil dvousložkovou cenu tepelné energie. SEI Ústí nad Labem vyšla z výměru Ministerstva financí č. 01/1999, podle nějž věcně usměrňovaná cena tepelné energie zahrnuje pro všechny odběratele ekonomické náklady, přiměřený zisk a příslušnou daň; pro tepelnou energii dodávanou do domácností dále platí ustanovení bodu (3) tohoto výměru, podle nějž cena tepelné energie pro domácnosti za rok 1999 nesmí být vyšší než průměrná cena za rok 1998 zvýšená o povolené maximální procento, pokud dodavatel neuplatní postup podle bodu (4) nebo poslední věty bodu (9) tohoto výměru. Ani jednu z těchto výjimek však nemohl stěžovatel uplatnit, neboť nepodal písemnou žádost o prověření správnosti kalkulace věcně usměrňované ceny podle bodu (4) a nebyl ani dodavatelem v místech, kde nebyla cena tepelné energie v roce 1998 kalkulována. Na tom nic nemění ani určité změny v používaných zdrojích tepla, které jsou však v protokolu označeny pouze jako změny způsobu distribuce zároveň se změnou provozovatele systému. Kontrolní orgán si podle tohoto protokolu vyžádal informace od předchozích výrobců a distributorů tepelné energie v obou lokalitách, ověřil je u odběratelů a upravil o nebytové prostory a takto získané údaje dosadil do vzorce pro určení průměrné věcně usměrňované ceny tepelné energie za rok 1998 podle výměru Ministerstva financí. Podle tohoto vzorce je tato průměrná cena součtem dvou položek: jednak podílu rozdílu tržeb za dodávky tepelné energie pro domácnosti a nákladů za rok 1998 a objemu dodávek tepelné energie za rok 1999; a jednak podílu nákladů za rok 1998 a skutečného objemu dodávek tepelné energie pro domácnosti od distributora za rok 1998. Z tohoto vzorce určil kontrolní orgán, že průměrná věcně usměrňovaná cena tepelné energie za rok 1998 v těchto dvou lokalitách byla 305,75 Kč/GJ bez DPH. Maximální zvýšení povolené pro rok 1999 výměrem Ministerstva financí bylo 3,9%, což vedlo v daných lokalitách pro rok 1999 k maximální ceně 317,67 Kč/GJ bez DPH. Skutečná průměrná cena tepelné energie pro domácnosti určená podílem skutečných tržeb stěžovatele a prodaných GJ tepelné energie za rok 1999 byla ovšem 389,39 Kč/GJ bez DPH. Stěžovatel tedy nerespektoval podle kontrolních zjištění podmínky věcné regulace cen tepelné energie stanovené v předmětném výměru, čímž porušil cenové předpisy ve smyslu § 15 odst. 1 písm. c) zákona o cenách. Rozdíl mezi souhrnem cen skutečně zaplacených odběrateli tepelné energie a souhrnem cen, které měl stěžovatel maximálně náúčtovat podle předmětného výměru, určil kontrolní orgán na 7 315 512 Kč bez DPH, tedy 7 681 288 Kč včetně DPH.

Proti tomuto protokolu podal stěžovatel námitky, zčásti obsahově obdobné námitkám uplatněným později v kasační stížnosti a doplněné o tvrzení, že nedodával teplo domácnostem, ale vlastníkům a správcům domů, kteří byli jeho výhradními odběrateli. Dále také vytkl SEI Ústí nad Labem, že svým postupem v podstatě absolutně zamítá uplatňování dvousložkové ceny a direktivně nařizuje používání ceny jednosložkové.

O těchto námitkách rozhodl kontrolní pracovník SEI Ústí nad Labem svým rozhodnutím ze dne 8. 8. 2002, zn. 042300602/1213/42.103/Či, jímž jednotlivým námitkám nevyhověl. Proti tomuto rozhodnutí kontrolního pracovníka podal stěžovatel odvolání, jež SEI Ústí nad Labem zamítla svým rozhodnutím ze dne 29. 8. 2002, č. j. 042300602/1479/02/42.100/Do.

