

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobkyně: **SMO, městská akciová společnost Orlová,** se sídlem Okružní 988, Orlová - Lutyně, zast. Mgr. Davidem Jüngerem, advokátem se sídlem 28. října 219/438, Ostrava - Mariánské Hory, proti žalovanému: **Energetický regulační úřad**, se sídlem Masarykovo nám. 91/5, Jihlava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 6. 2009, č. j. 081301708/179/09/90.120/Kr, ve věci porušení cenových předpisů, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 12. 2010, č. j. 10 Ca 226/2009 - 68,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) brojí proti shora označenému rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí Státní energetické inspekce, ústředního inspektorátu (dále jen „Státní energetická inspekce“), ze dne

19. 6. 2009, č. j. 081301708/179/09/90.120/Kr. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto stěžovatelčino odvolání proti rozhodnutí Státní energetické inspekce, územního inspektorátu pro Moravskoslezský kraj, ze dne 11. 3. 2009, č. j. 081301708/499/09/80.104/Mr, kterým jí byla udělena pokuta ve výši 1 028 641 Kč za to, že v rozporu s podmínkami stanovenými pro věcné usměrňování cen nerespektovala závazný postup při tvorbě ceny tepelné energie stanovený Energetickým regulačním úřadem.

Městský soud ve svém rozhodnutí uvedl, že stěžovatelka z účetní evidence vyřadila majetek v účetní hodnotě 1 700 821,81 Kč, který byl prodán za 80 000 Kč. Tato operace pro stěžovatelku z účetního hlediska představovala náklad ve výši 1 620 821,81 Kč. To však dle městského soudu nelze směšovat s pojmem nákladů z hlediska zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „zákon o cenách“), či cenového rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 9/2004 k cenám tepelné energie, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „cenové rozhodnutí č. 9/2004“). V otázce, zda se na řízení, v němž byla v daném případě uložena pokuta, vztahuje ustanovení § 95 odst. 4 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „energetický zákon“), nebo § 17 odst. 4 zákona o cenách, městský soud odkázal na judikát Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 As 14/2005 - 108, a dospěl k závěru, že v daném případě je nutno aplikovat § 17 odst. 4 zákona o cenách.

Proti rozsudku městského soudu podala stěžovatelka kasační stížnost, v níž uvedla, že v českém právním řádu sice dochází k užívání shodných pojmů v různých významech (jako příklad uvádí pojem „stavba“, který má různý význam v soukromém a veřejném právu), nicméně vzhledem k systematice soukromého a veřejného práva je v tom daném odvětví nutno shodnému pojmu přisuzovat shodný význam. Pojem „ekonomicky oprávněný náklad“ je tak nutno v rámci veřejného práva vykládat jednotně. Stěžovatelka dále vyjádřila nesouhlas s tím, že měla odlišovat pojem „ekonomicky oprávněný náklad“ ve smyslu účetním od totožného pojmu ve smyslu cenových předpisů. Takový výklad je dle jejího názoru nepřípustně extenzivní a jde nad rámec zákona. Pro případ, že by Nejvyšší správní soud shora uvedenou argumentaci neshledal důvodnou, stěžovatelka trvá na tom, že částka 1 620 821,81 Kč pro ni představovala náklad ve smyslu cenového rozhodnutí č. 9/2004 a městský soud se dopustil nesprávného právního posouzení věci, když dospěl k opačnému názoru.

Stěžovatelka dále poukázala na to, že se městský soud s odvoláním na ustálenou judikaturu ztotožnil se správními orgány v tom, že v dané věci bylo třeba aplikovat ust. § 17 odst. 4 zákona o cenách, a nikoli § 95 odst. 4 energetického zákona. Stěžovatelka má za to, že v dané věci ustálená judikatura neexistuje. Městský soud vyšel z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2006,

č. j. 2 As 14/2005 - 108, které odkazuje na rozhodnutí téhož soudu ze dne 5. 2. 2004, č. j. 7 A 4/2001 - 72. Posledně zmíněné rozhodnutí se dle stěžovatelky nemůže týkat vztahu zákona o cenách a energetického zákona, protože se zabývalo skutkem, který se stal před rokem 2001, kdy energetický zákon nabyl účinnosti. Na nyní projednávanou věc tak uvedené rozhodnutí nelze vztáhnout a vzhledem k tomu, že z tohoto rozhodnutí vychází i rozhodnutí pod č. j. 2 As 14/2005 - 108, tak není možné aplikovat ani je.

