



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **Mgr. J. P.**, zastoupeného Mgr. Kateřinou Švajcrovou, advokátkou se sídlem Korunní 35, Praha 2, proti žalovanému: **Energetický regulační úřad**, se sídlem Masarykovo náměstí 5, Jihlava, proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 9. 11. 2009, č. j. 02348-14/2009-ERU, o uložení pořádkové pokuty, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 15. 9. 2011, č. j. 62 A 1/2010 - 93,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost směřující do výroku II. rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 15. 9. 2011, č. j. 62 A 1/2010 - 93, **se z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Průběh řízení

Rozhodnutím Energetického regulačního úřadu ze dne 13. 8. 2009, č. j. 02348-7/2009-ERU, byla žalobci (dále jen „stěžovatel“) uložena pořádková pokuta ve výši 50 000 Kč podle § 19 odst. 1 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní kontrole“), neboť žalobce jako ředitel způsobil, že kontrolovaná společnost LENOXA a. s. nesplnila povinnost poskytnout součinnost pracovníkům žalovaného při provádění cenové kontroly. Předseda Energetického regulačního úřadu následný rozklad stěžovatele proti tomuto rozhodnutí rozhodnutím ze dne 9. 11. 2009, č. j. 02348-14/2009-ERU, zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

Citované rozhodnutí, jakož i další dvě rozhodnutí předsedy Energetického regulačního úřadu, stěžovatel napadl žalobou podanou u Krajského soudu v Brně. Ten ji rozsudkem ze dne 15. 9. 2011, č. j. 62 A 1/2010 - 93, dílem odmítl pro opožděnost, dílem zamítl pro nedůvodnost. Proti zamítavému výroku tohoto rozsudku krajského soudu, kterým byla zamítnuta žaloba proti shora uvedenému rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 9. 11. 2009, nyní stěžovatel brojí kasační stížností.

II. Obsah kasační stížnosti

Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu včas podanou kasační stížností, neboť nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že žalovaný má pravomoc k provedení státní kontroly a udělení případných sankcí v oblasti záloh na cenu dodávaného tepla. Rozsudek je navíc dle jeho názoru nepřezkoumatelný.

Dle stěžovatele cena za kontrolované období vzniká podle pravidel uvedených v platném cenovém rozhodnutí až po ukončení tohoto období a nelze proto kontrolovat cenu již před jeho uplynutím. Pojem „předběžná cena“ právní úprava nezná a krajský soud pochybil, pokud tento pojem vykládal v jeho běžném smyslu, nikoliv ve smyslu právním. Předběžná cena je ve skutečnosti zálohou; není peněžním ekvivalentem dodaného zboží, ale dílčí úhradou sjednaného ročního objemu tepla (tedy „způsobem zaplacení ceny“). Teplo bylo dodáváno na základě systému záloh na cenu, k jejichž kontrole není žalovaný oprávněn, neboť pojmy *cena* a *záloha* mají jiný význam. Žalovaný je oprávněn kontrolovat cenu pouze po uplynutí kalendářního roku a předmětem kontroly tak může být toliko cena výsledná, tedy cena ve smyslu příslušné právní úpravy. Protože v oblasti záloh nemá žalovaný pravomoc kontrolní, nemůže mít v této oblasti ani pravomoc sankční.

Úvahy krajského soudu o tom, že bez pravomoci ke kontrole výše a způsobu tvorby záloh by byli spotřebitelé vystaveni možné libovůli dodavatele až do konce příslušného kalendářního období, nejsou v souladu s právem. To proto, že přisuzují stěžovateli zlý úmysl, který nemá oporu ve skutkovém stavu, tedy ho trestá za něco, co neudělal.

Doplněním ze dne 29. 8. 2012 stěžovatel rozšířil důvody kasační stížnosti o vylíčení další nezákonnosti postupu žalovaného, která spočívá v tom, že pro předložení kontrolovaných dokladů stanovil nepřiměřeně krátkou, šikanozní lhůtu. Navíc byla k předložení dokladů vyzvána společnost LENOX A. S., nikoli stěžovatel. Ten ostatně nebyl před začátkem a v průběhu kontroly poučen o všech jejích zákonných důsledcích, tj. i možnosti udělení pořádkové pokuty.