V reakci na takto provedená kontrolní zjištění zahájila SEI Ústí nad Labem svým oznámením ze dne 10. 9. 2002 správní řízení o uložení pokuty. Na to zareagoval stěžovatel vyjádřením, kde zejména namítal, že SEI Ústí nad Labem není v jeho věci místně příslušná. SEI Ústí nad Labem přesto vydala své výše označené rozhodnutí ze dne 30. 9. 2002, kterým stěžovateli uložila pokutu ve výši 7 681 288 Kč, tedy ve výši vypočítaného neoprávněně získaného majetkového prospěchu. V tomto rozhodnutí nejprve rekapitulovala kontrolní zjištění a poté se vypořádala se stěžovatelovým vyjádřením. Upozornila stěžovatele,

že zvláštním předpisem ve smyslu § 101 odst. 4 energetického zákona je § 17 odst. 4 zákona o cenách a podle něj je možno pokutu uložit do tří let ode dne, kdy došlo k porušení cenových předpisů. Dále uvedla, že kontrolní pracovníci předali při zahájení kontroly statutárním zástupcům stěžovatele oznámení o zahájení kontroly a předložili pověření ke kontrole. K předkládání jiných dokumentů nebyli podle zákona ani interních předpisů SEI povinni. Faktem však zůstává, že provedení cenové kontroly u stěžovatele bylo SEI Ústí nad Labem uloženo interním sdělením zástupce ústředního ředitele SEI, jež je ve spise založeno. V rámci této kontroly byli kontrolní pracovníci oprávněni požadovat i faktury za dodávky tepelné energie za rok 1999 vystavené v roce 2000. K dalším námitkám stěžovatele SEI Ústí nad Labem uvedla, že její kontrolní pracovníci postupovali v souladu s ustanoveními platného výměru Ministerstva financí č. 01/1999, a stěžovatelovy výtky jsou i v tomto bodě mylné.

Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel odvolání opřené o výtku místní nepříslušnosti SEI Ústí nad Labem; výtku nezákonnosti kontroly faktur vydaných v lednu 2000; uplynutí zákonné lhůty pro zahájení řízení o uložení pokuty; neaplikovatelnosti § 17 odst. 1 písm. a) zákona o cenách; nezákonnosti výměru Ministerstva financí pro rozpor se zákonem; nezákonnosti vzorce pro výpočet průměrné věcně usměrňované ceny tepelné energie za rok 1998 a jeho špatného použití v napadeném rozhodnutí; námitku, že nebyla vzata v potaz významná investice stěžovatele v obou lokalitách; a některé další. Toto odvolání dále doplnil o námitky opřené o interpretaci výměru Ministerstva financí č. 01/1999 Energetickým regulačním úřadem, zejména o námitku, že v rozhodnutí chybí údaj pro výpočet cenové eskalace pro rok 1999 a tento výpočet je nepoužitelný, přičemž nevhodné je již samo průměrování cen tepla a cenové eskalace pro více lokalit.

Toto odvolání žalovaný zamítl výše označeným rozhodnutím ze dne 20. 11. 2002, kde se nad rámec prvostupňového rozhodnutí zejména vypořádal s výtkami proti použití vzorce pro výpočet průměrné věcně usměrňované ceny tepla za rok 1998 a uvedl, že tento vzorec neslouží pro výpočet skutečné průměrné ceny, ale pro výpočet průměrné věcně usměrňované ceny za rok 1998 sloužící jako základna pro výpočet povoleného meziročního nárůstu pro rok 1999 podle bodu (3) výměru Ministerstva financí č. 01/1999 a je zde zohledněn (nejprve plánovaný a poté skutečný) objem dodávek tepelné energie za rok 1999 ve vztahu ke skutečnému objemu dodávek za rok 1998. Žalovaný také odmítl výtku, že by „míchal“ ceny energie v různých lokalitách, pouze respektoval znění předmětného výměru Ministerstva financí, který vyžaduje, aby bylo věcné usměrňování ceny tepelné energie pro domácnosti prováděno pro veškeré dodávky tepelné energie pro domácnosti od určitého výrobce nebo distributora. V daném případě by ostatně došlo k překročení povoleného meziročního nárůstu ceny tepelné energie pro domácnosti v roce 1999 i v každé z obou lokalit zvlášť. Žalovaný sám vytkl stěžovateli, že není jasné, proč stěžovatel sjednal a následně v kalkulaci ceny tepelné energie v R. na rok 1999 použil objem dodávek ve výši 141 650 GJ/rok, když v roce 1998 bylo v této lokalitě prodáno jen 107 901 GJ, obdobně jako o rok dříve. I z výše uskutečněného odběru za období leden-březen 1999 mohl stěžovatel odvodit, že předpokládaná dodávka ve výši 141 650 GJ je značně nadhodnocena. Přitom bylo zjevné, že pokud stěžovatel neprodá předpokládaný objem tepelné energie, může dojít k nedodržení meziročního nárůstu ceny tepelné energie pro domácnosti. Stěžovatel si měl také zjistit, jaká část z celkové dodávky tepelné energie je určena pro domácnosti a jaká pro nebytové prostory, což by pro něj nebylo nijak obtížné, zejména když soustavu v R. provozoval, na základě mandátní smlouvy uzavřené mezi stěžovatelem a ním, pan V.L. tedy předchozí dodavatel tepla pro tuto oblast. Žalovaný se ztotožnil pouze s výtkou odkazování na neexistující § 101 odst. 4 energetického zákona, toto pochybení bylo ovšem zhojeno opravou písemného vyhotovení rozhodnutí o uložení pokuty. Naopak stěžovatele upozornil, že se svou

