

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Příhody a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a JUDr. Miluše Doškové ve věci žalobce S.-T. B., v.o.s., proti žalovanému Ministerstvu financí se sídlem Letenská 15, 118 10 Praha 1, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 8. 2001, č. j. 16/55294/2001/897,

takto:

I. Rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 1. 8. 2001, č.j. 16/55294/2001/897, a rozhodnutí Finančního ředitelství v Brně ze dne 25. 5. 2001, č. j. 270/3376/165/01 R-12, jsou nicotná.

II. Žalovaný je povinen uhradit žalobci na nákladech řízení částku 1000 Kč, a to ve lhůtě do 30 dnů od právní moci rozsudku.

Odůvodnění:

Žalobou podanou v zákonné lhůtě se žalobce domáhá zrušení shora označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo změněno rozhodnutí Finančního ředitelství v Brně ze dne 25. 5. 2001, č. j. 270/3376/165/01 R-12, tak, že původně stanovená pokuta ve výši 100 000 Kč byla uložena ve výši 60 000 Kč za porušení cenových předpisů podle ustanovení § 15 odst. 1 písm. c), f) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách. Přitom pokuta ve výši 40 000 Kč byla uložena za porušení § 15 odst. 1 písm. c) zákona o cenách, neboť prý žalobce do kalkulace věcně usměrňované ceny tepelné energie z plynových kotelen uplatněné v roce 1999 zahrnul náklad v položce palivo vyšší než oprávněný; pokutu ve výši 15 000 Kč uložil žalovaný za porušení § 15 odst. 1 písm. c) cit. zákona, když údajně žalobce nezdůvodnil výši zisku v kalkulaci tepelné energie dodávané z výměníkových stanic v roce 1999, čímž

nedodržel závazný postup při tvorbě věcně usměrňované ceny a konečně pokutu ve výši 5000 Kč určil žalovaný za porušení § 15 odst. 1 písm. f) cit. zákona, spočívající v nesplnění evidenční povinnosti podle § 11 tohoto zákona tím, že prý žalobce nedoložil takový propočet ceny, který by prokazoval dodržení stanoveného způsobu regulace.

Žalobce především namítá, že dnem 1. 1. 2001 nabyl účinnosti nový energetický zákon (č. 458/2000 Sb.), který v této oblasti odebral kompetenci Ministerstvu financí (dále „MF“) a kompetence žalovaného trvá pouze v cenových kontrolách zahájených v roce 2000. V daném případě prý však byla zahájena cenová kontrola finančním ředitelstvím, podřízeným MF, až dne 12. 2. 2001, s argumentací, že věcně příslušné v oblasti energetiky i kontroly cen jsou jak MF, tak také Energetický regulační úřad. Proto žalobce tvrdí, že žalovaný k předmětnému řízení nebyl věcně příslušný (na což jej žalobce v průběhu kontrol upozornil), což způsobuje nulitu vydaného rozhodnutí (§ 5 správního řádu).

Žalobce dále uvádí, že finanční ředitelství nerespektovalo správní lhůtu 30 dní, když řízení bylo zahájeno předáním Oprávnění k provedení cenové kontroly cen roku 1999 dne 12. 2. 2001, nicméně protokol z kontroly obdržel žalobce až dne 2. 5. 2001.

Nezákonnost správního řízení (§ 22 správního řádu) spatřuje žalobce dále v tom, že úředníci žalovaného odmítli provést protokolaci na místě a zpracovali jej až následně na svém pracovišti, což je prý jejich běžnou praxí.

Žalobce označuje za nezákonné rovněž tvrzení o nesplnění evidenční povinnosti dle § 11 zákona o cenách a nezdůvodnění výše zisku v cenové kalkulaci z výměníkových stanic, neboť cenové informace údajně v podobě cenových podkladů zaměstnanci finančního ředitelství dostali. Kalkulovaný zisk byl v roce 1999 u kotelen nulový a u výměníkových stanic tvořil 2,8% z kalkulovaných nákladů v jednotkové ceně tepla a jednalo se tedy o zanedbatelnou položku, kdy z hlediska cenových předpisů prý nebylo co zdůvodňovat.

Žalobce konečně spatřuje nezákonnost napadeného rozhodnutí i ve způsobu výpočtu pokuty (§ 17 zákona o cenách). Žalobce prý totiž nezískal žádný neoprávněný majetkový prospěch a proto ho zřejmě žalovaný ani nevyčíslil. Žalobce uvádí, že uvedený zisk ve výši 2,8 % není nepřiměřeným a že žalovaný provedl chybný výpočet ceny.