Dále stěžovatel nemohl poskytnout požadovanou součinnost kontrolním orgánům, neboť ta by v tak krátké době vyžadovala jeho plnou angažovanost. Důsledkem toho by bylo neplnění jeho povinností odpovědného zástupce s hrozbou možného trestního stíhání. Konečně, žalovaný v celém řízení nedokázal, že mu požadované doklady nebyly předloženy a že je neměl k dispozici.

pokračování

Z těchto důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Brně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření ke kasační stížnosti

Ve vztahu k původnímu rozsahu kasační stížnosti žalovaný odkázal na své vyjádření v řízení před krajským soudem, v němž uvedl, že udělení pořádkové pokuty bylo důsledkem protiprávního jednání stěžovatele v průběhu řádně zahájené a vedené kontroly dle zákona o státní kontrole. K rozšíření kasační stížnosti ze dne 29. 8. 2012 žalovaný uvedl, že dle jeho názoru byla stížnost předložena po příslušné lhůtě podle § 106 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a je v rozsahu rozšíření nepřipustná. Pokud by přece jen byla tato část stížnosti shledána přípustnou, k jejím námitkám uvedl, že stěžovatel byl ředitelem společnosti LENOXA a. s. pověřeným za ni jednat s kontrolními orgány. To ostatně plyne i z toho, že na výzvu k předložení dokladů za společnost reagoval právě stěžovatel s tím, že předloženy nebudou. K ostatním námitkám žalovaný uvedl, že mu zákon o státní kontrole neukládá žádnou ze stěžovatelem požadovaných povinností. Stěžovatel v průběhu kontroly a následném řízení o uložení pokuty nenamítal, že doklady doložil, a nenamítal ani to, že by je měl žalovaný k dispozici. Z těchto důvodů žalovaný navrhl kasační stížnost zamítnout.

IV. Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

Ještě než Nejvyšší správní soud přikročil k vlastnímu přezkumu napadeného rozsudku, musel i s ohledem na námitku žalovaného určit, k jakým právním důvodům stížnosti přihlédne. Protože řízení o kasační stížnosti je mimořádným opravným prostředkem, ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. brání tomu, aby stěžovatel v kasační stížnosti uplatňoval jiné právní důvody, než které uplatnil v řízení před krajským soudem. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 - 155, publ. pod č. 1743/2009 Sb. NSS, lze po účastnících předcházejícího žalobního řízení „*spravedlivě žádat, aby na principu vigilantibus iura uplatnili veškeré důvody nezákonnosti správního rozhodnutí již v řízení před soudem první instance. Pokud tak neučiní, je legitimní, že z hlediska možnosti uplatnění argumentace v dalším stupni ponесou případné nepříznivé následky s tím spojené.*“

Důvody kasační stížnosti doplněné podáním ze dne 29. 8. 2012 stěžovatel v řízení před krajským soudem neuplatnil, a to ani v jejich základních rysech, přestože tak učinit mohl. Nejvyšší správní soud k nim proto při rozhodování ve věci nemohl přihlédnout. Nadto je třeba přisvědčit žalovanému, který poukázal na koncentraci řízení v § 106 odst. 3 s. ř. s. Stěžovatel byl usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 19. 10. 2011, č. j. 62 A 1/2010 - 109, vyzván k doplnění své blanketní kasační stížnosti ve lhůtě jednoho měsíce. Jen v této lhůtě je podle § 106 odst. 3 s. ř. s. možné stížnost rozšířit o nové právní důvody. Pokud by tedy přihlédnutí k novým stížnostním důvodům nebránil již § 104 odst. 4 s. ř. s., Nejvyšší správní soud by k nim nemohl přihlédnout právě pro nedodržení lhůty podle § 106 odst. 3 s. ř. s.

Důvodnost přípustné části kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

Kasační stížnost není důvodná.

Námítkou nepřezkoumatelnosti se Nejvyšší správní soud z povahy věci zabýval přednostně, neboť nepřezkoumatelnost rozhodnutí vylučuje jeho věcný přezkum. Napadený rozsudek srozumitelně a v přiměřeném rozsahu zdůvodnil, proč a jak naložil se žalobními tvrzeními stěžovatele. Ten ostatně blíže neurčil, v čem nepřezkoumatelnost shledává, navíc se vůči jednotlivým bodům odůvodnění v kasační stížnosti podrobně a věcně vymezuje. Nejvyšší správní soud tak nepovažuje napadený rozsudek za nepřezkoumatelný.

Stěžovatel dále namítl nezákonnost napadeného rozsudku krajského soudu, který měl nesprávně posoudit oprávnění žalovaného provést cenovou kontrolu podle zákona o cenách a sankcionovat jednání stěžovatele pořádkovou pokutou. Stěžejní stížnostní námítka se týká toho, že žalovaný nebyl oprávněn ve vztahu k „předběžné ceně“ kontrolu vůbec provádět. Tomu Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit. Předmětem úpravy zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o cenách“), je regulace a kontrola cen zboží pro tuzemský trh, včetně cen zboží z dovozu a cen zboží určeného pro vývoz (§ 1 odst. 1 cit. zákona). Jedním ze způsobů regulace cen je usměrňování vývoje cen v návaznosti na věcné podmínky, tedy tzv. „věcné usměrňování cen“ [§ 4 odst. 1 písm. b) cit. zákona]. Podle § 6 zákona o cenách platí, že

- „(1) věcné usměrňování cen spočívá ve stanovení podmínek cenovými orgány pro sjednání cen. Tyto podmínky jsou*
- a) maximální rozsah možného zvýšení ceny zboží ve vymezeném období, nebo*
 - b) maximální podíl, v němž je možné promítnout do ceny zvýšení cen určených vstupů ve vymezeném období, nebo*
 - c) závazný postup při tvorbě ceny nebo při její kalkulaci.*
- (2) Tento způsob regulace cen platí pro všechny prodávající a kupující určeného druhu zboží.“*

Podle § 14 odst. 1 zákona o cenách platí, že cenová kontrola spočívá mimo jiné i „ve zjišťování, zda prodávající nebo kupující neporušují ustanovení tohoto zákona a cenové předpisy.“ Podle úpravy účinné v době, kdy došlo ke kontrole ze strany žalovaného, se o porušení cenových předpisů podle § 15 odst. 1 písm. c) zákona o cenách, jedná tehdy, jestliže prodávající „nerespektuje cenovými orgány stanovený maximální rozsah možného zvýšení cen, maximální podíl promítnutí změny cen určených vstupů nebo závazný postup při tvorbě ceny nebo při její kalkulaci podle § 6, nejde-li o prodej ve lhůtě uvedené v § 7 odst. 1“.

Podle § 2c zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění pozdějších předpisů, vykonává Energetický regulační úřad působnost při uplatňování, regulaci, sjednávání a kontrole cen v oblasti energetiky [písm. a) cit. ustanovení]. K naplnění tohoto úkolu vydává právní předpisy pro regulaci, sjednávání a kontrolu cen v oblasti energetiky [písm. b) cit. ustanovení]. Na základě této úpravy vydal

pokračování

žalovaný cenové rozhodnutí č. 7/2008, ze dne 2. září 2008, k cenám tepelné energie (dále jen „rozhodnutí č. 7/2008“), jehož obsahem je vymezení podmínek pro sjednání cen tepelné energie. Výslovně se zde odlišuje *předběžná cena* tepelné energie, která vychází z předběžné kalkulace (bod 2.6), a *výsledná cena* tepelné energie vycházející z výsledné kalkulace (bod 2.7). Obě tyto kalkulace mají stejné členění ekonomicky oprávněných nákladů. V bodu 1.1 je přitom výslovně stanoveno, že do ceny tepelné energie lze v kalendářním roce promítnout pouze ekonomicky oprávněné náklady, které souvisejí s výrobou anebo rozvodem tepelné energie.

Ze shora uvedené právní úpravy vyplývá, že stanovení předběžné ceny podléhá režimu zákona o cenách. Rovněž stanovení předběžné ceny spadá pod věcné usměrňování cen ve smyslu ustanovení § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách, neboť se jedná o „*závazný postup při tvorbě ceny nebo při její kalkulaci*.“ Stěžovatel se proto mýlí, pokud tvrdí, že cena za kontrolované období vzniká až po ukončení tohoto období. Jak totiž výslovně plyne z citovaného rozhodnutí č. 7/2008, na základě předběžné kalkulace se stanovuje předběžná cena, a to podle stejného členění ekonomicky oprávněných nákladů. Ke stejnému závěru ostatně Nejvyšší správní soud dospěl již dříve v rozsudku ze dne 16. 1. 2012, č. j. 2 Afs 50/2011 - 169 (citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

Pokud krajský soud tuto pravomoc zdůvodnil ještě teleologickým výkladem, tedy úvahou, že nelze připustit, aby tvorba „předběžné ceny“ byla ponechána na možné libovůli dodavatele a ke kontrole došlo až na konci příslušného kalendářního období, nejde o trestání stěžovatele za něco, co neudělal. Krajský soud pouze vyložil smysl a účel zákonné regulace cen. Nejvyšší správní soud se tedy i zde podrží svého názoru vyjádřeného v citovaném rozsudku č. j. 2 Afs 50/2011 - 169, neboť i nedůvodné a neoprávněné vybrání přeplatku je možné považovat za poškození odběratele, a to bez ohledu na to, zda tento přeplatek byl následně vrácen, neboť až do vrácení přeplatku nemůže s danou peněžní částkou disponovat.

S námitkou, že předběžná cena zboží není z ekonomického hlediska cenou, ale zálohou na výslednou cenu, Nejvyšší správní soud souhlasí. To však ještě neznamená, že se nejedná o cenu z pohledu zákona a že z tohoto důvodu cenové orgány nejsou oprávněny kontrolovat její tvorbu. Rozhodující totiž je, že předběžná cena odpovídá legální definici ceny obsažené § 1 písm. a) zákona o cenách, podle níž je cenou „*peněžní částka sjednaná při nákupu a prodeji zboží podle § 2 až 13*“. Ve větších podrobnostech lze odkázat na citované rozhodnutí č. j. 2 Afs 50/2011 - 169, neboť Nejvyšší správní soud v dané věci nenašel důvod, proč by se od tehdy vyjádřeného právního názoru měl odchýlit.

Stěžovatel zpochybnil nejen možnost kontroly předběžných cen, ale i pravomoc žalovaného k provedení cenové kontroly a jeho pravomoc k ukládání případných sankcí. Jak bylo uvedeno výše, žalovaný vykonává působnost při kontrole cen v oblasti energetiky podle § 2c zákona o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen. Podle § 14 odst. 2 zákona o cenách jsou pracovníci cenových kontrolních orgánů „*oprávněni v souvislosti s výkonem kontrolní činnosti a) vstupovat do všech prostorů kontrolovaných subjektů, b) nahlížet do účetních a jiných podkladů, c) požadovat od kontrolovaných subjektů vytvoření podmínek nezbytných pro výkon cenové kontroly*.“ Způsob provádění kontroly je upraven zákonem o

státní kontrole, včetně určení práv a povinností kontrolních orgánů a kontrolovaných subjektů. Podle § 19 odst. 1 a 2 zákona o státní kontrole může kontrolní orgán ukládat pořádkovou pokutu fyzické osobě, která způsobila, že kontrolovaná osoba nesplnila povinnost podle § 14 tohoto zákona (mimo jiné povinnost vytvořit základní podmínky k provedení kontroly, zejména pak poskytnutí součinnosti). Stěžovateli byla pořádková pokuta uložena právě za to, že způsobil nesplnění povinnosti společnosti LENOX A. S., kterou měla vůči pracovníkům žalovaného jako cenového kontrolního orgánu. Je tedy zřejmé, že žalovaný pravomoc k uložení pořádkové pokuty stěžovateli měl, neboť mu je zákonem výslovně přiznána.

Lze tak uzavřít, že krajský soud posoudil věc správně. Předběžná cena je cenou ve smyslu zákona o cenách a žalovaný měl pravomoc k její kontrole. Provedení cenové kontroly bylo zcela souladné se smyslem i zněním zákonné úpravy a žalovaný měl také pravomoc uložit stěžovateli pořádkovou pokutu.

V. Závěr

Nejvyšší správní soud proto ze všech výše uvedených důvodů kasační stížnost podle § 110 odst. 1, poslední věty, s. ř. s. zamítl jako nedůvodnou.

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému v řízení o kasační stížnosti nevznikly náklady nad rámec jeho úřední činnosti.

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

V Brně dne 7. února 2013

JUDr. Radan Malík
předseda senátu