Stěžovatelka trvá na tom, že je třeba rozlišovat mezi lhůtou k zahájení správního řízení, odkazuje přitom na § 95 odst. 4 energetického zákona, a lhůtou, ve které lze pokutu, v již zahájeném řízení, uložit do tří let ode dne, kdy se o porušení cenových předpisů kontrolní orgány dozvěděly dle § 17 odst. 4 zákona o cenách. Stěžovatelka uvedla, že pokud by bylo zákonodárcovým úmyslem aplikovat ust. § 17 odst. 4 zákona o cenách tak, jak to učinila Státní energetická inspekce, zákon by obsahoval formulaci: „řízení o uložení pokuty lze zahájit do tří let ode dne, kdy se o porušení cenových předpisů kontrolní orgány dozvěděly...“, a nikoli formulaci, že „pokutu lze uložit do tří let ode dne, kdy se o porušení cenových předpisů cenové kontrolní orgány dozvěděly...“.

Stěžovatelka navrhla rozsudek městského soudu zrušit a vrátit věc tomuto soudu k dalšímu řízení.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti Státní energetická inspekce ve vztahu k první stěžovatelčině námitce odkázala na tu část rozhodnutí městského soudu, v níž se uvádí, že pojem „náklady“ ve smyslu účetním stěžovatelka nesprávně zaměnila s pojmem „ekonomicky oprávněné náklady“ ve smyslu cenových předpisů. Státní energetická inspekce dále vyjádřila přesvědčení, že dle § 3 odst. 3 a 4 zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „zákon o působnosti orgánů ČR v oblasti cen“), je cenovým kontrolním orgánem s právem ukládat pokuty za porušení cenových předpisů podle zvláštního zákona (§ 17 zákona o cenách). Státní energetická inspekce navrhla kasační stížnost zamítnout.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, stěžovatelka je v řízení o kasační stížnosti zastoupena advokátem. Důvod kasační stížnosti odpovídá důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Zdejší soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, zkoumal při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2 a odst. 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

V době vydání žalobou před městským soudem napadených rozhodnutí ukládání pokut za nedodržení cenových předpisů v energetice spadalo do kompetence Státní energetické inspekce. Na základě zákona č. 211/2011 Sb., účinného ode dne 18. 8. 2011, došlo k novelizaci energetického zákona a nově pokuty za porušení zákona o cenách u cen v oblasti energetiky ukládá Energetický regulační úřad. Působnost k ukládání pokut v posuzované věci tak v průběhu řízení o kasační stížnosti přešla na Energetický regulační úřad, na který tak přešlo postavení žalovaného v řízení o této kasační stížnosti.

Stěžovatelka v kasační stížnosti uvedla, že pojem „ekonomicky oprávněný náklad“ má být v rámci veřejného práva vykládán jednotně, a je tak nepřípustné tomuto pojmu přikládat jiný význam v cenovém rozhodnutí č. 9/2004 a v zákoně o cenách. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že městský soud na žádném místě svého rozhodnutí neučinil závěr, že pojem „ekonomicky oprávněný náklad“ má odlišný obsah v zákoně o cenách a v cenovém rozhodnutí č. 9/2004, k tomu se totiž městský soud vůbec nevyjadřoval, nebylo to ani předmětem žalobních námitek v řízení před ním. Městský soud v této souvislosti dospěl pouze k závěru, že nelze směšovat pojem „náklad“ ve smyslu účetním s pojmem „ekonomicky oprávněný náklad“ ve smyslu cenových předpisů. Zdejší soud tak uzavírá, že tato stěžovatelčina námitka týkající se jednotného výkladu pojmu „ekonomicky oprávněný náklad“ směřuje k právním závěrům, které městský soud v napadeném rozhodnutí neučinil. Taková námitka proto nemůže být úspěšná.

Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani s následující námitkou, že výklad, který vede k odlišování pojmu ekonomicky oprávněný náklad ve smyslu účetním od totožného pojmu ve smyslu cenových předpisů, je nepřípustně extenzivní a jde nad rámec zákona. Zdejší soud pro přesnost uvádí, že městský soud ve svém rozhodnutí pojednával o nákladech ve smyslu účetním, resp. o nákladech z hlediska účetního, nikoli o pojmu ekonomicky oprávněný náklad ve smyslu účetním. Samotnému závěru městského soudu, že každý náklad ve smyslu účetním nemusí být rovněž ekonomicky oprávněný náklad ve smyslu cenových předpisů, se dá přisvědčit.

Dle § 4 zákona o cenách je věcné usměrňování cen, kterým zákon rozumí usměrňování vývoje cen v návaznosti na věcné podmínky, jedním ze způsobu regulace cen podle zákona o cenách. Věcné usměrňování cen spočívá dle § 6 odst. 1 zákona o cenách ve stanovení podmínek cenovými orgány pro sjednání cen. Mezi tyto podmínky patří také závazný postup při tvorbě ceny nebo při její kalkulaci. Na základě § 10 odst. 1 zákona o cenách stanoví cenové orgány cenovým rozhodnutím podle § 3 odst. 2 tohoto zákona, kraje a obce svým nařízením, zboží podléhající cenové regulaci podle § 5, 6 a 8 uvedeného zákona, uplatněný způsob a podmínky cenové regulace, úředně stanovené ceny, pravidla a postupy pro stanovování těchto cen a jejich změn. Cen tepelné energie se týká cenové rozhodnutí č. 9/2004, dle jehož bodu 1.1 lze do ceny tepelné energie v regulovaném roce promítnout pouze

ekonomicky oprávněné náklady, přiměřený zisk a daň z přidané hodnoty. Ekonomicky oprávněné náklady jsou vymezeny jako náklady pořízení odpovídajícího množství přímého materiálu, mzdové a ostatní osobní náklady, technologicky nezbytné ostatní přímé a nepřímé náklady a náklady oběhu; při posuzování ekonomicky oprávněných nákladů se vychází z dlouhodobě obvyklé úrovně těchto nákladů v obdobných ekonomických činnostech s přihlédnutím k zvláštnostem daného zboží [k tomu srov. § 2 odst. 2 písm. a) vyhlášky č. 580/1990 Sb., kterou se provádí zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění účinném v rozhodné době].

Z vymezení pojmu ekonomicky oprávněné náklady vyplývá, že je tento pojem omezen na výše specifikované náklady. Je proto zřejmé, že ne každý náklad bude takové vymezení splňovat, a proto ne každý náklad bude moci být považován za ekonomicky oprávněný náklad. Aby účetnictví skýtalo reálný obraz o svém předmětu, kterým se dle § 2 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, rozumí stav a pohyb majetku a jiných aktiv, závazků a jiných pasiv a o nákladech a výnosech a o výsledku hospodaření účetní jednotky, je nutné, aby se v něm odrazily i jiné náklady, než jen ty, které spadají pod vymezení ekonomicky oprávněných nákladů ve smyslu zákona o cenách. Je proto správný závěr městského soudu, že pojem nákladu ve smyslu účetním nelze zcela směšovat s pojmem ekonomicky oprávněného nákladu ve smyslu zákona o cenách.

Stěžovatelka trvá na tom, že částka 1 620 821,81 Kč pro ni představovala náklad ve smyslu cenového rozhodnutí č. 9/2004. Nejvyšší správní soud k tomu poznamenává, že důvody, proč správní orgány nepovažovaly náklady specifikované v jejich rozhodnutích za ekonomicky oprávněné náklady, jsou uvedeny v jejich rozhodnutích. Úvahy správních orgánů byly na podkladě žalobních námitek přezkoumány městským soudem. Stěžovatelka v právě předestřené námitce pouze vyjadřuje své přesvědčení, že výše uvedená částka pro ni představovala náklad ve smyslu cenového rozhodnutí č. 9/2004, aniž by jakkoli uvedla argumentaci k tomuto tvrzení. Nejvyššímu správnímu soudu proto nezbývá než uzavřít, že stěžovatelka nepředestřela důvody, které ji vedou k uvedenému závěru a se kterými by se soud mohl následně vypořádat. Zdejšímu soudu přitom nepřísluší, aby dotvářel kasační námitky či jakkoli dohledával případné vady rozhodnutí, které nebyly explicitně namítány a které nejsou uvedeny v § 109 odst. 3 s. ř. s. Uvedená námitka proto nemůže být úspěšná.

Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce, v níž stěžovatelka polemizuje se závěrem městského soudu, že na daný případ lze vztáhnout závěry rozsudku zdejšího soudu ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 As 14/2005 - 108, o specialitě ust. § 17 odst. 4 zákona o cenách k § 95 odst. 3 energetického zákona. Stěžovatelka má za to, že citované rozhodnutí odkazuje v otázce vztahu uvedených zákonných ustanovení na rozsudek zdejšího soudu ze dne 5. 2. 2004, č. j. 7 A 4/2001 - 72, který se zabýval

skutkem, jenž se stal před rokem 2001, tedy před účinností energetického zákona, a proto se na danou věc nemůže vztahovat.

Nejvyšší správní soud k této námitce konstatuje, že jeho rozhodnutí ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 As 14/2005 - 108, obsahuje ucelenou právní argumentaci vycházející ze systematického výkladu, která objasňuje na půdorysu tehdy souzeného případu vztah ust. § 17 odst. 4 zákona o cenách k § 95 odst. 3 energetického zákona, aniž by v této části rozhodnutí týkajícího se systematického výkladu bylo jakkoli odkazováno na jiné rozhodnutí. Jde o následující pasáž zmíněného rozhodnutí, na níž odkázal také městský soud: „*Dále je třeba se přiklonit ke zmiňovanému systematickému výkladu. Zde je třeba vyjít nejprve z § 93 odst. 1 energetického zákona, který v rozhodné době říkal: ‚(1) Státní energetická inspekce kontroluje dodržování a) tohoto zákona, b) zákona o hospodaření energií, c) zákona o cenách v rozsahu podle zákona o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen.‘ Stěžovatel volá po tom, že se na něj měla vztahovat dvouletá objektivní lhůta k zahájení řízení o uložení pokuty obsažená v § 95 energetického zákona, který je nadepsán ‚Ukládání pokut‘. Ze systematického usazení tohoto ustanovení je však zjevné, že zákonodárce v § 93 odst. 1 nejprve vyčlenil - jako zvláštní věcné působnosti SEI řídící se zvláštními předpisy – kontrolu dodržování zákona o hospodaření energií a dodržování zákona o cenách v rozsahu podle zákona o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, a další v něm obsažená pravidla se proto vztahují jen na ty situace, kdy SEI kontroluje dodržování ‚tohoto zákona‘, tedy energetického zákona. Toto omezení věcné působnosti tak dopadá i na následující ustanovení § 95 energetického zákona. Zákon o cenách a zákon o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen jsou tak v této otázce speciálními zákony na základě odkazu obsaženého v § 93 odst. 1 písm. c) energetického zákona, přičemž když druze jmenovaný odkazuje ve svém § 3 odst. 4 na zvláštní právní předpis upravující porušování cenových předpisů, není důvod se domnívat, že by se mohlo jednat o jiný zákon, než zákon o cenách, jehož specialita je tak v této oblasti opět potvrzena, a to včetně ustanovení § 17 odst. 4...*“ Zdejší soud se přitom plně ztotožňuje s městským soudem, že uvedený právní závěr je plně aplikovatelný i na daný případ, jelikož jak v citovaném rozhodnutí, tak i nyní posuzované věci je řešena otázka, které zákonné ustanovení se uplatní při ukládání pokut za porušení cenových předpisů při dodávkách tepla. Jakkoli bylo v rozhodnutí pod č. j. 2 As 14/2005 - 108 poukázáno i na právní větu z rozhodnutí zdejšího soudu ze dne 5. 2. 2004, č. j. 7 A 4/2001 - 72, není možné se ztotožnit s tvrzením stěžovatelky, že právní závěry učiněné v rozhodnutí pod č. j. 7 A 4/2001 - 72 hrály v rozhodnutí pod č. j. 2 As 14/2005 - 108 rozhodující roli, a to právě pro ucelenou právní argumentaci v citované části rozhodnutí, která se je plně použitelná i v této věci a která nevychází z rozhodnutí pod č. j. 7 A 4/2001 - 72. Námitce tak nebylo možno přisvědčit.

Nejvyšší správní soud neshledal ani poslední stěžovatelčinu námitku důvodnou. Stěžovatelka trvá na tom, že je třeba rozlišovat mezi lhůtou k zahájení správního řízení, odkazuje přitom na § 95 odst. 4 energetického zákona, a lhůtou,

ve které lze pokutu, v již zahájeném řízení, uložit do tří let ode dne, kdy se o porušení cenových předpisů kontrolní orgány dozvěděly dle § 17 odst. 4 zákona o cenách. Stěžovatelka uvedla, že pokud by bylo zákonodárcovým úmyslem aplikovat ust. § 17 odst. 4 zákona o cenách tak, jak to učinila Státní energetická inspekce, zákon by obsahoval formulaci: „řízení o uložení pokuty lze zahájit do tří let ode dne, kdy se o porušení cenových předpisů kontrolní orgány dozvěděly...“, a nikoli formulaci, že „pokutu lze uložit do tří let ode dne, kdy se o porušení cenových předpisů kontrolní orgány dozvěděly...“. Zdejší soud k této námitce v první řadě poznamenává, že již výše bylo vyloženo, že na daný případ se vztahuje ust. § 17 odst. 4 zákona o cenách, který odvíjí počátek subjektivní prekluzivní lhůty k uložení pokuty ode dne, kdy se o porušení cenových předpisů cenový kontrolní orgán dozvěděl. Ust. § 95 odst. 4 energetického zákona, které v této námitce stěžovatelka zmiňuje a které stanovuje lhůtu pro zahájení řízení o uložení pokuty, se v daném případě neuplatní. Tuto skutečnost ve svém rozhodnutí Státní energetická inspekce reflektovala a z jejího rozhodnutí (na str. 6) vyplývá, že počátek subjektivní prekluzivní lhůty k uložení pokuty v § 17 odst. 4 zákona o cenách odvíjela od okamžiku, kdy se o porušení cenových předpisů kontrolní orgány dozvěděly. K tomu, že by prekluzivní lhůta byla vztažena k zahájení řízení o uložení pokuty, není ve vypořádání odvolacích námitek ze strany Státní energetické inspekce v jejím rozhodnutí ani zmínka. Stěžovatelkou namítaná vada správního rozhodnutí, že Státní energetická inspekce aplikovala ust. § 17 odst. 4 zákona o cenách tak, že prekluzivní lhůtu vztahovala pouze k zahájení řízení o uložení pokuty, nikoli však k samotnému uložení pokuty, ze strany zdejšího soudu nebyla shledána. Námitka je proto nedůvodná.

Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji dle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 1 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka v soudním řízení úspěch neměla, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení náklady, které by překračovaly jeho běžnou úřední činnost.

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

V Brně dne 16. listopadu 2011

JUDr. Radan Malík
předseda senátu