Ze všech shora uvedených důvodů žalobce navrhuje napadené rozhodnutí jako nezákonné zrušit, případně prohlásit jeho nulitu.

Žalovaný - Ministerstvo financí ve svém vyjádření k žalobě především uvádí, že k otázce věcné příslušnosti v této věci se již vyslovil v odůvodnění napadeného rozhodnutí.

K údajnému nedodržení lhůty 30 dnů žalovaný upozorňuje na skutečnost, že správní řízení o uložení pokuty je možno zahájit až po prokázání porušení cenových předpisů, které se prokazuje v protokolu (§ 6 vyhlášky č. 580/1990 Sb.). V daném případě byl protokol vypracován dne 26. 4. 2001 a rozhodnutí o uložení pokuty bylo vydáno dne 25. 5. 2001; odvolání bylo žalovanému postoupeno dne 11. 6. 2001 a žalovaný o něm rozhodl dne 1. 8. 2001, takže v obou případech údajně lhůta zachována byla.

K protokolaci výsledků kontroly žalovaný sdělil, že protokoly o porušení cenových předpisů (§ 6 odst. 2 vyhlášky č. 580/1990 Sb.) jsou náročné na zpracování, vyžadují často několikadenní práci a proto nemohou být zpracovány přímo na místě provádění kontroly. Žalobce prý směšuje protokol o kontrole s protokolem podle § 22 správního řádu.

Žalovaný nesouhlasí ani s námitkou, že žalobce splnil svoji evidenční povinnost. V celém řízení prý totiž žalobce nedoložil propočet o dodržení stanoveného způsobu regulace ceny podle pol. 4 bodů (3), (5) a (6) části II. výměru MF č. 01/99 a ani nepředložil podklady v takovém rozsahu, aby tento propočet mohl provést kontrolní cenový orgán. Žalobce údajně – v rozporu s citovaným výměrem - nedoložil ani zdůvodnění výše prostředků na smluvně zajištěné investice z hlediska použití vlastních a cizích zdrojů.

Konečně námitku ohledně výpočtu pokuty žalovaný označuje za irelevantní, jelikož v daném případě byla pokuta uložena podle § 17 odst. 1 písm. b) zákona o cenách a nikoliv výpočtem. Proto také žalovaný nikdy netvrdil, že by žalobce získal neoprávněný majetkový prospěch a nebyla zpochybněna ani výše uplatněných cen; pouze byly konstatovány závady při vypracovávání kalkulace, zahrnutí kalkulačních položek v nesprávné výši a nesplnění evidenčních povinností a toliko za tato pochybení byla uložena pokuta.

Proto žalovaný navrhuje podanou žalobu zamítnout.

Žalobce v replice k citovanému vyjádření žalovaného uvádí, že k otázce kompetence MF v těchto řízeních podal stanovisko Ústav státu a práva (který připojuje), avšak toto stanovisko prý žalovaný nerespektuje. Žalobce tvrdí, že kontrolním orgánem pro uplatňování energetického zákona je Státní energetická inspekce a že proto nemůže být dána všeobecná působnost žalovaného, jak uvádí v napadeném rozhodnutí. Protože zvláštní věcná působnost vylučuje věcnou působnost obecnou, neměl žalovaný kompetenci v daném případě rozhodovat.

K otázce správní lhůty žalobce opakuje, že kontrola byla zahájena dne 12. 2. 2001 a ukončena protokolem doručeným dne 2. 5. 2001, přičemž prý 3 měsíce úředníci finančního ředitelství prováděli kontrolní řízení a v jeho rámci zasahovali do právní sféry žalobce, takže zákonná lhůta 30 dnů dodržena nebyla. Rovněž ohledně protokolace žalobce opakuje, že protokol o kontrole je stejný jako protokol podle správního řádu a nelze proto u nich vycházet z odlišného právního režimu.

Žalobce dále namítá, že evidenční povinnost vůči věcně nepříslušnému orgánu vůbec nemá. Přesto údajně správnímu orgánu I. stupně poskytl vyžádané podklady, které blíže specifikuje. Konečně k nesprávným výpočtům žalobce podrobně uvádí způsob sjednávání ceny a kalkulace zisku a tvrdí, že některé skutečnosti žalovaný účelově zamlčel a naopak z celkové cenové kalkulace účelově vytrhl jedinou položku, kterou vyhodnotil jako neoprávněný náklad.

Žalobce trvá na shora uvedeném žalobním petitu.

