

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Petra Příhody a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce **S.t. a o. s. B., spol. s r. o. v likvidaci,** proti žalované **Státní energetické inspekci,** se sídlem Praha 2, Gorazdova 24, v řízení o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 20. 12. 2000, č. j. 16/106607/2000/864,

takto:

I. Žaloba **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

Žalobou podanou v zákonné lhůtě se žalobce domáhá zrušení rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 20. 12. 2000, č. j. 16/106607/2000/864, kterým bylo v odvolacím řízení změněno rozhodnutí Finančního ředitelství v Brně ze dne 20. 10. 2000, č. j. 270/9212/305/00 R-23 o uložení pokuty za porušení cenových předpisů podle § 17 odst. 1 písm. a) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, tak, že pokuta se mění z částky 305 265 Kč na částku 520 859 Kč a ve výroku se za text „dodávané z výměníkových stanic“ doplňuje text „a domovních plynových kotelen“ a ruší se text „ze systému centralizovaného zásobování teplem“.

Proti tomu žalobce v žalobě namítá zejména, že cenová kontrola prováděná Finančním ředitelstvím Brno od 21. 4. 1997 za období roků 1995 - 1997 probíhala podle zákona o cenách a zákona o správě daní a poplatků a zcela pomíjela existenci správního řádu. Protokol o kontrole včetně dodatku byl zpracován aniž měl žalobce možnost se k jeho obsahu vyjádřit, k písemným námitkám kontrolní orgán nepřihlížel. Opakovaně bylo rozhodnuto

o uložení pokuty za porušení cenových předpisů za rok 1996 a rovněž opakovaně byla rozhodnutí I. stupně v odvolacím řízení zrušena. Po další kontrole za rok 1996, po několika dodatcích protokolu a po obsáhlé korespondenci cenový orgán uznal, že období roku 1996 bylo uzavřeno a správní rozhodnutí vydáno nebylo. Žalobce obsáhle popisuje průběh jednání souvisící s výše označenou kontrolou, obsah rozhodnutí a námitky proti nim uplatněné. Dne 16. 8. 1999 bylo žalobci oznámeno zahájení cenové kontroly věcně usměrňovaných cen tepelné energie za rok 1997 a dne 2. 5. 2000 mu byl doručen protokol, aniž byla kontrola u žalobce fyzicky provedena, údajně bylo vycházeno z podkladů jím předložených. Podané námitky nebyly akceptovány a dne 8. 6. 2000 žalobce obdržel oznámení o zahájení správního řízení na základě zjištěného porušení cenových předpisů při prodeji tepelné energie pro domácnosti v roce 1997. Žalobce ale nikdy nedodával teplo do domácností, nýbrž do bytů a nebytových prostor, což je zřejmé z cenových kalkulací, kupních smluv a finančního vypořádání s odběrateli. Domácnost je definována v § 115 občanského zákoníku a o domácnostech neexistuje žádná evidence. Týká-li se cenový výměr domácností, musí se jednat o domácnosti odpovídající kritériím stanoveným občanským zákoníkem, nelze ztotožnit byt a domácnost. Pokud tak správní orgány učinily, jde o rozpor s ust. § 3 správního řádu. Rozhodnutím Finančního ředitelství Brno ze dne 21. 6. 2000 byla žalobci uložena pokuta ve výši 305 265 Kč za porušení cenových předpisů nerespektováním závazného postupu podle § 6 zákona o cenách při tvorbě věcně usměrňované ceny; žalobce však tvrdí, že postupoval v souladu s ust. § 6 odst. 1 písm. c) cit. zákona a cena podle cenové kalkulace na jednotlivé zdroje dodávek tepla odpovídala cenám skutečně účtovaným. Toto rozhodnutí bylo v odvolacím řízení zrušeno pro nevyřešení námitky podjatosti a po jejím formálním a procesně vadném vyřízení bylo vydáno dne 20. 10. 2000 nové rozhodnutí o uložení pokuty ve výši 305 265 Kč. K podanému odvolání nařídilo ministerstvo jednání se snahou o rekonstrukci spisu, který ani pak nebyl úplný, neboť neobsahoval stížnosti a podněty odůvodňující zahajování nových a nových kontrol, ani finanční vypořádání za rok 1997 obsahující uplatněné jednotkové ceny a naopak obsahoval údaje získané od jiných firem (předchozích dodavatelů tepla) nesprávně započítané do plošného výpočtu průměrné věcně usměrňované ceny. Při jednání vedeném k tomu neoprávněným vedoucím oddělení č. 163 ministerstva však k námitce nemožnosti součtu účetních dokladů dvou různých a na sobě nezávislých právnických osob pro vyvození odpovědnosti vůči jedné z nich nebylo přihlédnuto. Rozhodnutím Ministerstva financí ze dne 20. 12. 2000 byla provedena změna spočívající ve zvýšení pokuty a formulačních úpravách výroku. Výrok napadeného rozhodnutí v rozporu s ust. § 47 odst. 2 správního řádu neuvádí za jaké porušení povinností byla pokuta uložena a zejména zvýšena. Nepřesvědčivé je z tohoto hlediska i odůvodnění, neboť neshrnuje skutečnosti ani jejich hodnocení ve vztahu k původní pokutě, ani ve vztahu k jejímu zvýšení. Čísla uvedená jako podklad pro výši pokuty jsou nesprávná a nelze ani zjistit, jak k nim správní orgán došel. Žalobce shrnuje námitky takto : a) porušení správního řádu, zejména ve vztahu k první kontrole za období r. 1995 – 1997, b) nesprávná aplikace obecně závazných právních předpisů, včetně předpisu doplňkového - cenového výměru, c) nelogický postup a uvažování, chyby v počtech vedoucí k nesprávným závěrům, kdy cenu nelze posuzovat jen jako matematický propočet, neboť musí zahrnovat i složky, které nelze matematicky modelovat - § 15 odst. c) zákona o cenách a § 2 odst. 2 vyhl. č. 580/1990 Sb. s poukazem na rozsudek Vrchního soudu v Praze zn. 6A 99/92. Zde žalobce poukazuje na tzv. teorii chyb používanou ve statistice, která se může projevit značným rozdílem., d) cenový orgán není zákonem oprávněn k matematické regulaci a posuzování cen, e) nedostatek funkční příslušnosti, kdy za ministerstvo jednali a podepisovali se různí pracovníci, a to v rozporu s organizačním řádem, f) uplynutí subjektivní i objektivní propadné lhůty podle § 17 odst. 4 zákona o cenách. Žalobce je názoru, že řízením a rozhodováním byla porušena jeho práva, nezákonně mu byla uložena pokuta (§§ 6, 14, 15 zákona o cenách),