žádostí o interpretaci předmětného cenového výměru se měl obrátit na Ministerstvo financí, tedy na orgán odpovědný v daném roce za regulaci cen v energetice, nikoli na Energetický regulační úřad, na nějž tato působnost přešla až od 1. 1. 2001. Upozornil dále stěžovatele, že tento výměr nezná termín „cenová eskalace“ používaný stěžovatelem. Zhodnotil také význam stěžovatelem provedených technologických změn a význam samotné změny dodavatele tepla pro předmětné lokality a uvedl, že tyto skutečnosti nemohou být důvodem pro to, aby nový dodavatel nebyl povinen respektovat povolený meziroční nárůst ceny tepelné energie pro domácnosti.

Proti prvostupňovému rozhodnutí podal stěžovatel neúspěšně také podnět k přezkoumání podle § 65 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu, kterému nevyhovělo Ministerstvo průmyslu a obchodu jako orgán nadřízený SEI svým rozhodnutím ze dne 11. 2. 2003, č. j. 5384/03/6100/6000.

Proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 11. 2002 podal stěžovatel žalobu k Městskému soudu v Praze. V ní protestoval proti tomu, že byly kontroly podrobeny i faktury vystavené v lednu 2000; proti nepublikování Organizačního řádu SEI, o niž územní inspektoráty opírají svou místní působnost; proti nerespektování toho, že místně příslušným byl územní inspektorát Praha; protestoval proti některým skutkovým zjištěním žalovaného, zejména v otázce vymezení odběratelů a důsledků technologických změn v dodávání tepla; a brojil i proti způsobu výpočtu věcně regulované ceny, a to způsobem obdobným odvolání. Dále se v žalobě znovu objevila i námitka uplynutí lhůty k zahájení správního řízení o uložení pokuty; námitka neaplikovatelnosti § 17 odst. 1 písm. a) zákona o cenách; námitka nezákonnosti výměru Ministerstva financí č. 01/1999 a v něm obsaženého vzorce pro výpočet průměrné věcně usměrňované ceny tepelné energie za rok 1998. Zopakoval zde také zásadní body obsažené ve stanovisku Energetického regulačního úřadu, který stěžovatel považoval za věcně příslušný bez ohledu na to, o jaké období se má konkrétně jednat. Stěžovatel také rozsáhle polemizoval s argumenty, které proti těmto jeho námitkám uvedl žalovaný ve svém rozhodnutí o jeho odvolání.

Žalovaný ve svém vyjádření odkázal na ustanovení § 92 odst. 1 věta třetí energetického zákona, kde je uvedeno, že sídla a územní působnost územních inspektorátů SEI stanoví její ústřední ředitel formou interního předpisu, který není pramenem práva a obecně závazným právním předpisem. V otázce lhůty pro uložení pokuty odkázal žalovaný na ustanovení § 17 odst. 4 zákona o cenách. Zopakoval i svůj výklad k používání vzorce pro výpočet průměrné věcně usměrňované ceny za rok 1998. Konečně ocitoval i stanovisko Energetického regulačního úřadu, který sám uvedl, že jeho stanoviska nejsou pro SEI závazná, leda by se jednalo o rozhodnutí o výjimce, neboť SEI se má obecně řídit pouze platnými cenovými a technickými předpisy.