Protože věc nebyla Vrchním soudem v Praze skončena do 31. 12. 2002, byla dle ustanovení § 132 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s.“), postoupena Nejvyššímu správnímu soudu k dokončení v řízení podle ustanovení části třetí hlavy druhé dílu prvního soudního řádu správního – tedy v řízení o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu.

Nejvyšší správní soud se především musel vypořádat se žalobní námitkou o věcné nepříslušnosti finančního ředitelství a žalovaného v tomto typu správního řízení. Přitom vycházel z následujících úvah.

Nejprve je nutno konstatovat, že požadavek na jasné vymezení příslušnosti státních orgánů (tedy i správních úřadů) vyplývá již ze základního principu právního státu, podle něhož státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Je tedy zřejmé, že každý státní orgán musí mít jednoznačně a transparentně vymezené kompetence, a to jak s ohledem na funkčnost organizačního uspořádání státní moci, tak především z důvodu ochrany základních práv a svobod. Z tohoto hlediska je – ve shodě s konstantní judikaturou Evropského soudu pro lidská práva – zapotřebí pro stručnost alespoň odkázat na základní atributy, které musí každá právní úprava splňovat, a kterými jsou především dostupnost, jasnost (zřejmost) a předvídatelnost následků. Je proto namístě uvést, že právě s ohledem na princip předvídatelnosti zákona a na princip minimalizace zásahů státu do soukromé sféry fyzických a právnických osob je nutno usilovat o takovou interpretaci právních předpisů, která aspiruje na jasné vymezení věcné působnosti jednotlivých státních orgánů, a to tak, aby se tyto kompetence navzájem nepřekrývaly, tedy aby jejich působnost nebyla alternativní či konkurující. Takováto interpretace je přitom nanejvýš žádoucí zejména v těch případech, kdy jsou v důsledku činnosti příslušných státních orgánů vydávána vrchnostenská rozhodnutí, která svojí povahou představují sankce, adresované účastníkům správních vztahů, resp. kdy již i samotné správní řízení je důvodně pociťováno jako zásah do činnosti příslušného subjektu - jako tomu bylo i v tomto případě, kdy finanční ředitelství provádělo vůči žalobci cenovou kontrolu a toto správní řízení bylo zakončeno udělením pokuty, tedy správní sankcí.

V souzené věci Nejvyšší správní soud shledal, že samotné a izolovaně chápané ustanovení § 3 zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů ČR v oblasti cen lze – za použití gramatické metody interpretace - skutečně vykládat (přinejmenším) dvojím způsobem. Podle tohoto ustanovení totiž platí, že:
„(1) Finanční ředitelství provádí cenovou kontrolu právnických a fyzických osob, které mají sídlo v obvodu jeho působnosti, pokud ministerstvo nestanoví jinak.
(2) Finanční ředitelství na základě cenových kontrol ukládá za porušení cenových předpisů pokuty.
(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.“

První způsob interpretace tohoto ustanovení nabízí žalovaný a – poněkud zjednodušeně – spočívá ve své podstatě v tvrzení, že novelizací zákona č. 265/1991 Sb., provedenou zákonem č. 458/2000 Sb., byl rozšířen okruh subjektů oprávněných provádět cenovou kontrolu v energetice a ukládat pokuty o Státní energetickou inspekci (dále jen „SEI“), nicméně tímto rozšířením nebyla předmětná věcná působnost odňata finančnímu ředitelství. Argumentace žalobce oproti tomu vychází z názoru (podrobněji viz výše), že citovanou novelizací k odnětí uvedené věcné působnosti finančnímu ředitelství došlo a že tato působnost dále náleží pouze SEI.

Nejvyšší správní soud především konstatuje, že pro dostatečný a uspokojivý výklad právní normy zpravidla nepostačuje použít metody gramatické interpretace, nýbrž že je nutno využít i metody další (teleologické, logické, historické, systematické, komparativní apod.). Výsledný způsob výkladu konkrétní normy se tak v konečném důsledku jeví jako průnik jednotlivých zmíněných metod.

V daném případě Nejvyšší správní soud vychází z toho, že ze zákona č. 265/1991 Sb. (po novelizaci provedené zákonem č. 458/2000 Sb.) vyplývá, že finančnímu ředitelství je

svěřena obecná věcná působnost v oblasti cenových kontrol a při ukládání pokut za porušení cenových předpisů a SEI je kompetentní k provádění kontroly dodržování cenových předpisů v energetice a ukládání pokut za porušení cenových předpisů v oblasti cen energie. Z hlediska historického výkladu, který v daném případě sleduje vývoj sledované zákonné úpravy, je nutno uvést, že doplnění zákona č. 265/1991 Sb. o citovanou kompetenci SEI bylo provedeno až zákonem č. 458/2000 Sb. s účinností od 1. 1. 2001. Tento fakt (včetně zvoleného způsobu legislativní techniky) již sám o sobě nasvědčuje tomu, že zákonodárce hodlal vyčlenit speciální oblast kontroly dodržování cenových předpisů v energetice (včetně rozhodování o pokutách) z obecné věcné působnosti finančního ředitelství.

O tomto úmyslu zákonodárce (*argumentum e ratione legis*) ostatně svědčí i text důvodové zprávy k návrhu zákona č. 458/2000 Sb., v němž je výslovně k ustanovení § 93 uvedeno, že „zřízení státní regulace jako správního úřadu bude znamenat přenesení pravomocí cenového orgánu v oblasti cen energie z Ministerstva financí na Energetický regulační úřad a pravomocí cenové kontroly z finančních ředitelství na SEI, což bude provedeno novelou zákona č. 265/1991 Sb. Touto novelou se stane SEI cenovým kontrolním orgánem pro oblast kontroly cen v odvětví energetiky.“ Je tedy zřejmé, že historickou metodou interpretace, podpořenou expressis verbis vyjádřeným úmyslem zákonodárce, je nutno dovodit, že účinností zákona č. 458/2000 Sb. došlo k přenesení předmětné věcné působnosti z finančních ředitelství na SEI a nikoliv k pouhému rozšíření okruhu subjektů, oprávněných tuto působnost vykonávat.

Nejvyšší správní soud zastává názor, že ke stejnému závěru lze dospět i dalšími způsoby interpretace stávající zákonné úpravy. Jestliže totiž vedle sebe existují dvě zákonné úpravy, z nichž jedna – dřívější - stanoví obecný režim cenových kontrol, zatímco druhá – pozdější - úprava upravuje velmi podrobný režim zvláštní, je nutno v případě jejich kolize upřednostnit podle obou standardních výkladových pravidel (vztah lex specialis a generalis, lex posterior a priori) úpravu řízení cenových kontrol v energetice a následného udělování pokut podle úpravy zvláštní, tedy podle úpravy svěřující předmětnou působnost SEI. Tento názor vyplývá rovněž ze skutečnosti, že tzv. energetický zákon (č. 458/2000 Sb.), který provádění kontroly v energetických odvětvích upravuje, s působností finančních ředitelství vůbec nepočítá (*argumentum per eliminationem*). To je zřejmé např. z jeho ustanovení § 98 odst. 12, upravujícího výkon kontroly v objektech a zařízeních Ministerstva vnitra, Ministerstva spravedlnosti a BIS, které vůbec nepředpokládá působnost finančních ředitelství a taxativně stanoví působnost SEI, ačkoliv se tyto kontroly výslovně týkají i dodržování zákona o cenách – tedy oblasti spadající do věcné působnosti finančních ředitelství. Rovněž argument vyloučením je nutno použít i při interpretaci ustanovení § 15 zákona č. 458/2000 Sb., taxativně přiznávající výkon státní správy v energetických odvětvích ministerstvu, Energetickému regulačnímu úřadu a SEI – nikoliv orgánům dalším, jako např. finančním ředitelstvím.

Nejvyšší správní soud nemohl opomenout ani ustanovení § 98 odst. 14 zákona č. 458/2000 Sb., podle něhož se řízení o uložení pokuty zahájená před nabytím účinnosti tohoto zákona dokončí podle dosavadních právních předpisů. Rovněž z tohoto ustanovení je totiž patrno, že zákon č. 458/2000 Sb. zavedl zcela novou úpravu zmíněného správního řízení o uložení pokuty, konstituoval nové správní úřady a nepředpokládal, že toto řízení budou nadále provádět úřady jiné než úřady nové.

Nejvyšší správní soud se neztotožňuje ani s argumentací žalovaného v tom smyslu, že kompetenční konflikt v daném případě řeší ustanovení § 5 odst. 2 zákona č. 265/1991 Sb., podle něhož pokutu uloží ten orgán, který jako první zahájil řízení o porušení cenových

předpisů. Toto obecné ustanovení (které bylo v zákoně obsaženo již před jeho novelizací provedenou zákonem č. 458/2000 Sb.), totiž řeší pouze konflikt z hlediska časového okamžiku zahájení příslušného správního řízení, nikoliv již však případnou kolizi věcné působnosti, vyplývající z ustanovení § 3 tohoto zákona, na kterou nedává odpověď. Toto ustanovení totiž bylo v zákoně č. 265/1991 Sb. obsaženo již před jeho novelizací provedenou zákonem č. 458/2000 Sb. a zjevně pamatovalo na případy možné kolize řízení o uložení pokuty, ke kterým může docházet mezi finančním ředitelstvím, krajským úřadem a obecním úřadem (dříve též okresním úřadem), tedy mezi orgány s obecnou působností v oblasti cenové kontroly, a nikoliv s orgánem s věcnou působností zvláštní, kterou je v daném případě SEI.

Při hodnocení věcné působnosti finančních ředitelství a SEI dle zákona č. 265/1991 Sb. je podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu konečně nutno vycházet též z toho, že stanovení působnosti správního úřadu zákonem se realizuje buď generální nebo enumerativní metodou. V daném případě je zřejmé, že vymezení působnosti finančních ředitelství v této oblasti již z povahy věci není možno považovat za generální, nýbrž za toliko enumerativní, jelikož se týká toliko provádění těch cenových kontrol, které jsou blíže specifikované v dalších právních předpisech, přičemž tuto působnost vykonávají územní finanční orgány, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak (§ 1 odst. 1 zákona č. 531/1990 Sb.). Rovněž kompetence SEI zákonodárce realizoval enumerativní formou, když je omezil na provádění kontroly dodržování cenových předpisů v energetice. Jakkoliv je tedy nutno akceptovat, že vymezení věcné působnosti finančních ředitelství je ve sledovaném směru podstatně širší než vymezení působnosti SEI, jedná se stále o vzájemný vztah dvou specializovaných orgánů, jejichž kompetence se nepřekrývají, jelikož zákonodárce schválením zákona č. 458/2000 Sb. zvlášť vydělil oblast cenové kontroly v energetice z – obecnější - oblasti cenové kontroly a tuto specifickou věcnou působnost svěřil SEI.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospívá k závěru, že v daném řízení nebylo k rozhodování o pokutě věcně příslušné finanční ředitelství ani Ministerstvo financí, nýbrž že příslušným orgánem byla Státní energetická inspekce. Nedostatek věcné působnosti rozhodujícího orgánu je přitom nutno považovat za důvod nulity (nicotnosti, non negotium) vydaného správního aktu, tedy jeho právní neexistence, kdy tu není nic, co by bylo způsobilé s účinky právní moci dotknout právní sféru fyzické nebo právnické osoby (viz např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 3. 1997, sp. zn. 7 A 155/94, in: *Soudní judikatura ve věcech správních*, č. 2/1998, str. 56 a násl.; rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 3. 1995, sp. zn. 6 A 28/94, in: M. Mazanec, *Soudní judikatura ve věcech správních*, Linde, 1999, str. 351 a násl.). Toto stanovisko judikatury odpovídá rovněž stanovisku doktríny správního práva (namátkově viz např. D. Hendrych a kol., *Správní právo – obecná část,* 4. vyd., C.H. Beck, 2001, str. 94 a násl.; P. Průcha, *Správní právo – obecná část,* Brno, 2003, str. 188 a násl.; P. Mates, *Nicotné akty v judikatuře správních soudů,* Obchodní právo č. 1/2000, str. 14 a násl. a ze zahraniční literatury H. Mauer, *Allgemeines Verwaltungsrecht,* 10. vyd., C.H. Beck, 1995, str. 247 a násl.).

Za těchto okolností se proto Nejvyšší správní soud již dále nezabýval dalšími žalobními námitkami, neboť by to bylo zjevně nadbytečné.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud vyslovil nicotnost shora označených rozhodnutí Finančního ředitelství v Brně a Ministerstva financí (§ 76 odst. 2 ve spojení s § 78 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní).

Uvedeným právním názorem jsou Finanční ředitelství v Brně a Ministerstvo financí vázáni (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). To především znamená, že k předmětnému řízení je nadále kompetentní Státní energetická inspekce a finanční ředitelství proto bude postupovat podle ustanovení § 20 správního řádu.

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., když Nejvyšší správní soud zjistil, že žalobci vznikly náklady řízení ve výši 1000 Kč na uhrazeném soudním poplatku. K uhrazení nákladů řízení soud stanovil přiměřenou lhůtu.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. 8. 2003

JUDr. Petr Příhoda
předseda senátu