a proto navrhuje, aby soud, pokud napadené rozhodnutí neshledá nulitním, toto zrušil včetně rozhodnutí vydaného v I. stupni a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Ministerstvo financí, proti němuž žaloba směřovala, se k žalobě vyjádřilo písemným podáním ze dne 11. 4. 2001 tak, že se žalobcem byla vedena dvě správní řízení o uložení pokuty za porušení cenových předpisů, první z nich bylo ukončeno rozhodnutím ze dne 31. 3. 1999 zrušujícím rozhodnutí I. stupně pro marné uplynutí lhůty k uložení pokuty. Až poté byla zahájena nová cenová kontrola a zahájeno správní řízení, v němž bylo vydáno napadené rozhodnutí. Žalobce v žalobě obě řízení směšuje, což působí zmatečně. K žalobním námitkám sděluje, že v řízení bylo postupováno podle zákona o cenách, zákona o státní kontrole a podle správního řádu, což je ze spisu zřejmé. Není pravdou, že neexistuje ucelený správní spis, je soudu předkládán s veškerými podklady pro vydaná rozhodnutí. Součástí spisu skutečně nejsou stížnosti, ostatně podnětem ke kontrole nemusí být stížnost, lze ji vykonat i z vlastního podnětu. S námitkou nesprávného výpočtu přípustného zvýšení ceny vycházejícím ze správných vstupních údajů se ministerstvo vypořádalo v napadeném rozhodnutí. V odvolacím řízení byly zohledněny námitky o nezahrnutí plynových kotelen do propočtu, byl zohledněn i vliv zvýšení maximální ceny plynu. Výpočet vychází výhradně z údajů předaných žalobcem nebo předchozím provozovatelem tepelných zařízení. Požadavek žalobce na výpočet průměrné ceny zvlášť pro výměníkové stanice a zvlášť pro plynové kotelny je v přímém rozporu se zněním regulačního pravidla. Rozdělení dodávek pro domácnosti a pro ostatní odběratele žalovaný převzal z rozdělení, které žalobce sám užil při svém finančním vypořádání po skončení r. 1997. Novou kontrolu roku 1996 bylo třeba provést proto, aby byly podklady pro stanovení ceny v r. 1997. Zahájení kontroly bylo vždy žalobci řádně oznámeno, žalobce odmítal součinnost a finanční ředitelství vycházelo z podkladů žalobcem již dříve předaných. Námitka podjatosti byla vyřízena v souladu se správním řádem. Námitky nedostatku funkční příslušnosti nejsou natolik konkrétní, aby bylo možno se k nim vyjádřit. Za žalovaného vždy jednali pracovníci oprávnění k tomu organizačním řádem. Poukaz na rozsudek VS v Praze zn. 6A 99/92 je nerozhodný, jeho předmětem bylo rozhodnutí vztahující se k porušení cenových předpisů podle § 15 odst. 3 zákona o cenách (zneužití hospodářského postavení při sjednávání ceny). Námitka uplynutí lhůt je nedůvodná, cenový orgán se dozvěděl o porušení povinností dnem podepsání protokolu, tedy 3. 4. 2000 (a to přesto, že podle § 7 odst. 8 vyhl. č. 580/1990 Sb. lze za vědomost považovat až den převzetí protokolu) a napadené rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 9. 1. 2001. Ceny platné pro r. 1997 žalobce stanovil až při finančním vypořádání dne 15. 1. 1998, vyfakturoval dodávky dne 20. 1. 1998 se splatností 5. 2. 1998. Rozhodnutí bylo vydáno při zachování subjektivní i objektivní lhůty. Nelze souhlasit s námitkou nedostatku podkladů pro rozhodnutí, bylo vycházeno z podkladů předaných žalobcem a předchozím provozovatelem tepelných zařízení. Při stanovení výše pokuty bylo nutno vycházet z platného systému regulace cen tepelné energie, který byl v letech 1995 až 2000 stanoven procentním nárůstem pro daný rok. Napadené rozhodnutí proto vychází z údajů obsažených v pravomocném rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 31. 3. 1999, kterým bylo zrušeno rozhodnutí I. stupně pro uplynutí lhůty, když současně byla tímto rozhodnutím výrazně změněna věcná podstata kontrolního zjištění. Žalobce totiž odmítá uznat, že do výpočtu vstupují nikoli tržby ve skutečné výši (v daném případě zejména v r. 1995), ale tržby v cenách podle pravidel věcného usměrňování cen platných vždy v předchozím období, tedy i v r. 1995. Z těchto důvodů ministerstvo navrhlo zamítnutí žaloby.

Žalobce replikoval, že vyúčtování cen za rok 1997 provedl k datu 31. 12. 1997, tedy i nadále považuje lhůtu k rozhodnutí za překročenou. Navíc kontrola mj. i za rok 1997 byla

nařízena oprávněním žalobci předaným 29. 4. 1997 a pokud by kontrola byla provedena řádně mohlo být ve lhůtě objektivně zjištěno, zda došlo v r. 1997 k porušení cenových předpisů. V dalším písemném stanovisku k vyjádření žalovaného Ministerstva financí žalobce znovu zpochybnil správnost zahájení kontroly na základě oprávnění č. 22/1997 s tím, že pokud by žalovaný postupoval řádně, nebyla by tu dvě správní řízení časově se překrývající a poukazuje na uplatněné žalobní námitky proti postupu v řízení. Pokud jde o náležitosti rozhodnutí ze dne 18. 11. 1997, nelze s žalovaným souhlasit, výrok je nekonkrétní v odkazu na ust. § 6 zákona o cenách a odůvodnění spočívá na argumentech a výpočtech, které s výrokem nesouvisejí. Užitá volná úvaha přesahuje její přípustné meze. Toto rozhodnutí bylo sice zrušeno, ale ani odvolací rozhodnutí nebylo v souladu se zákonem stejně tak jako nové rozhodnutí ve věci vydané - ostatně i to bylo následně zrušeno. Ve vztahu k žalobou napadenému rozhodnutí žalobce znovu poukazuje na výklad pojmu „domácnost“ a na nesprávný způsob výpočtu průměrné věcně usměrňované ceny, když podklady pro rozhodnutí získal žalovaný nezákonným způsobem. Součástí správního řízení také měla být možnost vyjádření se ke stížnostem, které ke kontrole vedly. Napadené rozhodnutí nezákonně zvýšilo sankci a provedenou změnou vlastně žalovaný rozhodl jako orgán I. stupně, změna činí z odvolacího prvostupňové rozhodnutí. Závěrem rozvedl námitku překročení lhůty s tím, že cenová ujednání pro rok 1997 jsou uzavírána v průběhu tohoto roku, ceny jsou placeny zálohově a zúčtovány k 31. 12. daného roku. Zúčtovacím obdobím je podle vyhl. č. 245/1995 Sb. kalendářní rok a datum fakturace nemůže být rozhodné.

K tomu Ministerstvo financí sdělilo, že výše ceny tepelné energie za 1 GJ, kterou mohl žalobce v r. 1997 uplatnit byla vypočítána podle vzorce uvedeného v části II. pol. 4 výměru č. 01/97 ve znění výměru č. 05/97 a byla zohledněna změna ceny zemního plynu. Výše pokuty pak byla vypočtena podle § 8 odst. 1 vyhl. č. 580/1990 Sb. Na chybu ve výpočtu upozornil sám žalobce v odvolání a byla odstraněna v odvolacím řízení.

Věc nebyla skončena Vrchním soudem v Praze do 31. 12. 2002, proto byla podle § 132 zákona 150/2002 Sb., soudní řád správní, postoupena Nejvyššímu správnímu soudu k dokončení v řízení podle ustanovení části třetí hlavy druhé dílu prvního soudního řádu správního (dále jen s. ř. s.) - tedy v řízení o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu. Přitom Nejvyšší správní soud zjistil, že v době od podání žaloby došlo ke změně působnosti při ukládání pokut za nedodržování cenových předpisů v energetice. Podle § 2c písm. a) zákona č. 265/1991 Sb., ve znění po novele provedené zákonem č. 458/2000 Sb. přešla působnost při regulaci cen v energetice na Energetický regulační úřad, podle § 3 odst. 3, 4 téhož zákona je orgánem provádějícím kontrolu dodržování cenových předpisů a ukládajících pokuty v oblasti cen v energetice Státní energetická inspekce (§ 93 odst. 1 písm.c/, odst. 2 zákona č. 458/2000 Sb.), když o opravných prostředcích proti rozhodnutí o uložení pokuty rozhoduje ústřední inspektorát (§ 95 odst. 2 zákona č. 458/2000 Sb.). Změna právní úpravy má význam i pro dané řízení, neboť podle § 69 s. ř. s. je v řízení o přezkoumání správního rozhodnutí soudem žalovaným správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na něhož jeho působnost přešla. Napadené rozhodnutí sice vydalo Ministerstvo financí, v současné době však jeho působnost ve vztahu k předmětu řízení přešla na Státní energetickou inspekci, která se tak ze zákona v dané věci stala žalovanou.

Žalovaná v písemném vyjádření k žalobě podobně jako Ministerstvo financí poukázala na rozdíl mezi cenovou kontrolou a správním řízením a na skutečnost, že principy obou řízení žalobce zaměňuje. Protokol o kontrolním zjištěním je pouze podkladem pro řízení o uložení sankce; v něm jsou kontrolní závěry hodnoceny. Nepovažuje proto za nezákonný postup jejího právního předchůdce, který v rámci zjištění úplného skutečného stavu věci vycházel

z protokolu o kontrole a doklady a zjištění podle potřeby doplnil. Stížnosti nepodléhají režimu správního řádu a pokud s jejich obsahem nebyl žalobce seznámen, nemohl být zkrácen na svých procesních právech. Při stanovení ceny je třeba postupovat podle speciálního předpisu, kterým je zákon o cenách (§ 1 odst. 2 písm. a/), stejně tak jako pojem domácnost je obsažen v cenovém výměru č. 01/97. Neoprávněná je i námitka o nedostatku funkční příslušnosti, příslušnost Finančního ředitelství Brno i Ministerstva financí vyplývala ze zákona a žalobce byl vždy řádně upozorněn, kterému orgánu může zaslat své návrhy, námitky či odvolání. Proto žalovaná navrhuje shodně jako Ministerstvo financí zamítnutí žaloby.

Nejvyšší správní soud je oprávněn a povinen přezkoumávat napadené správní rozhodnutí jen v rozsahu a mezích žaloby (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

Stěžejní je žalobní námitka porušení lhůt při uložení pokuty. Podle § 17 odst. 4 zákona o cenách lze pokutu 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. K tomu ze spisu vyplývá, že oprávněním k provedení cenové kontroly č. 22/1997 byla zahájena ve firmě S.Brno kontrola dodržování zákona o cenách se zaměřením na dodržování regulace cen tepelné energie za období roků 1995 - 1997. Ze spisu (z protokolu o kontrole a jeho dodatků) nevyplývá, a žalobce to ani netvrdí, že by skutečně předmětem této kontroly bylo období roku 1997 a nerozhodné je tvrzení žalobce, že cenový orgán při této kontrole období roku 1997 kontrolovat mohl a tím by bylo dodržení lhůt zajištěno. Kontrola věcně usměrňovaných cen tepelné energie za rok 1997 byla samostatně zahájena oprávněním ze dne 12. 8. 1999 a o jejím výsledku byl vyhotoven protokol dne 3. 4. 2000. Kvalifikovaný okamžik vědomosti cenového orgánu o porušení cenových předpisů nastává podle § 8 odst. 7 vyhl.č. 580/1990 Sb., kterou se provádí zákon č. 526/1990 Sb. o cenách, dnem, kdy kontrolovaný subjekt obdržel protokol. Ze spisu plyne, že po opakovaných pokusech o doručení protokolu byl tento dle doručenky převzat žalobcem dne 2. 5. 2000. Správní řízení o uložení pokuty bylo ukončeno napadeným rozhodnutím žalovaného vydaným dne 20. 12. 2000 a doručeným žalobci dne 9. 1. 2001. O dodržení subjektivní lhůty jednoho roku od vědomosti cenového orgánu o porušení povinností tak není pochyb. Pokud jde o lhůtu objektivní, lze poukázat na konstantní judikaturu, podle níž tato lhůta běží od data konečného vyúčtování dodávek odběratelům; je tomu tak nejen proto, že nerespektování maximálního rozsahu zvýšení se děje v průběhu celé doby, kdy je nesprávná cena zálohově placena, ale 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. 5A 95/ a zn. 6A 116/99). Nelze tedy přisvědčit žalobci, že rozhodným datem je 31. 12. 1997, ale je třeba vycházet z dat konečného vypořádání. Ta jsou součástí spisu, žalobce je nezpochybňuje, pouze je nepovažuje za rozhodná. Nejvyšší správní soud tak shledal dodrženou i lhůtu objektivní.

K dalším námitkám je třeba především uvést, že napadeným rozhodnutím je rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 20. 12. 2000, č. j. 16/106607/2000/864, a mimo tohoto rozhodnutí je soud oprávněn na základě této žaloby zkoumat jen zákonnost rozhodnutí I. stupně, tedy v daném případě rozhodnutí Finančního ředitelství v Brně ze dne 20. 10. 2000, č. j. 270/9212/305/00 R-23, stejně tak jako se může zabývat jen zákonností toho správního řízení, které vydání označených rozhodnutí předcházelo, tedy řízení zahájeného dne 1. 6. 2000. Namítá-li žalobce obsáhle nedostatky kontroly zahájené v dubnu 1997 a nedostatky správního řízení zahájeného na základě kontrolního zjištění o porušení cenových

předpisů v r. 1996, v jehož průběhu byla opakovaně vydávána rozhodnutí o pokutě a toto řízení bylo ukončeno zrušujícím rozhodnutím Ministerstva financí, nemůže se soud důvodností těchto námitek zabývat, neboť nesouvisí s předmětem žaloby, kterým může být jen v zákonné lhůtě žalobou napadené rozhodnutí. Rozhodnutí vydávaná na základě kontroly provedené v r. 1997 nejsou ani rozhodnutími podkladovými ve vztahu k rozhodnutím napadeným, jejichž zákonností by se soud mohl zabývat na základě ust. § 75 odst. 2 s. ř. s.

Ve vztahu k předmětu žaloby žalobce v prvé řadě poukazuje na nezákonný způsob provedení kontroly za rok 1997 (zahájené v r. 1999) bez jeho součinnosti. Ze spisu vyplývá, že žalobci bylo oznámeno zahájení kontroly a reagoval opakovaným sdělením, jednak o nemožnosti provedení kontroly v určeném termínu, jednak o nepřípustnosti kontroly za období, které již mělo být předmětem kontroly předchozí a tedy jde podle jeho názoru o věc rozhodnutou, včetně sdělení, že doklady k tomuto období byly ostatně již v minulosti cenovému orgánu předány. Cenová kontrola podle § 14 odst. 1 písm. a) zákona o cenách spočívá ve zjišťování, zda nejsou porušována ustanovení tohoto zákona a cenové předpisy a oprávnění k provádění dané kontroly pro cenové orgány vyplývalo z odst. 2) téhož ustanovení. Způsob provádění kontroly je upraven v zákoně č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, včetně práv a povinností kontrolních orgánů a kontrolovaných subjektů. I když je právem kontrolního orgánu vstupovat do objektů kontrolovaných subjektů (§ 11 odst. 1 písm. a/ zákona o státní kontrole) a povinností kontrolovaných je toto umožnit (§ 14 odst. 1 zákona o státní kontrole), neznamená to, že kontrola může být prováděna jen v objektu kontrolovaného. Zejména kontrola, která vychází z písemných dokladů může být provedena i na pracovišti kontrolního orgánu. Nelze tedy Finančnímu ředitelství v Brně vytýkat, že provedl kontrolu na svém pracovišti, a to zejména za situace, kdy žalobce podmínky pro provedení kontroly ve svém objektu navzdory svým zákonným povinnostem nevytvořil. Pokud jde o podklady pro kontrolu, spis obsahuje „finanční vypořádání tepelné energie za období 01 - 12 1997“ zpracované podle jednotlivých tepelných zdrojů a odběratelů, přehled faktur, kupní smlouvy a cenové kalkulace. Ze spisu sice není patrno, kdy a kým byly předány, žalobce sám ovšem např. v podání vůči kontrolnímu orgánu ze dne 16. 8. 1999 uvádí, že doklady potřebné pro kontrolu za r. 1997 byly jím již předány. O kontrole byl sepsán protokol dne 3. 4. 2000 a žalobci byl doručen. Výsledky kontroly odůvodňovaly zahájení správního řízení. Žalobce v žalobě, stejně jako ve vyjádřeních v průběhu kontrolního i správního řízení dovozuje nepřípustnost kontroly z porušení principů správního řádu a ze zásady nemožnosti projednání tzv. věci rozhodnuté. Výkon kontroly však není řízením správním, postup kontrolního orgánu je upraven zákonem o státní kontrole (základní pravidla kontrolní činnosti - § 8 a násl.), s působností správního řádu jen pro řízení (§ 26), v daném případě i zákonem o cenách (§ 14 a násl.), s působností správního řádu pro řízení o porušení cenových předpisů (§17 odst. 5). Nelze tedy provedení další kontroly za stejné období považovat za vyloučené pro „překážku věci rozhodnuté“. Kontrola za rok 1997 ani opakována nebyla, v r. 1997 toto období nebylo předmětem kontroly. Žalobci je ovšem třeba přisvědčit v tom, že bylo opakovaně kontrolováno období roku 1996. Nikoliv však proto, aby mohla být vyvozena sankční odpovědnost za porušení cenových předpisů v tomto roce, neboť takové správní řízení bylo pravomocně ukončeno rozhodnutím Ministerstva financí z důvodů uplynutí zákonné lhůty pro postih, ale proto, že ke zjištění dodržení věcně usměrňovaných cen v r. 1997 bylo nutné znát správně vypočtenou věcně usměrňovanou cenu předchozího období. Průměrná věcně usměrňovaná cena tepelné energie pro domácnosti v roce 1997 podle části II. cenového výměru č. 01/97 ve znění CV č. 05/97, pol. 4, kód 40.30.11, nesměla být vyšší než průměrná věcně usměrňovaná cena tepelné energie pro domácnosti za rok 1996 zvýšená o 3,9 %, s přípustným překročením nejvýše o částku vlivu sjednané vyšší ceny zemního plynu pro výrobu tepelné energie v souladu se stanovenou maximální cenou

zemního plynu s účinností od 1. 7. 1997. Nedodržení tohoto limitu bylo cenovou kontrolou za rok 1997 zjištěno – tedy podle § 15 odst. 1 písm. c) zákona o cenách došlo k porušení cenových předpisů nerespektováním cenovými orgány stanoveného maximálního rozsahu možného zvýšení cen. V tom lze spatřovat důvod pro zahájení správního řízení, k němuž také došlo 1. 6. 2000.

Zpochybňuje-li žalobce oprávnění cenových orgánů k cenové regulaci a její rozsah, je třeba poukázat na ustanovení § 6 odst. 1 zákona o cenách, podle něhož věcné usměrňování cen spočívá ve stanovení podmínek cenovými orgány pro sjednávání cen a regulace cen je podle odst. 4) téhož ustanovení závazná pro všechny prodávající a kupující určeného druhu zboží. Seznam zboží, u kterého se uplatňuje regulace cen a ceny v jeho rámci stanovené určují cenové orgány a zveřejňují v Cenovém věstníku (§ 10 zákona o cenách). Pro rozhodné období byl seznam zboží s regulovanými cenami určen Výměrem Ministerstva financí č. 01/97, ve znění změn v části II. (Seznam zboží, u něhož se uplatňuje věcné usměrňování cen) v položce 5. (kód 40.30.11 - Energie tepelná od výrobce a distributora). Zákon o cenách tedy v uvedeném ustanovení nejen zmocňuje cenové orgány k vydání seznamu, ale i k určení výše věcně usměrňovaných cen. Závazností cenových výměrů se zabýval Nejvyšší správní soud již v rozsudku č. j. 7 A 6/2002-50, ze dne 9. 10. 2003 a dospěl k závěru, že se jedná o pramen práva (shodně jako Ústavní soud ČR v nálezu zn. Pl. ÚS 24/99, ze dne 23. 5. 2000).

Žalobce dále tvrdí, že cenová regulace mohla být uplatněna jen pro dodávky tepelné energie pro domácnosti ve smyslu občanského zákoníku. Občanský zákoník upravuje v § 115 pojem „domácnost“ tak, že ji tvoří fyzické osoby, které spolu trvale žijí a společně uhrazují náklady na své potřeby. Jedná se o vymezení osobní, o vymezení vztahu těchto osob, pokud od něho jsou odvozena nějaká práva nebo povinnosti v občanskoprávních vztazích. Nejvyšší správní soud nesdílí názor žalobce, že cenová regulace dodávek tepelné energie se vztahuje k domácnostem takto vymezeným. Kromě nelogičnosti, že by snad byla regulována cena jen vůči společně žijícím odběratelům, navíc společně hradícím své výdaje, a vůči jednotlivcům či vůči společně žijícím osobám hradícím své výdaje samostatně, by regulována nebyla, je třeba vycházet ze skutečnosti, že cenová regulace je součástí práva veřejného a veřejnoprávní předpis určuje okruh subjektů regulací zatížených či z ní těžících. Cenové předpisy výslovně pojem „domácnost“ nevymezují, z cenového výměru (v daném případě č. 01/97) však lze dovodit, že se cenová regulace dodávek pro domácnosti vztahuje na dodávky tepelné energie pro byty v domovních objektech a pro rodinné domy, tedy cenovou regulací je zvýhodněno bydlení občanů. Pojem „domácnost“ užitý při cenové regulaci dodávek tepelné energie slouží jen k odlišení od ostatních odběratelů, na které se omezení nárůstu věcně usměrňované ceny do této míry nevztahuje. Podkladem pro určení limitu věcně usměrňované ceny za rok 1997 je průměrná věcně usměrňovaná cena za rok 1996; způsob jejího výpočtu stanoví cenový výměr č. 01/97 vzorcem, do něhož je třeba dosadit údaje o tržbách, nákladech, objemu dodávek, které jsou povinni doložit výrobci a distributoři ve svých kalkulacích kupními smlouvami, dohodami o cenách, daňovými doklady a doklady z účetní evidence. Pokud tedy žalobce tvrdí, že dodávky pro domácnosti mohly směřovat i vůči subjektům podnikajícím, je jeho věcí jak dodávky evidoval a jak o nich účtoval. Cenová kontrola vycházela z dokladů a údajů, kterými žalobce dokládal dodávky pro domácnosti a tržby od domácností.

Nerespektování cenové regulace podle § 15 zákona o cenách je důvodem pro uložení pokuty podle § 17, v daném případě ve výši neoprávněně získaného majetkového prospěchu za období, v němž byl získán (odst. 1 písm. a/). Jedná se o pokutu, jejíž výše není stanovena úvahou správního orgánu, ale je pevně určena. Majetkový prospěch neoprávněně získaný

porušením cenových předpisů (neoprávněně získaný majetkový prospěch) se podle § 8 odst. 1 vyhlášky č. 580/1990 Sb. vyčíslí jako rozdíl mezi souhrnem cen skutečně zaplacených kupujícím a souhrnem cen, které měly být maximálně účtovány podle § 5 odst. 2 a 3 nebo podle § 6 odst. 1 zákona, nebo které by odpovídaly podmínkám regulace cen. Cenová kontrola spočívala ve zjišťování stavu - respektování limitu věcně usměrňovaných cen tepelné energie pro domácnosti; vyvození odpovědnosti ze zjištění je otázkou správního řízení, které musí být samostatně zahájeno a teprve v něm lze rozhodovat o případném vyvození odpovědnosti. Protokol o kontrole je ve správním řízení důkazem, a jako takový podléhá hodnocení správního orgánu tak, jako jakýkoliv jiný důkaz. Nepřestává být důkazem ani v případě, že proti němu byly vzneseny námitky kontrolovaným subjektem; případná důvodnost námitek se pouze odrazí při hodnocení tohoto důkazu. Podstatné pro vyvození odpovědnosti není ani to, zda je správní spis podle představ žalobce úplný. Ze spisu musí být patrno, že řízení bylo řádně zahájeno, musí obsahovat protokoly o provedeném jednání, provedené důkazy a rozhodnutí, eventuelně opravný prostředek. Se správním řízením nesouvisí podání, která byla podnětem k zahájení kontroly a jejich nedoložení není vadou řízení ani porušením práv žalobce. V daném případě spis obsahuje oznámení o zahájení správního řízení, protokoly o kontrolách včetně dodatků a opakovaných vyjádření žalobce ke kontrolním zjištěním i k průběhu správního řízení, podklady k výpočtu věcně usměrňované ceny, opakovaná vyjádření žalobce, rozhodnutí a opravné prostředky. Je pravdou, že kromě podkladů, které se týkají žalobce spis obsahuje i podklady z jiných organizací. Jedná se o cenové informace Z. B. s. r. o. a T. z. B. a. s. k tepelným zdrojům, které jimi byly provozovány před předáním žalobci. Jak bylo výše uvedeno, podkladem pro výpočet věcně usměrňované ceny tepelné energie pro domácnosti za rok 1997 byla průměrně věcně usměrňovaná cena roku 1996, tato cena pak vycházela z průměrné věcně usměrňované ceny roku 1995. Při zjišťování věcně usměrňované ceny za rok 1997 tedy nebylo možno vycházet z ceny žalobcem skutečně v předchozím roce dosažené, ale z ceny věcně usměrňované a stejně tak v roce předchozím. Pro rekonstrukci těchto průměrných věcně usměrňovaných cen bylo tedy třeba vycházet i z cenových informací poskytnutých ohledně některých zdrojů tepla jiným subjektem než žalobcem. Z hlediska dokazování ve správním řízení se nejedná o porušení zásad správního řízení. Podle § 32 odst. 1 spr. řádu je správní orgán povinen zjistit přesně a úplně skutečný stav věci a za tím účelem si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí. Podle § 34 odst. 1 spr. řádu lze k dokazování použít všech prostředků, jimiž lze zjistit a objasnit skutečný stav věci, a které jsou v souladu s právními předpisy. Nelze tedy považovat za nezákonné využití podkladů získaných od jiných subjektů. O tom, jaké důkazy budou provedeny rozhoduje správní orgán (§ 34 odst. 4 spr. ř.).

V daném správním řízení bylo rozhodováno opakovaně. Rozhodnutí Finančního ředitelství v Brně ze dne 21. 6. 2000 bylo v odvolacím řízení zrušeno rozhodnutím Ministerstva financí ze dne 27. 7. 2000 a věc vrácena k novému projednání a rozhodnutí z důvodů nevyřízení námitky podjatosti žalobcem vznesené v podání ze dne 29. 5. 2000. Žalobce brojí žalobou i proti formálnosti vyřízení této námitky. K jejímu projednání bylo nařízeno jednání, při němž žalobce upřesnil svou obecně pojatou námitku tak, že pověření ke kontrole č. 22/97 podepsal jiný než v něm uvedený pracovník, že pracovníci provádějící kontrolu nepostupovali podle správního řádu, a o kontrole prováděné v r. 1999 se dozvěděl až z protokolu o kontrole. Je tedy zřejmé, že konkretizace námitek se vztahuje k tvrzené podjatosti kontrolních pracovníků, a to ještě po ukončení všech kontrol. V průběhu kontrol však takové námitky žalobce neuplatnil; pokud by tak učinil, muselo by o nich být rozhodnuto podle zákona o státní kontrole (§ 10). Ze spisu je zřejmé, že oznámení o zahájení správního řízení bylo podepsáno stejným vedoucím pracovníkem jako pověření ke kontrolám a z tohoto hlediska by podle správního řádu mohla být posuzována jen námitka vůči tomuto

pracovníkovi. Důvody, které žalobce při jednání dne 21. 9. 2000 specifikoval, však nelze považovat za relevantní pro vyloučení ze správního řízení a rozhodnutí o námitce podjatosti tak nemohlo mít vliv na zákonnost žalobou napadených rozhodnutí (když navíc rozhodnutí v I. stupni bylo podepsáno ředitelem finančního ředitelství a odvolací rozhodnutí ředitelem odboru Ministerstva financí, proti nimž v řízení uplatněná námitka podjatosti nesměřovala). S tím souvisí i žalobní námitka funkční nepříslušnosti orgánů (pracovníků), kteří v jeho věci rozhodovali a k tomu žalobce poukázal na vysoký počet pracovníků, kteří s ním v průběhu řízení jednali. Nezpochybňuje tedy nedostatek pravomoci (věcné příslušnosti) rozhodujících orgánů (vyplývající ze zákona č. 265/1991 Sb. o působnosti orgánů ČR v oblasti cen a ze zákona č. 531/1990 Sb. o územních finančních orgánech), ale jednotlivých pracovníků. Rozhodnutí I. stupně podepsal ředitel finančního ředitelství, rozhodnutí odvolací ředitel odboru cenové politiky Ministerstva financí oprávněný k tomu organizačním řádem. Žalobce nekonkretizuje, že by některý z nich nebyl k rozhodnutí oprávněn. Pokud v řízení se žalobcem jednali další pracovníci, nejedná se o porušení zákona. Funkční příslušnost ve správním řízení navazuje na příslušnost věcnou a upravuje, který útvar či pracovník správního orgánu je oprávněn k určitým úkonům, obvykle je stanovena v organizačních předpisech. Každý orgán jedná prostřednictvím svých pracovníků, stejně tak jako podklady pro rozhodnutí jednoho k tomu oprávněného pracovníka mohou připravovat, tedy opatřovat důkazy a jednat s účastníky, pracovníci další.

Po vyřízení námitky podjatosti bylo vydáno správním orgánem I. stupně rozhodnutí ze dne 20. 10. 2000 ukládající pokutu ve výši 305 265 Kč. Ve výroku je specifikováno, že pokuta je ukládána podle § 17 odst. 1 písm. a) zákona o cenách, a to za porušení cenových předpisů podle § 15 odst. 1 písm. c) zákona o cenách nerespektováním pravidel věcného usměrňování cen podle § 6 zákona při tvorbě ceny tepelné energie v r. 1997. Není skutečně specifikován odstavec ani písmeno ustanovení § 6 zákona o cenách, ovšem ze slovního vyjádření je zřejmé, o který případ se jedná. Navíc skutková podstata deliktu podle § 17 odst. 1 zákona o cenách je vyjádřena porušením povinností stanovených v § 15 zákona o cenách a toto ustanovení odkazuje obecně na ust. § 6 téhož zákona. V tom nelze spatřovat nedostatek konkretizace skutku. Žalobce proti tomuto rozhodnutí v odvolání a jeho doplňcích poukázal na námitky uplatněné v předchozím odvolání, namítl nedostatek důvodů rozhodnutí, neobjektivnost řízení, uplynutí lhůt, nerespektování správního řádu při kontrole nasvědčující neznalosti kontrolních pracovníků a připojil přehled o spotřebě plynu za rok 1997. Při projednání odvolání dne 28. 11. 2000 zopakoval odvolací námitky a zejména upozornil na skutečnost, že nebyl řádně zjištěn skutečný stav věci a nebyla zohledněna změna jednoho ze zdrojů na plynový a tudíž nebyl vzata v úvahu cena plynu. Ministerstvo financí žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 20. 12. 2000 změnilo rozhodnutí finančního ředitelství. Odvolací orgán podle § 59 odst. 1 správního řádu je oprávněn a povinen přezkoumat napadené rozhodnutí v celém rozsahu a jedním ze způsobů rozhodnutí o odvolání je podle odst. 2) téhož ustanovení změna přezkoumávaného rozhodnutí. Možnost změny odvoláním napadeného rozhodnutí je výrazem principu jednoty správního řízení probíhajícího v téže věci po celou dobu trvání od zahájení řízení až do doby vydání konečného rozhodnutí. Pro změnu rozhodnutí lze využít skutkových zjištění jak zjištěných před správním orgánem I. stupně tak i v řízení před odvolacím orgánem. Žalobci v námitce, že se tak odvolací orgán v podstatě stává orgánem I. stupně, nelze přisvědčit. Jen za situace, kdy by důvodem změny bylo dokazování provedené před odvolacím orgánem v takovém rozsahu, že by nebyla respektována účastnická práva žalobce, by bylo možno rozhodnutí o změně považovat za porušení principu dvojinstančnosti správního řízení. V daném případě však odvolací orgán vycházel ze skutkových zjištění finančního ředitelství a z údajů a dokladů v odvolacím řízení uplatněných žalobcem. Výrok rozhodnutí odvolacího orgánu musí obsahovat základní

náležitosti správního rozhodnutí ve smyslu § 47 spr. ř.; jeho výrokem - rozhodnutím ve věci - je rozhodnutí o tom, zda se výrok prvostupňového rozhodnutí potvrzuje a odvolání zamítá, či zda se tento výrok mění (a jak). Tomuto požadavku výrok odvolacího rozhodnutí odpovídá, neboť dostatečně specifikuje provedenou změnu. Žalobce dále namítá, že v odvolacím řízení byla pokuta zvýšena. Správní řád ani zákon o cenách neobsahuje ustanovení, které by takovou možnost zakazovalo, nezná tedy zásadu zákazu změny k horšímu (*reformatio in peius).* Navíc se jedná o pokutu, která není dána volnou úvahou správního orgánu, ale, jak výše uvedeno, její výše je odvislá od zjištěného neoprávněného majetkového prospěchu. Rozhodné je tedy toto zjištění. Vůči němu také žalobce namítá nedostatek logiky, nesprávné závěry, nesprávný postup matematickým propočtem. Způsob výpočtu je dán cenovými předpisy a na matematické modelaci je v daném případě postavena cenová regulace, mající zákonný podklad. Odvolací orgán zjistil, že v textu protokolu o kontrole jsou ve vzorci zaměněny symboly objemu dodávek teplené energie a takto nesprávně byl vzorec převzat i do rozhodnutí I. stupně. V přílohách protokolu byl vzorec uveden správně a správný výsledek byl také převzat do rozhodnutí. Toto zjištění je ověřitelné porovnáním důvodů rozhodnutí I. stupně se vzorcem stanoveným cenovým výměrem; skutečně došlo k záměně symbolů „q 95 “ a „q 96 “. Tato skutečnost ovšem nevedla ke změně rozhodnutí, jen při výpočtu odvolacího orgánu byl uveden vzorec výměru odpovídající. Změna rozhodnutí je odůvodněna skutečností zjištěnou v odvolacím řízení od žalobce a týkající se opomenutí plynového zdroje pořízeného místo uhelné kotelny „B.“, kdy v důsledku toho není zohledněna cena plynu. Odvolací orgán v odůvodnění napadeného rozhodnutí velmi podrobně rozebral skutečnosti, které vedly ke změně rozhodnutí, provedl nový výpočet průměrné věcně usměrňované ceny za rok 1996 (283 Kč/ GJ) a se započítaným přípustným zvýšením podle cenového výměru č. 01/97 dospěl k závěru o ceně pro rok 1997 (310 Kč/GJ) a porovnal s cenou žalobcem uplatněnou (318 Kč/GJ). Výši neoprávněného majetkového prospěchu pak vypočítal způsobem odpovídajícím vyhlášce (§ 8 odst. 1 vyhl. č. 580/1990 Sb.). Odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí je dostatečně přesvědčivé a je z něho zřejmý postup určení výše neoprávněného majetkového prospěchu a tedy i pokuty odpovídající cenovým předpisům. Řádně se odvolací orgán vypořádal i s ostatními (nedůvodnými) odvolacími námitkami.

Z hlediska žalobou namítaných a rozhodných námitek bylo napadené rozhodnutí vydáno v souladu se zákonem; proto soud žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodoval bez jednání za podmínek souhlasu účastníků řízení (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

Žalobce neměl v tomto přezkumném soudním řízení úspěch (§ 60 odst. 1 s. ř. s.), žalovanému náklady řízení přesahující běžnou úřední činnost s tímto řízením nevznikly. Proto soud vyslovil, že se žalovanému právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 5. 2. 2004

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu