č. j. 5 A 157/2002 - 35

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízdila a soudkyň JUDr. Brigity Chrastilové a JUDr. Milady Tomkové v právní věci **žalobce: V. a k., a. s.,** proti **žalovanému: Ministerstvo financí,** se sídlem Letenská 15, 118 10 Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 10. 2002, č. j. 16/93506/2002/970,

takto:

I. Rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 31. 10. 2002, č. j. 16/93506/2002/970, **se zrušuje** pro vady řízení a věc **se** mu **vrací** k dalšímu řízení.

II. Žalobci **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Finanční ředitelství v Českých Budějovicích uložilo svým rozhodnutím ze dne 23. 7. 2002, č. j. 5638/270/02/32, žalobci podle § 3 odst. 2 zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů ČR v oblasti cen, ve znění pozdějších předpisů, a § 17 odst. 1 písm. a) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách (dále též „zákon o cenách"), pokutu ve výši neoprávněného majetkového prospěchu, tj. 4 395 408 Kč za porušení cenových předpisů podle § 15 odst. 1 písm. c) zákona o cenách. Porušení cenových předpisů bylo spatřováno v tom, že žalobce v období roku 1999 a 2000 účtoval dodávky vody pitné a užitkové a odstraňování odpadních vod a jejich čištění ostatním odběratelům za ceny, které nebyly stanoveny závazným postupem podle § 6 zákona o cenách.

Žalované ministerstvo rozhodnutím ze dne 31. 10. 2002, č. j. 16/93506/2002/970, změnilo k odvolání žalobce rozhodnutí Finančního ředitelství v Českých Budějovicích tak, že žalobci uložilo pokutu podle § 17 odst. 1 písm. b) zákona o cenách ve výši 1 000 000 Kč. Rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 5. 11. 2002.

Proti tomuto rozhodnutí žalobce podal dne 4. 12. 2002, včas ve 30-ti denní lhůtě stanovené § 17 odst. 6 zákona o cenách, návrh na přezkoumání zákonnosti rozhodnutí ministerstva k Vrchnímu soudu v Praze. Podle názoru žalobce ministerstvo se důsledně neřídilo zákonem o cenách, jeho rozhodnutí vykazuje právní vady a zkracuje žalobce na jeho právech.

Soudní poplatek byl zaplacen ve správné výši.

S účinností od 1. 1. 2003 přešla v souladu s § 132 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, pravomoc a věcná příslušnost projednat a rozhodnout tuto věc z Vrchního soudu v Praze na Nejvyšší správní soud. Řízení se v souladu s § 129 odst. 2 s. ř. s. dokončilo podle ustanovení části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s., tzn. podle ustanovení o řízení o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu.

K výzvě Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2003 žalobce svým podáním ze dne 19. 6. 2003 souhlasil s rozhodnutím věci bez projednání, žalované ministerstvo svůj souhlas vyslovilo ve svém vyjádření ze dne 2. 7. 2003.

Nejvyšší správní soud ze spisu ověřil, že podmínky řízení pro soudní přezkum napadeného rozhodnutí ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s. jsou splněny; dospěl však k závěru, že rozhodnutí ministerstva je z hlediska § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a pro nesrozumitelnost. K této nepřezkoumatelnosti Nejvyšší správní soud přihlédl z úřední povinnosti, když vyšel z toho, že nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí je pojmově spjata se soudním přezkumem takového rozhodnutí. K tomu, aby soud takový závěr učinil, není zapotřebí, aby nepřezkoumatelnost byla žalobcem namítána. V případě, kdy soud dojde k závěru, že napadené správní rozhodnutí je nepřezkoumatelné, zruší jej, aniž by se zabýval námitkami žalobce.

Nejvyšší správní soud nejdříve posoudil a srovnal výrok rozhodnutí Ministerstva financí s výrokem rozhodnutí Finančního ředitelství v Českých Budějovicích a došel k závěru, že výrok finančního ředitelství tak, jak je konstruován, tvoří jeden celek. Nelze jej proto měnit a zároveň potvrzovat. Pokud tak žalované ministerstvo učinilo, je takové rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. K této otázce se již vyjádřilo rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2003, č. j. 7 A 124/2000 - 39, podle kterého „*není možné v odvolacím řízení současně zamítnout odvolání a rozhodnutí správního orgánu I. stupně ve výroku změnit (§ 59 odst. 2 správní řád). Takové rozhodnutí je nepřezkoumatelné a soud je zruší podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro vady řízení bez jednání*.“

Podle § 47 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu, *v odůvodnění rozhodnutí správní orgán uvede, které skutečnosti byly podkladem rozhodnutí, jakými úvahami byl veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na základě kterých rozhodoval*.

Napadeným správním rozhodnutím byla změněna výše pokuty ze 4 395 408 Kč na 1 000 000 Kč. Pokuta uložená Finančním ředitelstvím v Českých Budějovicích byla stanovena podle § 17 odst. 1 písm. a) zákona o cenách ve výši neoprávněného majetkového prospěchu za období, v němž byl získán a jak byl tento neoprávněný majetkový prospěch v tomto rozhodnutí vyčíslen. V průběhu odvolacího řízení vznikly pochybnosti o výši neoprávněného majetkového prospěchu, proto žalované ministerstvo změnilo rozhodnutí Finančního ředitelství v Českých Budějovicích tak, že se ukládá pokuta ve výši 1 000 000 Kč, což sice § 17 odst. 1 písm. b) zákona o cenách umožňuje, avšak pro takové rozhodnutí musí mít žalovaný důvody a tyto důvody ve svém rozhodnutí přesně konkretizovat. To však přezkoumávané rozhodnutí neobsahuje. Naopak, v souvislosti s vypořádáním námitek žalobce, např. u vodného a stočného v lokalitě Prachatice používá neurčité pojmy (str. 4 rozhodnutí), jako „*Některé údaje na těchto dokladech odvolací orgán považuje za nesrozumitelné a zavádějící.*“ Takové formulace bez dalšího upřesnění neumožňují přezkum rozhodnutí, neboť z nich není patrné, na základě kterých dokladů a kterých údajů v nich obsažených došlo ke změně rozhodnutí finančního ředitelství.

Žalované ministerstvo dále dostatečně nezdůvodnilo, proč uložilo pokutu v maximální možné výši. Při ukládání pokuty správní orgán přihlíží ke kritériím uvedeným v § 17 odst. 1 písm. b) a odst. 2 zákona o cenách, tzn. pokutu lze uložit ve výši až 1 000 000 Kč, v případě, že výše neoprávněného majetkového prospěchu nedosáhne 1 000 000 Kč, popř. tento prospěch nelze zjistit, ale i tehdy, pokud neoprávněný majetkový prospěch vůbec nevznikne. Při stanovení výše pokuty podle § 17 odst. 1 písm. b) zákona o cenách přihlédnou cenové kontrolní orgány zejména k době trvání protiprávního jednání, míře zavinění a rozsahu poškození kupujících nebo prodávajících.

Nejvyšší správní soud má za to, že veškerá zjištění správního orgánu, týkající se skutečností rozhodných pro uložení pokuty a její výše musejí být s náležitou přesností a přesvědčivostí podány v odůvodnění správního rozhodnutí. O to víc musí být rozhodnutí náležitě odůvodněno, je-li v odvolacím řízení měněno rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Nelze se tedy spokojit s obecným konstatováním o prokázaném rozsahu porušení právního předpisu, popř. počtu kupujících, kteří byli jednáním účastníka poškozeni, aniž by tyto údaje byly jakkoli blíže konkretizovány, jak učinilo žalované ministerstvo v napadeném rozhodnutí.

Nad rámec důvodů, které vedly ke zrušení napadeného rozhodnutí, Nejvyšší správní soud konstatuje ke spornému výkladu § 15 odst. 1 písm. c) zákona o cenách, pokud jde o stanovení okamžiku rozhodného pro počátek běhu tříleté prekluzivní lhůty k uložení pokuty, že k porušení cenových předpisů dochází při prodeji uplatněním ceny, která byla stanovena v rozporu s § 6 zákona o cenách, ne již okamžikem stanovení v kalkulaci této ceny v rozporu s § 6 zákona o cenách. Pokud zákonodárce v návětí § 15 odst. 1 písm. c) zákona o cenách nepoužil pojmu „prodává“ či „při prodeji“, jak tak učinil např. u písm. a) nebo b) citovaného ustanovení, pak z toho nelze dovozovat, že by tímto ustanovením chtěl postihnout jakékoli nerespektování § 6 zákona o cenách. Regulace cen má význam pouze ve skutečně existujících právních vztazích (resp. smlouvách, které je zakládají) a jejím smyslem tedy není postihovat samotné stanovení cen, ale až jeho výsledek, tj. uplatnění ceny (opačný výklad by mohl vést k absurdnímu závěru, že postižitelné jsou i modelové kalkulace, na nichž je pouze simulována možná varianta obchodní strategie, aniž by pak došlo k jejímu skutečnému uplatnění). I samotný § 15 odst. 1 písm. c) zákona o cenách v poslední větě stanoví „…, *nejde-li o prodej ve lhůtě* …“. Cenový předpis je tedy porušen okamžikem kdy došlo k uplatnění ceny vytvořené v rozporu s § 6 zákona o cenách, nikoli okamžikem nesprávného

stanovení ceny samotné. K okamžiku porušení cenových předpisů se již opakovaně vyjádřila soudní judikatura, za všechny lze zmínit rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 4. 12. 2000, č. j. 6 A 116/99 - 53, jehož právní věta zní: „*K porušení cenových předpisů (§ 15 odst. 1 písm. c/ zákona č. 526/1990 Sb., o cenách) při dodávce tepelné energie za věcně usměrňované ceny dochází nejen při stanovení nesprávné ceny v závěru roku předcházejícího pro rok běžný, ale také uplatňováním takovéto ceny v podobě záloh v průběhu běžného roku a konečně i při vyúčtování spotřeby energie a zaplacených záloh počátkem roku následujícího. Teprve od ukončení tohoto opakovaného děje počíná běžet objektivní tříletá lhůta stanovená v ustanovení § 17 odst. 4 pro uložení pokuty podle § 17 odst. 1 písm. a) zákona o cenách.*“ Nejvyšší správní soud považuje tento názor za správný a nevidí důvod od něj upouštět.

O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Přestože žalobce měl ve věci plný úspěch, Nejvyšší správní soud na jeho straně nezjistil žádné náklady, které by žalovanému ministerstvu mohly být uloženy k náhradě.

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

V Brně dne 9. června 2004

JUDr. Bohuslav Hnízdil
předseda senátu