Stěžovatelovu žalobu zamítl městský soud svým výše označeným rozsudkem. Zde odmítl námitku místní nepříslušnosti SEI Ústí nad Labem, neboť pro správnost pověření k provedení kontroly jsou rozhodující ustanovení zákona o státní kontrole a zákona o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, nikoli ustanovení organizačního řádu SEI. Bylo tedy dostatečné, když kontrolní pracovníci předložili stěžovateli při zahájení kontroly v souladu s § 9 zákona o státní kontrole pověření, které jim udělil ředitel SEI Ústí nad Labem, který byl kontrolou pověřen na základě rozhodnutí zástupce ústředního ředitele SEI ze dne 12. 2. 2002. K věcné příslušnosti SEI odkázal městský soud na § 93 odst. 2 energetického zákona a na § 3 odst. 4 zákona o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen. K námitce nemožnosti kontrolovat doklady vystavené v lednu 2000 městský soud uvedl, že k tomu,

aby bylo možno zjistit, zda stěžovatel dodržoval zákon o cenách v roce 1999, bylo nutno vycházet ze všech dokladů vztahujících se k roku 1999 bez ohledu na to, kdy byly vystaveny. Městský soud odmítl i námitku pozdního zahájení řízení o uložení pokuty, když odkázal na § 93 odst. 1 a 2 energetického zákona, podle nichž SEI kontroluje mimo jiné dodržování zákona o cenách v rozsahu podle zákona o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen. Podle jeho § 3 odst. 4 pak SEI ukládá pokuty za porušení předpisů v oblasti cen podle zvláštního předpisu. Tím je podle městského soudu zákon o cenách, který je tak zvláštním předpisem s aplikační předností. Uložení pokuty podle § 17 odst. 1 písm. a) zákona o cenách je tedy v souladu se zákonem. Dále městský soud vyhodnotil stěžovatelovy námitky proti výkladu výměru Ministerstva financí č. 01/1999 a zejména připomněl, že stěžovatelem vynaložené náklady se mohly promítnout pouze do procentuálního navýšení ceny, je přitom na výrobci či distributorovi, aby byl maximálně stanovený nárůst ceny respektován. Jako nedůvodnou odmítl i námitku, že byly při kontrole posuzovány údaje za kratší období než období dvanácti měsíců. Údaj q99 městský soud označil za objem dodávek tepelné energie, který byl v roce 1999 realizován a uskutečněn. K bodu (3) cenového výměru městský soud uvedl, že se toto ustanovení jednoznačně vztahuje na dodávky od výrobců a distributorů tepelné energie vlastníkům rodinných domků a vlastníkům domovních objektů. Co se týče tvrzeného nerespektování stanoviska Energetického regulačního úřadu, připomněl městský soud, že jde pouze o dopis, a nikoli obecně závazné stanovisko, tím méně pak o rozhodnutí podle § 17 odst. 6 písm. e) energetického zákona. Nebylo-li pak vydáno rozhodnutí podle tohoto ustanovení, nemohlo být toto rozhodnutí, a tím ani předmětné ustanovení, porušeno. O regulaci cen tepelné energie pro domácnost pro rok 1999 Energetický regulační úřad nerozhodoval, tuto regulaci provedlo svým cenovým výměrem Ministerstvo financí, nicméně i Energetický regulační úřad se ve svých cenových rozhodnutích, jež vydal po svém zřízení, řídil stejnými zásadami jako předtím Ministerstvo financí.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel nyní posuzovanou kasační stížnost, jíž Nejvyšší správní soud přiznal svým usnesením ze dne 4. 5. 2005, č. j. 2 As 14/2005 - 98, odkladný účinek.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel v kasační stížnosti převážně opakuje či nově formuluje námitky, které použil již v žalobě, přičemž tyto námitky neobohacuje o argumenty, jež by vyvracely názory městského soudu obsažené v jeho rozsudku.

To se týká již prvé námitky, tedy tvrzení, že kvalitativní změna zboží odůvodňovala v daném případě sjednání jiné ceny dohodou stran. Bod (9) cenového výměru ovšem jednoznačně uvádí jako podmínku fakt, že cena tepelné energie pro domácnosti nebyla v roce 1998 vůbec kalkulována. Tak tomu však v posuzovaném případě nebylo a hypotéza normy obsažené v bodě (9) tedy nenastává. Ostatně ještě v žalobě stěžovatel uváděl, že cena kalkulovaná pro rok 1998 vycházela ze zcela odlišných parametrů, čímž ovšem zároveň potvrdil svou znalost toho, že tato cena pro rok 1998 kalkulována byla, na čemž nic nemění fakt, že byla kalkulována jinými subjekty. Smyslem předmětného ustanovení bodu (9) cenového výměru totiž je upozornit adresáta normy, zde tedy výrobce či distributora tepla, že sám fakt změny vlastníka nebo provozovatele zdroje, tepelných rozvodů a zařízení nedostačuje k tomu, aby byla nově nastavena cenová hladina věcně regulované ceny tepla pro domácnosti, což je dáno snahou normotvůrce, tedy v dané době Ministerstva financí,

zabezpečit v jednotlivých lokalitách relativní cenovou stabilitu a jistotu domácností, jež jsou zde chráněným subjektem, v tom, že změna dodavatele tepla, která není dána jejich volbou, ale typicky převodem příslušných zařízení pro výrobu a distribuci tepla, nepovede k zásadnímu zvýšení ceny tepla. Pokud se tak za námitkou stěžovatele směřující do aplikace bodu (9) předmětného cenového výměru skrývá snaha odůvodnit zvýšení ceny tepla přesahující stanovenou procentní míru změnou provozovatele, je třeba upozornit, že poselství tohoto ustanovení je právě opačné. Pokud pak stěžovatel argumentuje vysokými náklady na technologické změny a zásadností těchto změn, je třeba přisvědčit městskému soudu v tom, že je otázkou ekonomické úvahy stěžovatele, aby tyto investice rozložil tak, aby celkový nárůst ceny tepla pro domácnosti nepřekročil stanovenou procentní míru. Nebylo-li to ve stěžovatelově případě ekonomicky možné, což Nejvyššímu správnímu soudu nepřisluší posuzovat, není v daném případě důvodem způsob provedené kontroly, ale samotný fakt cenové regulace u tepelné energie. Její zpochybnění však není retrospektivním úkolem zdejšího soudu, nýbrž prospektivním úkolem legislativy, na čemž nic nemění ani stěžovatelova argumentace novou judikaturou Ústavního soudu k otázce regulovaného nájemného. Nepříslušnost soudní moci k takovému posuzování ostatně zdejší soud vyjádřil i ve svém rozsudku ze dne 25. 2. 2004, sp. zn. 6 A 5/2000 (publ. pod č. 627/2005 Sb. NSS), kde uvedl: *„Způsob určení průměrné věcně usměrňované ceny tepelné energie pro domácnosti včetně vzorce stanoveného cenovým výměrem je součástí cenové regulace a soudu nepřisluší hodnotit vhodnost stanovených kritérií.“*

Pokud se týká nezohlednění stanoviska Energetického regulačního úřadu, zde lze plně odkázat na stranu 13 rozsudku městského soudu a není úkolem zdejšího soudu, aby ji opakoval. Nad rámec jeho argumentace tak zdejší soud pouze uvádí, že neexistuje způsob, jak by mohl nezávazný dopis či stanovisko tohoto úřadu zasáhnout do právní úvahy správního orgánu, který byl příslušný k rozhodování v dané věci, tedy SEI Ústí nad Labem, respektive žalovaného. Stejně tak toto stanovisko, které se nachází mimo normativní svět vymezený pro daný problém opakovaně uváděnými zákonnými a podzákonnými předpisy, nemohou zohlednit ani soudy, když Energetickému regulačnímu úřadu v dané věci pro rozhodné období nesvědčí ani postavení nadřízeného orgánu, ani autoritativního vykladače právních předpisů, ani autora sekundární normotvorby, zde ve smyslu § 17 odst. 6 písm. e) energetického zákona.

Co se týče aplikace vzorce pro určení průměrné věcně usměrňované ceny tepelné energie za rok 1998 a dosazování hodnot do koeficientu q_{99} , zde Nejvyšší správní soud upozorňuje, že není jeho úkolem provádět přepočítávání tohoto vzorce, ale nanejvýš usadit argumentaci městského soudu do širších souvislostí. Spor o to, zda koeficient q_{99} odkazuje na množství tepla plánované, či skutečně odebrané, je třeba zodpovědět ve prospěch druhého názoru, a to i ve světle judikatury Nejvyššího správního soudu, jež zde následuje judikaturu Vrchního soudu v Praze. Tak v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2004, sp. zn. 7 A 4/2001 (publ. pod č. 190/2004 Sb. NSS), soud uvedl při určování data rozhodného pro počátek běhu lhůty pro uložení pokuty, že tato lhůta běží až od konečného vyúčtování odběratelům tepla za rozhodné období *„také proto, že správnou cenu v důsledku utváření kalkulačního vzorce podle cenového výměru je možno zjistit s konečnou platností teprve po ukončení dodávek, kdy jsou známy skutečné tržby, skutečné náklady na palivo a skutečné množství dodávek (k tomu srovnej např. rozsudky Vrchního soudu v Praze zn. 5 A 95/99 a zn. 6 A 116/99).“* Právě toto skutečné množství dodávek má být také dosazováno do předmětného vzorce, zde v podobě koeficientu q_{99} . Pokud v daném případě došlo ke značnému rozporu mezi plánovaným množstvím, jež do vzorce dosadil stěžovatel, a množstvím skutečným, dosazeným následně kontrolním orgánem; není to chyba vzorce

samotného, ani postupu správních orgánů, ale chyba zjevného nadhodnocení předpokládaného množství dodávek tepelné energie stěžovatelem, jak bylo uvedeno výše v rekapitulaci správního spisu. Tímto nadhodnocením plánovaných a smluvně zakotvených dodávek tepla oproti předchozímu roku, které stěžovatel nijak nezduodnil a které bylo ve zjevném rozporu s jeho znalostí o dodávkách tepla v daných lokalitách v předchozích letech, se stěžovatel vystavil riziku, že se ve svém výpočtu věcně regulované ceny významně odchýlí od výsledku, k němuž povede pozdější výpočet již se znalostí skutečně odebraného množství tepla. Stav, proti němuž nyní stěžovatel brojí, není ničím jiným, než právě uskutečněním tohoto rizika.

V námitce, že měly být posuzovány obě lokality, kde byl stěžovatel výrobcem a distributorem tepla, samostatně, je třeba se ztotožnit s názorem žalovaného a respektovat, že vypočítávání věcně usměrňovaných cen vztáhl normotvůrce pro posuzované období k jednotlivým dodavatelským subjektům, a nikoli k jednotlivým lokalitám, jak vyplývá zejména ze znění článku (1) výměru Ministerstva financí č. 01/1999, hovořícího o „*věcně usměrňované ceně tepelné energie od výrobce a distributora pro všechny odběratele*“. S žalovaným lze přitom souhlasit v tom, že pojem „cenová lokalita“ se objevuje v českém právním řádu až v roce 2003, a to konkrétně například v cenovém rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 5/2003, k cenám tepelné energie pro rok 2003.

Námitka místní nepříslušnosti SEI Ústí nad Labem by mohla být účinná pouze tehdy, kdyby byla místní příslušnost jednotlivých organizačních částí SEI stanovena zákonem, neboť stěžovatel má jako účastník řízení právo, aby vůči němu postupoval ten orgán, jenž je k tomu podle zákona věcně a místně příslušný. Takové pravidlo například vůči orgánům finanční správy vyplývá z § 4 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. Ve vztahu ke kontrole v oblasti věcně regulovaných cen tepelné energie je však zákonem vymezena pouze příslušnost věcná a pouze na její respektování má tak stěžovatel nárok. Toto vymezení nacházíme v § 3 odst. 3 a 4 zákona o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen: „(3) *Státní energetická inspekce provádí kontrolu dodržování cenových předpisů v energetice. (4) Státní energetická inspekce ukládá za porušení cenových předpisů v oblasti cen energie pokuty podle zvláštního právního předpisu.*“ Příslušnost místní se v rozhodné době řídila ve smyslu ustanovení § 92 odst. 1 věta třetí energetického zákona v jeho znění účinném do 29. 12. 2004, tedy do účinnosti zákona č. 670/2004 Sb., již jen interními předpisy a pokyny ústředního ředitele SEI, které jistě nemohou odrážet ústavně zakázanou libovůli žalovaného státního orgánu, v posuzovaném případě je však na základě opakovaně rekapitulovaných zjištění zjevné, že určení SEI Ústí nad Labem jako místně příslušného orgánu bylo jednak racionální vzhledem k jedné z lokalit, o něž šlo, a jednak souladné s vnitřní vůlí a interními předpisy žalovaného, jak tento opakovaně potvrzuje ve svých vyjádřeních.

Tvrzení, že nebylo možno při kontrole dodržování cenových předpisů stěžovatelem za rok 1999 vycházet z dokladů vydaných na počátku roku 2000 a vztahujících se k roku předchozímu, je nejen nesprávné, ale zjevně účelové. Je totiž jasné, že pokud stěžovatel jako dodavatel tepelné energie fakturuje až následně skutečně odebrané množství tepla, musí fakturovat cenu tepla za konec roku 1999 až po jeho skončení, takže je zcela pochopitelné a legitimní, že správní orgán kontrolující jeho jednání v roce 1999 musí vycházet i z těchto dokladů, jinak by naopak jeho zjištění byla neúplná. Nelze přitom tvrdit, že by na tento časový přesah musel kontrolující orgán zareagovat již při zahájení kontroly tím, že šířeji vymezí časový úsek, k němuž se bude kontrola vztahovat. Takový postup nejen není nutný z důvodů výše uvedených, ale není ani možný, protože kontrolující orgán nemůže před

zahájením kontroly vědět, kdy mohl kontrolovaný subjekt vydat nejpozdější doklady vztahující se k období, jež hodlá tento orgán kontrolovat.

Co se týče tvrzené neaplikovatelnosti tříleté, nýbrž dvouleté lhůty k zahájení řízení se stěžovatelem, respektive k uložení pokuty, nedává mu zapravdu ani dosavadní judikatura, ani systematický výklad jednotlivých právních předpisů, jež tuto otázku řeší. Tomu, že se na tento případ vztahuje tříletá lhůta k uložení pokuty podle § 17 odst. 4 zákona o cenách, nasvědčuje např. právní věta opakovaně uváděného a skutkově obdobného případu řešeného v rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 A 4/2001, kde tento soud také uvedl: *„Objektivní lhůta k uložení pokuty za porušení cenových předpisů překročením věcně usměrňované ceny tepelné energie pro domácnosti podle § 17 odst. 4 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, počíná běžet až od data konečného vyúčtování dodávek odběratelům za rozhodné období.“*

Dále je třeba se přiklonit ke zmiňovanému systematickému výkladu. Zde je třeba vyjít nejprve z § 93 odst. 1 energetického zákona, který v rozhodné době říkal: *„(1) Státní energetická inspekce kontroluje dodržování*

a) tohoto zákona,

b) zákona o hospodaření energií,

c) zákona o cenách v rozsahu podle zákona o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen.“ Stěžovatel volá po tom, že se na něj měla vztahovat dvouletá objektivní lhůta k zahájení řízení o uložení pokuty obsažená v § 95 energetického zákona, který je nadepsán „Ukládání pokut“. Ze systematického usazení tohoto ustanovení je však zjevné, že zákonodárce v § 93 odst. 1 nejprve vyčlenil - jako zvláštní věcné působnosti SEI řídící se zvláštními předpisy – kontrolu dodržování zákona o hospodaření energií a dodržování zákona o cenách v rozsahu podle zákona o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, a další v něm obsažená pravidla se proto vztahují jen na ty situace, kdy SEI kontroluje dodržování „tohoto zákona“, tedy energetického zákona. Toto omezení věcné působnosti tak dopadá i na následující ustanovení § 95 energetického zákona. Zákon o cenách a zákon o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen jsou tak v této otázce speciálními zákony na základě odkazu obsaženého v § 93 odst. 1 písm. c) energetického zákona, přičemž když druze jmenovaný odkazuje ve svém § 3 odst. 4 na zvláštní právní předpis upravující porušování cenových předpisů, není důvod se domnívat, že by se mohlo jednat o jiný zákon, než zákon o cenách, jehož specialita je tak v této oblasti opět potvrzena, a to včetně ustanovení § 17 odst. 4, podle nějž platí: *„Pokutu lze uložit do jednoho roku ode dne, kdy se o porušení cenových předpisů cenové kontrolní orgány dozvěděly, nejpozději však do tří let ode dne, kdy k porušení cenových předpisů došlo.“*

Co se týče námitky nezákonnosti samotného výměru Ministerstva financí č. 01/1999, přisvědčuje Nejvyšší správní soud tvrzení, že je chybou, že je v jeho bodu (3) v písmeni b) použito spojení *„průměrná věcně usměrňovaná cena tepelné energie pro domácnosti vyjádřená v GJ měřených na vstupu do vytápěného objektu.“* Toto spojení je nesmyslné, neboť cenu skutečně nelze vyjadřovat v GJ, které jsou jednotkou energie nebo práce, nikoliv ceny. Na stranu druhou je však třeba připomenout, že na třech dalších místech stejného odstavce je cena tepla uváděna správně a logicky v Kč/GJ, takže za situace, kdy je adresátovi předpisu zjevné, že vyjadřování ceny v GJ je nonsensem, neboť tato cena je vyjadřována v Kč/GJ, musí mu být také zjevné, že se v onom jednom místě jedná o překlep. Ten je sice chybou normotvůrce, tedy Ministerstva financí, nevede však k nejasnosti tohoto podzákoného předpisu jako celku, jak o něm mluví např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2004, sp. zn. 2 Afs 122/2004 (publ. pod č. 474/2005 Sb. NSS). Ostatně

i kdyby toto pochybení vyvolávalo v adresátovi normy pocit nejasnosti, právě tento rozsudek hovoří pouze o tom, že následky této nejasnosti nelze přičítat adresátovi normy, nikoli však o tom, že by jakákoliv nejasnost právního předpisu vedla k jeho nezákonnosti a úplné neaplikovatelnosti. Takové chápání by v nyní posuzovaném případě bylo zjevně nepřiměřené intenzitě vady tohoto předpisu.

Stěžovatel tím, že převzal hmotné nástroje k výrobě a distribuci tepla v lokalitách R. a O. V., nepřevzal pouze tyto hmotné statky, ale také závazky respektovat cenovou hladinu nastavenou jeho předchůdci, tedy předchozími výrobci a distributory tepla v těchto oblastech, jak ho k tomu zavazovalo normativní prostředí, v němž se pro toto převzetí rozhodl. Nebylo proto namístě, aby posléze brojil proti následkům této povinnosti, když příslušné kontrolní orgány – a to způsobem, v němž ani podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze shledat nezákonnost – zjistily její porušení. Cenová regulace v oblasti výroby a distribuce tepla je motivována tím, že stanoví přesný procentuální limit, o nějž je jednotlivým výrobcům umožněno cenu zvyšovat; zejména snahou o stabilitu, jak již bylo podotknuto výše. Tato stabilita svědčí odběratelům tepla, tedy domácnostem, které nemohou být vydány všanc nestabilitě plynoucí z podnikatelských záměrů dodavatele, byť by se jednalo o záměry pochopitelné a přinášející dlouhodobý prospěch všem zúčastněným, jako jsou rozsáhlé jednorázové investice do systému. Určení, jaká míra stability je v této oblasti vhodná, přitom není úlohou správních orgánů, tedy například žalovaného, ani soudů, včetně soudu zdejšího, ale úlohou normotvůrce a výron jeho normotvorby musejí respektovat jak výrobci a distributoři tepla, tak správní orgány, tak i soudy, leda by vedla aplikace daného předpisu k protiústavnosti, například k nepřipustnému zásahu do práva na svobodné užívání vlastnictví, což v daném případě nebylo shledáno.

Ze všech shora uvedených důvodů tak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.) a Státní energetické inspekci, ústřednímu inspektorátu náklady řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že se žalovanému nepřiznává právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 25. května 2006

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu