



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 žalobkyně: **Č., a. s.**, zastoupené JUDr. Jaroslavem Trkovským, advokátem se sídlem Přemyslovců 2027, Louny, proti žalované: **Státní energetická inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Gorazdova 24, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 18. 10. 2006, sp. zn. 5 Ca 277/2005,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalované **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 :

Včas podanou kasační stížností se žalobkyně Č., a. s. (dále také „stěžovatelka“) domáhá zrušení shora označeného usnesení Městského soudu v Praze, kterým byla odmítnuta její žaloba podaná proti rozhodnutí Státní energetické inspekce, jejího ústředního inspektorátu (dále jen „žalovaná“). Touto žalobou se stěžovatelka domáhala přezkoumání rozhodnutí žalované č. 904030505 o odvolání proti uložené pokutě ze dne 5. 10. 2005, č. j. 042100305/478/05/90.120/Kr, jímž bylo její odvolání proti rozhodnutí Státní energetické inspekce, územního inspektorátu pro Ústecký kraj (dále jen „SEI“) zamítnuto.

Stěžovatelka v kasační stížnosti uplatňuje důvod obsažený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), když namítá, že rozhodnutí městského soudu o odmítnutí jejího návrhu je nezákonné. V doplnění kasační stížnosti pak dodává, že nesouhlasí s názorem městského soudu, že v posuzovaném případě nepřešel na stěžovatelku ze společnosti S. e., a. s., závazek veřejnoprávní povahy z rozhodnutí žalované (pokuta za porušení povinnosti držitele licence na provoz distribuční soustavy), neboť nebyla subjektem povinnosti provozovatele distribuční soustavy dle ust. § 25 odst. 11 písm. c) zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon). Právní předchůdce

stěžovatelky, společnost S., a. s. (dále jen „S.“), byla totiž do 30. 10. 2005 tzv. vertikálně integrovaným podnikatelem ve smyslu ust. § 2 odst. 2 písm. a) bod 31 energetického zákona, když byl držitelem jak licence na obchod s elektřinou, tak na její distribuci. Nejpozději od 1. 1. 2007 ovšem nemohla být souběžným držitelem obou licencí, neboť podle ust. § 25a energetického zákona, jenž je promítnutím jedné z povinností obsažených ve směrnici 2004/54/ES Evropského parlamentu a Rady, o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektrickou energií, byla povinna provést z hlediska své právní formy, organizace a rozhodování oddělení činností vyplývajících z plnění licence na obchod s elektřinou a licence na distribuci elektřiny. V daném případě byl za právní formu provedení tohoto oddělení zvolen vklad části podniku S. do společnosti Č., a. s. (na základě smlouvy o vkladu části podniku). Stěžovatelka tak získala s účinností od 1. 11. 2005 všechna práva a povinnosti spojená s majetkem k provozování distribuční soustavy. Stěžovatelka dále doplňuje, že napadené usnesení městského soudu se dovolává usnesení Ústavního soudu ČR sp. zn. IV. ÚS 499/98, v němž bylo vyloženo, že veřejnoprávní závazky nelze převádět na základě nástrojů soukromoprávní povahy, s odvoláním také na ust. § 45 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, v rozhodném znění (dále jen „daňový řád“). V tomto případě ovšem stěžovatelka připomíná, že nejsou přípustné dohody o přenosu daňové povinnosti z daňového subjektu na jinou osobu, ledaže by zvláštní právní předpis stanovil jinak; v posuzované situaci je, dle jejího názoru, oním zvláštním právním předpisem právě energetický zákon, a proto je stěžovatelka plnohodnotným právním nástupcem S., převzala veškerá rozhodovací práva k majetku nezbytnému k provozování, údržbě a rozvoji distribuční soustavy a vstoupila také do všech práv a povinností svého právního předchůdce. Na stěžovatelku tedy přešla i odpovědnost za případné porušení ust. § 25 odst. 11 písm. c) energetického zákona, a proto je aktivně legitimována k podání žaloby, jež byla městským soudem odmítnuta. Závěr soudu, že stěžovatelka nenese odpovědnost za jednání svého právního předchůdce, nepovažuje za správný, neboť je v rozporu se smyslem oddělení licencovaných činností podle ust. § 25 odst. 3 a § 25a energetického zákona. Takovéto odmítnutí formy postupu oddělení (s poukazem na ust. § 45 daňového řádu), jímž byla realizována zákonná povinnost, by bylo, dle mínění stěžovatelky, porušením práva na soudní a jinou právní ochranu podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Právní předchůdce stěžovatelky nemůže být legitimován k podání žaloby, neboť výše popsaným způsobem ztratil postavení provozovatele distribuční soustavy, všechna jeho práva a povinnosti převzala stěžovatelka, takže S. už vůbec nemá dispoziční práva k majetku distribuční soustavy (byla jí zrušena licence na distribuci elektřiny).

Na základě shora uvedených skutečností stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud usnesení Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že obsah kasační stížnosti nevyžaduje podrobnějšího vyjádření, pouze shrnuje, že správní řízení o uložení pokuty bylo vedeno se společností S., a. s., pro porušení zákonné povinnosti plynoucí jí z výkonu licencované činnosti. Odkazy na ust. § 25a odst. 2 energetického zákona se dle jejího názoru nijak nedotýkají napadeného usnesení městského soudu, protože toto ustanovení vymezuje zásady pro zajištění nezávislosti provozovatelů distribuční soustavy od ostatních činností a též povinnost získání rozhodovacích práv k majetku nezbytnému k provozování, údržbě a rozvoji distribuční soustavy, ale nevyjadřuje záměr zákonodárce, že by s právy a povinnostmi k majetku došlo i k přechodu práv a povinností nesouvisejících s tímto majetkem.

Žalovaná má tedy za to, že usnesení Městského soudu v Praze bylo vydáno v mezích a způsobem stanoveným právními předpisy, a proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

V souzené věci Nejvyšší správní soud z předmětného správního a soudního spisu především zjistil, že dne 14. 1. 2005 zahájila Státní energetické inspekce, územní inspektorát pro Ústecký kraj (SEI) u společnosti Severočeská energetika, a. s., kontrolu dodržování povinnosti držitele licence na distribuci elektřiny ke dni 13. 10. 2003 podle ust. § 25 odst. 11 písm. c) energetického zákona při stanovení podmínek pro připojení vodní elektrárny Š. třem žadatelům jako podklad pro vydání územního rozhodnutí (viz poslední strana kontrolního správního spisu; společnosti T., o. p. s., stanovila ve vyjádření k její žádosti o připojení zařízení k distribuční soustavě podmínky, zatímco společností W., spol. s r. o., a E. L, spol. s r. o., nikoliv). O výsledku kontroly byl vyhotoven protokol č. 042100305 (z jeho závěru: „S. S. e., a. s., ... nesplnila ke dni 13. 10. 2003 povinnost podle ust. § 25 odst. 11 písm. c) zákona č. 458/2000 Sb., tj. zajistit všem účastníkům trhu s elektřinou neznevýhodňující podmínky pro připojení jejich zařízení k distribuční soustavě...“), proti němuž podal právní předchůdce stěžovatelky (tedy SČE) námitky dne 23. 2. 2005. Správní orgán 1. stupně (SEI) o nich rozhodl dne 25. 3. 2005 tak, že je jako bezpředmětné a nedůvodné zamítl. S. následně podala proti tomuto rozhodnutí o námitkách dne 8. 4. 2005 odvolání, jenž SEI zamítl a současně zahájila dne 14. 7. 2005 se S. správní řízení o uložení pokuty. Dne 4. 8. 2005 uložil prvostupňový správní orgán S. svým rozhodnutím č. 424019105 pokutu ve výši 50.000,- Kč podle ust. § 91 odst. 1 písm. e) energetického zákona. Proti tomuto rozhodnutí se S. dne 23. 8. 2005 odvolala. O tomto odvolání rozhodl nadřízený správní orgán, tedy žalovaná Státní energetická inspekce, její ústřední inspektorát, svým již shora citovaným rozhodnutím ze dne 5. 10. 2005, proti němuž podal žalobu právní nástupce S. (existující s účinností od 1. 11. 2005), tedy stěžovatelka.

Městský soud v Praze ovšem toto podání stěžovatelky svým rozhodnutím ze dne 18. 10. 2006 odmítl s odůvodněním, že žalobkyně není osobou oprávněnou k podání žaloby proti napadenému rozhodnutí, neboť jí nesvědčí žalobní legitimace dle ust. § 65 odst. 1, 2 s. ř. s. Pokuta za porušení ust. § 25 odst. 11 písm. c) energetického zákona byla uložena dosud existující společnosti S. e., a. s., tedy subjektu odlišnému od žalobkyně. Vzhledem k tomu, že odpovědnost za porušení povinnosti stanovené předpisem veřejného práva nelze převést na někoho jiného prostředky práva soukromého, došlo smlouvou o vkladu části podniku k přechodu veškerých práv a závazků souvisejících s částí podniku, s výjimkou závazků veřejnoprávní povahy. Stěžovatelka (žalobkyně) nenese tedy odpovědnost za jednání svého právního předchůdce, jímž dle rozhodnutí prvostupňového správního orgánu porušil zákonné ustanovení, a pro které mu byla uložena pokuta. Žalobu proto jako podanou zjevně neoprávněnou osobou podle ust. § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. odmítl.

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

Nejvyšší správní soud vycházel z toho, že stěžovatelka v kasační stížnosti uplatnila stížnostní důvod spočívající v nezákonném rozhodnutí o odmítnutí návrhu (ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.), když namítá, že je právním nástupcem společnosti Severočeská energetika, a. s., a to i ve vztahu k možné obraně proti rozhodnutí žalované o uložení pokuty. Tímto směrem proto zaměřil zdejší soud svou další pozornost.

K otázce přechodu práv a závazků veřejnoprávní povahy je nutno uvést, že podle ustanovení § 45 daňového řádu, nadepsaného marginální rubrikou „Zákaz přenosu daňové povinnosti“, *„dohody uzavřené s tím, že daňovou povinnost ponese místo daňového subjektu zcela nebo částečně jiná osoba, nejsou pro daňové řízení právně účinné, nestanoví-li tento zákon nebo zvláštní právní předpis jinak.“* Podstata citovaného zákonného ustanovení vychází z toho, že daňová povinnost je povinností veřejnoprávní povahy, vycházející z nadřazeného postavení veřejné moci ve vztahu k daňovému subjektu, a proto nelze smluvním ujednáním tuto povinnost měnit. Tento právní názor vyslovil rovněž Ústavní soud v již několikrát výše zmiňovaném usnesení sp. zn. IV. ÚS 499/1998, když judikoval, že *„Daňová povinnost vzniká na základě skutečností stanovených zákonem, přičemž zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, zakazuje přenos této povinnosti, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak. Plátce daně jako subjekt veřejnoprávního vztahu není vůči orgánu veřejné moci v rovnoprávním postavení a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu (viz Ústavní soud ČSFR, Sbírka usnesení a nálezů, č. 1, Brno, 1992, str. 11). Protože smlouva o prodeji podniku je závazkovým vztahem soukromoprávní povahy, kde subjekty mají rovné postavení, je podle tohoto hlediska nutno posuzovat i charakter přecházejících práv a závazků. Smlouvou o prodeji podniku přechází závazky vzniklé ze závazkových vztahů, bez ohledu na to, zda mají či nemají obchodní povahu, nikoliv však veřejnoprávní povinnosti. Ustanovení § 477 odst. 1 obchodního zákoníku nepředstavuje tedy v tomto případě ve vztahu k ustanovení § 45 zákona o správě daní a poplatků lex specialis.“*

Stěžovatelka, vědoma si tohoto právního názoru, ovšem dovozuje, že ust. § 25a energetického zákona, ve spojení se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2004/54/ES, ze dne 29. dubna 2004, o minimálních bezpečnostních požadavcích na tunely transevropské silniční sítě, je oním zvláštním předpisem, který v návaznosti na ust. § 45 daňového řádu „stanoví jinak“. Znění tohoto ustanovení, nazvaného „Oddělení provozovatelů distribuční soustavy“, zejména jeho odstavce 1, je následující: *„Provozovatel distribuční soustavy, je-li součástí vertikálně integrovaného podnikatele, musí být od 1. ledna 2007 z hlediska své právní formy, organizace a rozhodování nezávislý na jiných činnostech netýkajících se distribuce elektřiny. Tento požadavek neznamená požadavek na oddělení vlastnictví majetku.“* Je zřejmé, že toto ustanovení (ani v následujících odstavcích) žádným způsobem neupravuje přechod práv a povinností z původního provozovatele distribuční soustavy na nově odděleného provozovatele, pouze vymezuje zásady pro zajištění nezávislosti provozovatelů distribuční soustavy od ostatních činností a dále zakotvuje povinnost získání rozhodovacích práv k majetku nezbytnému k provozování, údržbě a rozvoji distribuční soustavy. Odkaz stěžovatelky na ust. § 45 daňového řádu vnímá tedy zdejší soud jako nepříhodný, stejně jako její tvrzení o porušení práva na soudní a jinou ochranu.

Nejvyšší správní soud v této souvislosti rovněž připomíná tzv. preventivní a represivní úlohu sankcí obecně, tedy i těch, jež jsou právním následkem správního deliktu právnické osoby. Povinnost zaplatit pravomocně uloženou pokutu na právní nástupce proto v zásadě nepřechází, neboť je vázána na odpovědnou osobu, které byla uložena. Účelem správní trestní sankce je postihnout pachatele deliktu, byla mu uložena v rámci odpovědnostního právního vztahu, jež má ryze osobní a také výchovný charakter. V situaci, kdy stále existuje subjekt, jenž se porušení povinnosti stanovené mu v ust. § 25 odst. 11 písm. c) energetického zákona (tzn. povinnosti *„...zajišťovat všem účastníkům trhu s elektřinou neznevýhodňující podmínky pro připojení jejich zařízení k distribuční soustavě, u zákazníků odebírajících elektřinu ze sítí nízkého napětí, kteří nejsou vybaveni průběhovým měřením, přiřadit odpovídající typový diagram dodávek v souladu s prováděcím právním předpisem“*) dopustil, nelze přenášet nepříznivé právní důsledky,

jež má trestní sankce způsobit pachateli deliktu, na někoho jiného, resp. nelze požadovat, aby újmu nesl ten, kdo se deliktu nedopustil.

K nemožnosti liberace poukazem na smluvní ujednání a obecně k povaze odpovědnosti u správních deliktů se již ve svých rozhodnutích vyjadřoval Vrchní soud v Praze, a sice např. ve svém rozsudku ze dne 25. 11. 1994, sp. zn. 6 A 12/94: „*Správní úřad se při rozhodování o povinnosti právnické osoby platit sankci za správní delikt v oboru práva veřejného řídí - nestanoví-li zákon výslovně něco jiného – obdobnými principy jako soud v oboru práva soukromého při rozhodování o jejich obecné odpovědnosti za škodu. Základním předpokladem pro uložení sankce tak bude zejména skutečnost, že poškození nebo ohrožení zákonem chráněného zájmu nastalo provozní činností právnické osoby, nebo tehdy, jestliže důvod vznikl při činnosti právnické osoby, jednáním nebo opominutím osob, které právnická osoba k této činnosti použila. Odpovědnost za správní delikt má objektivní charakter...*“ V rozsudku ze dne 30. 4. 1996, sp. zn. 6 A 103/94, Vrchní soud v Praze konstatoval, že: „*Rozhodnutí o pokutě za správní delikt je rozhodnutím konstitutivního charakteru; povinnost pokutu platit vzniká ex nunc právní mocí rozhodnutí, kterým se pokuta ukládá. Zanikne-li v průběhu řízení právnická osoba, se kterou bylo řízení o uložení pokuty za správní delikt vedeno, nelze pokutu uložit jejímu právnímu nástupci, a to i kdyby přejímal všechna práva a povinnosti v okamžiku zániku svého právního předchůdce existující.*“

Nejvyšší správní soud vzhledem ke všemu shora řečenému uzavírá, že se ztotožňuje s názorem Městského soudu v Praze, že stěžovatelka není osobou oprávněnou k podání žaloby proti rozhodnutí žalované o zamítnutí jejího odvolání proti uložené pokutě za porušení povinnosti držitele licence na provoz distribuční soustavy. Z tohoto důvodu dospěl zdejší soud po přezkoumání kasační stížnosti k závěru, že tato není důvodná, a proto ji podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

Stěžovatelka, která neměla v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.) a žalované, jež byla v řízení úspěšná, náklady řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že žalované se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 27. července 2007

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu