

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Ludmily Valentové v právní věci žalobkyně: **Zásobování teplem s. r. o.,** se sídlem Svitavská 434/10, Blansko, zastoupena JUDr. Monikou Novotnou, advokátkou, se sídlem Platnéřská 2, Praha 1, proti žalovanému: **Energetický regulační úřad,** se sídlem Masarykovo náměstí 5, Jihlava (původně: Státní energetická inspekce, ústřední inspektorát, se sídlem Gorazdova 24, Praha 2), v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 5. 2012, č. j. 10 A 203/2010 – 43,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalobkyně společnost Zásobování teplem, s. r. o. domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 5. 2012, č. j. 10 A 203/2010 - 43, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze (dále také „městský soud“) napadeným rozsudkem ze dne 16. 5. 2012, č. j. 10 A 203/2010 - 43, zamítl žalobu společnosti Zásobování teplem, s. r. o., kterou se tato společnost domáhala přezkoumání a zrušení rozhodnutí Státní energetické inspekce, ústředního inspektorátu, ze dne 14. 7. 2010, č. j. 062302009/606/10/90.220/Če, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Státní energetické inspekce, územního inspektorátu pro Jihomoravský kraj (dále také „správní orgán prvého stupně nebo cenový orgán“), ze dne 14. 5. 2010, č. j. 062302009/902/10/062.104/Rb a současně uvedené prvostupňové rozhodnutí

potvrzeno. Tímto rozhodnutím byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 1.007.728 Kč za porušení cenových předpisů podle § 15 odst. 1 písm. c) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění účinném pro rok 2007 (dále jen „zákon o cenách"), kterého se měla dopustit tím, že jako prodávající, v rozporu s podmínkami stanovenými pro věcné usměrňování cen podle § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách a bodů 1.1 a 3.5 cenového rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 9/2004, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „cenové rozhodnutí"), neoprávněně navýšila v roce 2007 v cenové lokalitě CZT Blansko náklady v položce „nájem" o 509.580,37 Kč bez daně z přidané hodnoty, a v položce „ostatní stálé náklady" uplatnila neoprávněný náklad za know-how ve výši 450.000 Kč bez daně z přidané hodnoty, čímž získala neoprávněný majetkový prospěch ve výši 1.007.727,76 Kč.

Městský soud v Praze s poukazem na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek sp. zn. 2 As 14/2005, či rozsudek ze dne 16. 11. 2011, č. j. 9 Afs 25/2011 - 100 nebo rozsudek sp. zn 7 A 4/2001), neshledal opodstatněnou námitku prekluze práva uložit žalobkyni pokutu za porušení cenových předpisů, resp. námitku, že měla být správně aplikována lhůta dvouletá podle § 95 odst. 4 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (dále jen „energetický zákon"), a nikoliv lhůta podle § 17 odst. 4 zákona o cenách. Je tomu tak proto, že z ust. § 93 odst. 1 energetického zákona vyplývá, že zákon o cenách je vůči energetickému zákonu zákonem speciálním. Ust. § 17 odst. 4 zákona o cenách tedy vylučuje, aby správní orgány při ukládání pokuty vyšly z ust. § 95 odst. 4 energetického zákona. Od 1. 6. 2008 pak § 17 odst. 4 zákona o cenách stanoví, že pokutu lze uložit do 3 let ode dne, kdy se o porušení cenových předpisů cenové kontrolní orgány dozvěděly – nejpozději pak do 5 let ode dne, kdy k porušení došlo. Žalovaný při stanovení pokuty vyšel z tohoto znění zákona, což žalobkyně v žalobě ani nerozporovala. Ust. § 95 odst. 4 energetického zákona se tak na projednávaný případ vůbec nevztahuje, a to ani z hlediska lhůty pro uložení pokuty, ani z hlediska lhůty pro zahájení řízení. Opodstatněná není ani námitka o neoprávněném neuznání nákladů na know-how, které mělo podle smlouvy z 20. 1. 2007, uzavřené se společností KA Contracting ČR s. r. o., spočívat ve spolupráci při provozování zdroje a rozvodů tepla žalobkyní, zejména. formou návrhů na zvýšení efektivity a snížení nákladovosti činností v oblasti provozní, obchodní a administrativní, včetně realizace kontrolingu. Cena při tom byla stanovena dvousložkově: a) paušálem – 450.000 Kč/rok a b) hodinově – v roce 2007 – 170h / á 2.500 = 450.000 Kč. Městský soud s poukazem na judikát Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Afs 109/2007 přisvědčil závěru žalovaného, že pro podklad regulované ceny nespadají automaticky veškeré náklady, které poskytovateli služeb a zboží vzniknou, ale jen takové, které jsou „ekonomicky oprávněné". Tak tomu bylo v této věci v případě hodinové sazby, nikoliv však v případě paušální částky za tutéž práci vykonávanou v hodinové sazbě. Vykazovaná částka 900.000 Kč představuje dvojnásobek ekonomicky odůvodnitelných výdajů (hospodárných). Částka „paušálu" oproti skutečně poskytnuté ceně za odvedenou práci tak neodpovídá nákladům, které by vynaložil řádný hospodář, a proto byla po právu vyloučena z podkladů pro stanovení regulované ceny (zvláště pak, když dohodnuté fixní ceně neodpovídá žádné protiplnění). Důvodná podle městského soudu není ani námitka, že žalobkyně do svých cen (podkladů pro ně) oprávněně zahrnula veškeré částky hrazeného nájemného. Je tomu tak proto, že ekonomicky oprávněnými náklady při výrobě tepelné energie jsou jen takové náklady, které by vynaložil řádný hospodář. Účelem stanovení horní hranice částky nájemného, kterou je možno zahrnout do ekonomicky oprávněných nákladů (cenovým rozhodnutím č. 4/2007) bylo odstranění neurčitého pojmu z dikce

cenového rozhodnutí. Toto rozhodnutí tak nově od roku 2007 jednoznačně stanovilo maximální částku, kterou by na nájemné vynaložil řádný hospodář. Nad tuto hranici pak jde o náklady vynaložené nehospodárně. Přesahuje-li tedy nájemné tuto cenu, jde o výši neúměrnou a zbytečně vysokou. V projednávané věci žalobkyně v roce 2007 uzavřela nájemní smlouvy, které tuto (později stanovenou hranici) přesahovalo. Pro rok 2007 tedy postačilo pro posouzení oprávněnosti vyjít z novelizovaného a v roce 2007 nově účinného cenového rozhodnutí, které stanovilo fixní částky nájemného, jež bylo v tomto roce možné zahrnout do „Stálých ekonomicky oprávněných nákladů“ regulované ceny tepelné energie. Pro posouzení jejich oprávněnosti tedy stačilo prosté porovnání a poukaz na účinné cenové rozhodnutí (pro dřívější období by bylo třeba tento závěr o neoprávněnosti podpořit důkazy – např. znaleckým posudkem). Pokud pak na kalkulaci roku 2007 bylo aplikováno cenové rozhodnutí Energetického regulačního úřadu, novelizované 10. 9. 2007, nejedná se o přímou retroaktivitu (stran nájemného).

Proti tomuto rozsudku městského soudu podala žalobkyně jako stěžovatelka (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, kterou opírá o ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Stěžovatelka především namítá, že městský soud nesprávně aplikoval ust. § 17 odst. 4 zákona o cenách namísto ust. § 95 odst. 4 energetického zákona, který je zákonem speciálním k zákonu o cenách, a nikoli naopak, jak dovozuje chybně správní soud a žalovaný.

Rozsudek městského soudu je také z části nepřezkoumatelný a věcně nesprávný, pokud jde o závěr stran neoprávněnosti do ceny za teplo zahrnutých částek nákladů za pořízení a využití know-how v částce 450.000 Kč. Tato částka vyjadřuje fixní část ceny za know-how. Jeho nepřezkoumatelnost je pak dána tím, že správní soud dostatečně neuvedl a nerozvedl, proč nepovažuje fixní částku za oprávněnou a že je cena neúměrná. K tomu by byl městský soud oprávněn pouze po provedeném dokazování, a to znaleckým posudkem, které však prováděno nebylo.

Zcela nesprávná je i úvaha městského soudu, podle níž není sjednané nájemné ekonomicky oprávněné, neboť cenové rozhodnutí v tomto směru stanoví maximální částku, kterou by na nájemné vynaložil řádný hospodář. Cenové rozhodnutí totiž váže výši nájemného výhradně na množství vyrobené tepelné energie v daném roce (v jednotkách Kč/GJ) a vůbec nebere v úvahu investiční náklady vynaložené na pořízení dané technologie, dobu odepisování, úroky z financování a další náklady, které musel vlastník technologie vynaložit na jejich pořízení – a které se zcela logicky a oprávněně promítají do sjednaného nájemného. Opírá se při tom o ust. § 2 odst. 2 prováděcí vyhlášky k zákonu o cenách (č. 580/1990 Sb.), podle kterého se pro účely regulace cen pomocí úředně stanovených cen nebo věcného usměrňování cen za ekonomicky oprávněné náklady považují náklady na pořízení odpovídajícího množství přímého materiálu, mzdové a ostatní osobní náklady odpovídající platnému systému regulace mezd, 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. Rozsudek městského soudu se ale nezabývá podstatou věci, a to skutečností, zda je zaplacené nájemné v úrovni nájemného u srovnatelných činností, ale zjednodušeně a formalisticky se opírá výhradně o cenové rozhodnutí, které, alespoň pokud jde o výši

nájemného, považuje za správné nejen právně, ale i ekonomicky. Pro takovou úvahu však není dán žádný podklad. Žalobce proto zásadně nesouhlasí s nepodloženým, neodůvodněným a tudíž nepřezkoumatelným závěrem městského soudu, který bez jakýchkoliv důkazů uzavřel, že jde o nehospodárné výdaje, které nemohou nést konečí spotřebitelé.

Žalovaný Energetický regulační úřad se zcela ztotožňuje se závěry městského soudu vyslovenými v kasační stížností napadeném rozsudku a tuto stížnost považuje za neopodstatněnou. Pokud jde o otázku lhůty, v níž lze uložit pokutu za porušení cenových předpisů, tak v tomto směru poukazuje na konstantní judikaturu kasačního soudu, jako např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 14/2005, podle kterého je zákon o cenách v oblasti cen předpisem speciálním ve vztahu k energetickému zákonu. Neopodstatněný je pak důvod námitky kasační stížnosti, týkající se oprávněnosti vynaloženého nákladu na know-how v kalkulaci ceny tepelné energie. Státní energetická inspekce při posouzení ekonomické oprávněnosti tohoto nákladu postupovala v souladu s judikátem Nejvyššího právního soudu sp. zn. 2 Afs 109/2007. Městský soud také dostatečně přesvědčivě odůvodnil, proč nepovažoval náklad na know-how ve výši 450.000 Kč za oprávněný. Ze skutečnosti, že na jedné straně Státní energetická inspekce obecně uznala pořízení know-how pro stěžovatelku za účelné, nelze ale vyvozovat, že je automaticky ekonomicky oprávněný celý vynaložený náklad (veškeré částky), pokud jeho část nelze považovat za ekonomicky racionální. Podstatou posouzení tohoto nákladu je, že stěžovatelka uhradila dvousložkovou cenu, přičemž však jedné z těchto složek neodpovídalo žádné protiplnění, které by bylo možno považovat za ekonomicky oprávněné. Pokud by mohla stěžovatelka uplatnit do kalkulace ceny jakýkoliv náklad, bylo by to v rozporu se smyslem a účelem cenové regulace. Zcela irelevantní je pak argumentace stěžovatelky metodickým pokynem Ministerstva financí č. D-292, který zjevně nedopadá na cenovou regulaci ve smyslu zákona o cenách, ale na způsob tvorby cen mezi spojenými osobami pro účely daňových předpisů. Neobstojí ani výtka o nesprávném posouzení nákladu vynaloženého na nájemné, jehož část nebyla uznána za ekonomicky oprávněný náklad v kalkulaci ceny tepelné energie. Správný je názor městského soudu, že cenové rozhodnutí č. 9/2004 v příloze č. 1 (bod 2.2) stanovilo maximální částku za nájemné na GJ vyrobené tepelné energie, kterou lze v kalkulaci ceny této energie uplatnit. Z toho vyplývá neoprávněnost nákladu převyšujícího tuto maximální částku. V projednávané věci je nepochybné, že si stěžovatelka zahrnula do kalkulace ceny náklad za nájem vyšší, než je maximální částka podle cenového rozhodnutí. Stran otázky přiměřenosti zisku je třeba uvést, že v předmětném správním řízení nebyla tato problematika posuzována (v tomto směru nebylo u stěžovatelky zjištěno pochybení a nebyla jí stanovena sankce oproti oprávněnosti zahrnutých nákladů do výsledné ceny). Navrhuje proto, aby Nejvyšší správní soud podanou kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není opodstatněná.

Z obsahu podané kasační stížnosti vyplývá, že se stěžovatelka domáhá zrušení rozsudku městského soudu z důvodů podřaditelných ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tedy pro nesprávné posouzení právní otázky soudem v předchozím řízení a pro jeho

nepřezkoumatelnost. Za tohoto stavu se Nejvyšší správní soud zabýval nejprve otázkou přezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Je tomu tak proto, že pokud by byl rozsudek městského soudu skutečně nepřezkoumatelný, mohlo by být přinejmenším předčasné, aby se kasační soud při svém rozhodování zabýval nejprve otázkou namítaného nesprávného právního posouzení věci samé.

Nejvyšší správní soud při posuzování nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, uveřejněný pod č. 34 ve svazku č. 3 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, nález Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, uveřejněný pod č. 85 ve svazku č. 8 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces, jakož i pojem právního státu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, *je* i *povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit* (ve správním soudnictví podle ustanovení § 54 odst. 2 s. ř. s.). Z odůvodnění rozhodnutí proto musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé.

Nejvyšší správní soud nepominul ani nález Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06 (dostupný na www.nalus.usoud.cz), v němž Ústavní soud vyslovil, že „*odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena*“. Ostatně Ústavní soud i v nálezu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08 (dostupný na www.nalus.usoud.cz), rovněž konstatoval, že: „*Soudy jsou povinny svá rozhodnutí řádně odůvodnit; jsou povinny též vysvětlit, proč se určitou námitkou účastníka řízení nezabývaly (např. proto, že nebyla uplatněna v zákonem stanovené lhůtě). Pokud tak nepostupují, porušují právo na spravedlivý proces garantované čl. 36 odst. 1 Listiny*“

Otázkou přezkoumatelnosti rozhodnutí správních soudů se Nejvyšší správní soud zabýval ve své judikatuře již dříve. Bylo tomu tak např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, který byl uveřejněn pod č. 244/2004 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, v němž vyložil, že: „*Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné*“. Nejvyšší správní soud též vyslovil v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, dostupný na www.nssoud.cz, že pokud „*z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsaný skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.*“. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, dostupný na www.nssoud.cz,

pak tento soud vyslovil právní názor, že: „*Nezabýval-li se krajský soud řádně uplatněným žalobním bodem a místo toho odkázal na odůvodnění rozhodnutí žalovaného správního orgánu, které problematiku, na niž žalobní bod dopadal, vůbec neřešilo, nelze než soudní rozhodnutí zrušit, neboť je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]*“. V rozsudku ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75, dostupném na www.nssoud.cz, pak Nejvyšší správní soud judikoval, že: „*Rozhodnutí krajského soudu je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, pokud z něho jednoznačně nevyplývá, podle kterých ustanovení a podle jakých právních předpisů byla v kontextu podané správní žaloby posuzována zákonnost napadeného správního rozhodnutí*“.

Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal krajský soud za rozhodný a jak uvážil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Uvedené pak musí nalézt svůj odraz v odůvodnění dotčeného rozhodnutí. Je tomu tak proto, že jen prostřednictvím odůvodnění lze dovodit, z jakého skutkového stavu správní soud vyšel a jak o něm uvážil. Co do rozsahu přezkoumávání správního rozhodnutí (po věcné stránce) je pak, nestanoví-li zákon jinak (§ 75 odst. 2 s. ř. s. v návaznosti na ustanovení § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.), vázán dispoziční zásadou. Ponechat stranou nelze okolnost, že odůvodnění soudního rozhodnutí v podstatě předurčuje možný rozsah opravného prostředku vůči němu ze strany účastníků řízení. Pokud by soudní rozhodnutí vůbec neobsahovalo odůvodnění nebo by nereflektovalo žalobní námitky a zásadní argumentaci, o níž se opírá, mělo by to nutně za následek jeho zrušení pro nepřezkoumatelnost.

V této věci tomu tak není.

Z napadeného rozsudku městského soudu je zřejmé, z jakého skutkového stavu (zjištěného správními orgány) vyšel správní soud, jak tento soud vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je právně posoudil. Z odůvodnění napadeného rozsudku je rovněž zřejmé, proč správní soud považuje právní závěry stěžovatelky za liché, mylné a vyvrácené.

Městský soud ve shodě se žalovaným došel k závěru, že stěžovatelka se dopustila deliktu, když jako prodávající, v rozporu s cenovým rozhodnutím Energetického regulačního úřadu č. 9/2004 neoprávněně navýšila v roce 2007, v cenové lokalitě Blansko, náklady v položce „nájem“ a neoprávněně si uplatnila i náklad za know-how, čímž získala neoprávněný majetkový prospěch ve výši 1.007.728 Kč. Ve svém rozsudku zcela jednoznačně a srozumitelně uvedl, z jakých důvodů posoudil část nákladů stěžovatelky na nájemné za neoprávněné a z čeho tak dovozuje (str. 9 a 10 rozsudku). Přesvědčivě také objasnil, z jakých důvodů při posuzování nákladu za nájem vyšel z cenového rozhodnutí, a proč za ekonomicky oprávněný náklad považoval jen nájem vynaložený pouze do maximální výše, jak byla stanovena cenovým rozhodnutím (odvíjející se od množství vyrobené tepelné energie), které je tak i kriteriem pro posouzení nákladu, jež by na nájemné jinak vynaložil řádný hospodář. Překračovalo-li pak nájemné tuto hranici, konstatoval, že v této části jde o náklad vynaložený nehospodárně, neboť jeho cena je neúměrně a zbytečně vysoká. Vyslovený názor je nejen přezkoumatelný, ale i věcně správný. Stěžovatelce lze přisvědčit v tom, že městský soud neměl dostatek skutkových opor ke konstatování, že dohodnuté nájemné bylo již od počátku sjednáno v neúměrně

vysoké částce (za předchozí období). Tato vada však nemá, a ani nemohla mít vliv na rozhodnutí o věci samé. Je tomu tak proto, že stěžovatelce byla žalobou napadeným rozhodnutím stanovena sankce za porušení cenových předpisů v roce 2007. Nikoliv tedy za předchozí období, ke kterému se uvedené konstatování vztahuje. Tento úsudek městského soudu se proto nevztahoval k projednávanému deliktu, a proto nemohl mít vliv na právní posouzení věci samé.

Rozsudek městského soudu obstojí na poli přezkoumatelnosti, i pokud jde o vyslovené závěry o neoprávněnosti do ceny za teplo zahrnutých částek nákladů za pořízení a využití know-how. Krajský soud je podle § 75 odst. 2 s. ř. s. při svém rozhodování vázán striktní dispoziční zásadou. To znamená, že je oprávněn přezkoumávat zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí pouze v mezích včas uplatněných žalobních bodů. Důkazy ke svým žalobním tvrzením, může žalobce navrhovat kdykoliv za řízení, a to až do vyhlášení rozsudku (není-li prováděno dokazování) či do vyhlášení usnesení krajského soudu, jímž se při jednání dokazování končí (srov. § 77 s. ř. s.). Pro návrh důkazů k prokázání žalobních tvrzení tedy neplatí lhůta 2 měsíců (§ 72 odst. 1 s.ř.s.). V tomto směru tedy nic nebránilo stěžovatelce, aby na podporu svých tvrzení navrhovala provedení v úvahu přicházejících důkazů. Stejně tak bylo věcí stěžovatelky, zda bude ve své žalobě namítat nesprávně či nedostatečně zjištěný skutkový stav věci a bude se domáhat jeho doplnění případnými důkazy. Takto však stěžovatelka nepostupovala. Nenamítala ani nedostatečně zjištěný skutkový stav věci v řízení před správním orgánem, ani se v tomto směru nedomáhala provedení nových důkazů, či opakování důkazů, jež byly provedeny ve správním řízení. Městský soud proto zcela po právu neprováděl dokazování, a toliko v mezích žalobních bodů posoudil zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného. Městskému soudu nepříslušelo nahrazovat činnost žalobce, ale posoudit zákonnost úvah správního orgánu. Přezkoumal proto závěry žalovaného o neúčelnosti paušální částky – k „fádně pojmenovanému předmětu plnění“, v souvislosti s cenou fakticky poskytovaných služeb (kontrolingu a optimalizace procesů), a po té vyhodnotil vyslovený závěr žalovaného, že hrazenému paušálu neodpovídá žádné protiplnění.

Nejvyšší správní soud proto došel k závěru, že napadený rozsudek městského soudu není zatížen nepřezkoumatelností.

Stěžovatelka namítala, že rozsudek městského soudu je i věcně nesprávný. Konkrétně brojila proti vadnému posouzení zmeškání lhůty k uložení pokuty stěžovatelce správním soudem, resp. namítla, že městský soud nesprávně aplikoval ust. § 17 odst. 4 zákona o cenách, místo správného užití ust. § 95 odst. 4 energetického zákona. Městský soud dospěl rovněž k nesprávnému závěru, pokud dovodil, že si stěžovatelka neoprávněně zahrnula do nákladů regulované ceny za teplo i náklad na pořízení a využití know-how, a to v částce 450.000 Kč (paušální složka). Posléze pak městský soud vadně posoudil i vynaložený náklad za sjednané nájemné.

V této věci jde o posouzení zákonnosti stěžovatelce stanovené sankce za správní delikt podle § 17 odst. 1 písm. a) zákona o cenách, resp. uložené pokuty za porušení cenových předpisů [porušení § 15 odst. 1 písm. c) zákona o cenách].

Podle ust. § 15 odst. 1 písm. c) zákona o cenách prodávající poruší cenové předpisy, jestliže 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.

Rozsudek městského soudu není nezákonný pro nesprávné právní posouzení věci.

Městský soud při svém rozhodování ohledně lhůty, v níž bylo možno uložit stěžovatelce pokutu za porušení cenových předpisů, vyslovil názor - s poukazem na předcházející judikaturu kasačního soudu (zejm. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 As 14/2005 - 108, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2011, č. j. 9 Afs 25/2011 - 100, oba dostupné na www.nssoud.cz) - že ust. § 95 odst. 4 energetického zákona se na projednávaný případ vůbec nevztahuje, a to ani z hlediska lhůty pro uložení pokuty, ani z hlediska lhůty pro zahájení řízení. Tomuto závěru nelze ničeho vytknout.

Jak správně uvedl městský soud, otázkou lhůty pro uložení pokuty za porušení cenových předpisů se Nejvyšší správní soud zabýval již dříve. Bylo tomu tak např. v rozsudku ze dne 5. 2. 2004, č. j. 7 A 4/2001 - 72 , kde tento soud vyslovil, že: „*Objektivní lhůta k uložení pokuty za porušení cenových předpisů překročením věcně usměrňované ceny tepelné energie pro domácnosti podle § 17 odst. 4 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, počíná běžet až od data konečného vyúčtování dodávek odběratelům za rozhodné období.*“ Na tento judikát navázal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 5. 2005, č. j. 2 As 14/2005 - 108 (oba dostupné na www.nssoud.cz), v němž judikoval, že: „*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, podle nějž platí: „Pokutu lze 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““. Obdobnou otázkou se zabýval Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 25. 2. 2004, č. j. 6 A 5/2000 - 58, který byl publikován ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 627/2005, v němž kasační soud vyslovil názor, že: „I. *Při uložení pokuty podle § 17 odst. 1 písm. a) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, se pro výpočet neoprávněně získaného majetkového prospěchu vychází z ceny účtované odběratelům zahrnující i daň z přidané hodnoty. II. Způsob určení průměrné věcně usměrňované ceny tepelné energie pro domácnosti včetně vzorce stanoveného cenovým výměrem je součástí cenové regulace a soudu nepřísluší hodnotit vhodnost stanovených kritérií.*“

Z uvedené judikatury zdejšího soudu lze tedy dovodit jednoznačný závěr, že objektivní lhůta k uložení pokuty běží, až od konečného vyúčtování (zde od roku 2008).

Nejvyšší správní soud jednající v této věci, vázán dispoziční zásadou, neshledal důvodu k tomu, aby se odchýlil od svých, již dříve vyslovených závěrů obsažených ve shora uvedených judikátech. Zcela proto odpovídá zákonu právní závěr městského soudu, že na věc bylo třeba aplikovat ust. § 17 odst. 4 zákona o cenách, a nikoliv ustanovení § 95 odst. 3 energetického zákona, jak mylně dovozuje stěžovatelka. Byla-li pak u stěžovatelky

zahájena cenová kontrola dne 3. 9. 2009 a o odvolání stěžovatelky proti rozhodnutí prvostupňového správního orgánu o uložené pokutě rozhodl odvolací správní orgán dne 14. 7. 2010 (žalobou napadené rozhodnutí o uložení pokuty nabylo právní moci dne 15. 7. 2010), nelze dospět k jinému závěru než takovému, že do dne nabytí právní moci rozhodnutí žalovaného nezaniklo prekluzí právo správních orgánů k uložení pokuty stěžovatelce za porušení cenových předpisů. Jak již bylo uvedeno, tato lhůta je dána ustanovením § 17 odst. 4 zákona o cenách, ve znění zákona č. 353/2003 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o spotřebních daních. Nejvyšší správní soud v této souvislosti neshledal ani důvod, aby postupoval v mezích zásad in dubio pro libertate a in dubio mitius, na něž stěžovatelka bez dalšího pouze poukázala až v kasační stížnosti (obdobně jako v případě argumentu o aplikaci § 17 odst. 4 zákona o cenách v nesprávném znění), které jsou nad to podle ust. § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustnými novotami.

Obstojí i závěr městského soudu, že stěžovatelka si byla oprávněna do nákladů na cenu tepla oprávněna kalkulovat cenu uhrazeného nájemného jen do výše stanovené cenovým rozhodnutím a že pokud tak neučinila, resp. učinila tak ve větším rozsahu, je v této části nájemné zahrnuto v kalkulované ceně tepla neoprávněně.

Je tomu tak proto, že regulovaná cena tepelné energie je věcně usměrňovanou cenou ve smyslu ust. § 6 zákona o cenách. Je pak povinností státu, resp. jeho orgánů (zde Státní energetické inspekce a Energetického regulačního úřadu), aby dozíraly na dodržování tohoto zákona a kontrolovaly, zda povinné osoby dodržují regulované ceny, tedy ceny, které jsou přímo usměrňovány cenovými orgány. Podle § 3 zákona o cenách platí, že rozhodnutí cenových orgánů a místních orgánů podle tohoto zákona jsou závazná pro okruh adresátů, který je v nich vymezen. Pro stěžovatelku bylo tedy (na poli regulace cen tepelné energie v roce 2007) závazné cenové rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 9/2004, ve znění cenového rozhodnutí č. 4/2007, které nabylo účinnosti ke dni 19. 9. 2007. Tímto cenovým rozhodnutím, resp. provedenou novelizací (přílohy č. 1 bod 2.2 rozhodnutí č. 9/2004), došlo k usměrnění „Stálých ekonomicky oprávněných nákladů ve věcně usměrňované ceně tepelné energie“. Konkrétně zde byla stanovena, jak správně uváděl již městský soud, pravidla pro výpočet horní hranice částek nájemného, které je možno zahrnout do ekonomicky oprávněných nákladů. Na tom nic nemění ani okolnost, že stěžovatelka fakticky uhradila za nájem částky vyšší. Podle tohoto cenového rozhodnutí tedy stěžovatelka nebyla oprávněna do kalkulace ceny tepelné energie, kterou dodávala a fakturovala konečným spotřebitelům, zahrnout částky přesahující cenovým nařízením stanovené maximální částky nájemného, které jsou odvislé od vyrobené tepelné energie. Na tom nic nemění ani okolnost, že by tyto vyšší částky byly „jinak ekonomicky“ opodstatněné. Pokud až nyní v kasační stížnosti stěžovatelka stran oprávněnosti vynaloženého nákladu na nájem argumentuje § 2 odst. 2 prováděcí vyhlášky k zákonu o cenách (č. 580/1990 Sb.), nutno konstatovat, že jde o námitku podle ust. § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustnou, a Nejvyšší správní soud se jí blíže nezabýval.

Pokud tedy cenové rozhodnutí stanoví, jaké částky lze z pohledu regulované ceny tepelné energie považovat za ekonomicky oprávněný náklad, pak nelze než dovodit, že ve zbytku (rozdílu mezi uhrazenou cenou nájemného a vypočítanou cenou nájmu, která je - slovy cenového rozhodnutí - ekonomicky oprávněným nákladem) je takový náklad „ekonomicky neoprávněný“. Jako takový jej podle cenového rozhodnutí nelze zahrnout

(kalkulovat) mezi „Stálé ekonomicky oprávněné náklady ve věcně usměrňované ceně tepelné energie“. Dospěl-li proto městský soud k závěru, že stěžovatelkou vynaložené náklady na nájemné, které překračují cenovým rozhodnutím stanovené maximální ceny ekonomicky oprávněných nákladů, nelze považovat za ekonomicky oprávněný náklad a není možno ho zahrnout do kalkulace ceny tepelné energie, nelze tomuto závěru ničeho vytknout.

Stěžovatelka nedůvodně vytýká městskému soudu jeho závěr, že si neoprávněně zahrnula do nákladů ceny za teplo i náklad na pořízení a využití know-how v částce 450.000 Kč.

Otázkou ekonomické oprávněnosti vynaložených nákladů, které mohou vstupovat do ceny zboží, jež je usměrňována zákonem o cenách se zabýval Nejvyšší správní soud již dříve. Bylo tomu tak, jak na to již přiléhavě poukázal městský soud, v rozsudku ze dne 2. 10. 2008, č. j. 2 Afs 109/2007 - 146, který byl publikován ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 1800/2009. Zde tento soud vyslovil právní názor, že: *„Správní orgán, který v rámci cenové regulace posuzuje ekonomickou oprávněnost určitých nákladů, při svém rozhodování musí postupovat na základě racionální úvahy. V první řadě si musí ujasnit, zda by dané náklady v konkrétních poměrech kontrolované osoby řádný hospodář vynaložil. Přitom je třeba zohlednit všechny okolnosti a vzít v úvahu i to, že při úvaze o vynaložení určitých nákladů nelze odhadovat budoucí vývoj rozhodných skutečností s naprostou jistotou, takže řádný hospodář bude brát v úvahu i možnost, že dojde k mimořádným či obtížně předvídatelným okolnostem, na které bude muset adekvátně reagovat. Poté, co si správní orgán ujasní, jaké náklady by v konkrétním případě vynaložil řádný hospodář, porovná je s náklady skutečně vynaloženými. Teprve, zjistí-li, že skutečně vynaložené náklady v nikoli nevýznamné míře převyšují náklady ekonomicky oprávněné, je zde prostor pro případný postih za správní delikt na úseku cen (§ 15 a násl. zákona č. 526/1990 Sb., o cenách)“*.

Z poukazovaného judikátu, z něhož mimo jiné vyšel městský soud i žalovaný, vyplývá, že cenové orgány jsou oprávněny, resp. povinny u cen zboží, posuzovat ekonomickou opodstatněnost nákladů, které mohou vstupovat do ceny zboží usměrňované zákonem o cenách, jimiž je tato cena kalkulována. Při tom je třeba vždy zohlednit a vzít v úvahu veškeré skutkové okolnosti a posuzovat jejich oprávněnost z pohledu řádného hospodáře. To znamená, že cenový orgán je oprávněn resp. povinen, jako ekonomicky opodstatněné náklady, akceptovat jen a pouze takové náklady, které by vynaložil řádný hospodář. Tak tomu bylo i v projednávané věci. Cenové orgány neuznaly stěžovatelce oprávněným část vynaloženého nákladu na pořízení know-how, konkrétně roční paušální částku 450.000 Kč. Bylo tomu tak proto, že tomuto plnění neodpovídalo - na základě doložených důkazů (smlouvy) – žádné protiplnění na straně smluvního partnera stěžovatelky. Městský soud pak po zvážení skutkových okolností věci dospěl ke stejnému závěru, a to, že by řádný hospodář nevynaložil náklad, bez odpovídajícího a rovnocenného protiplnění (řádný hospodář by nevynaložil náklad 450.000 Kč, aniž by za něj obdržel reálnou protihodnotu). Vyslovenému závěru městského soudu proto nelze ničeho vytknout.

Pokud se stěžovatelka podle smlouvy ze dne 20. 1. 2007, uzavřené se společností KA Contracting ČR, s. r. o., svému smluvnímu partnerovi zavázala hradit, a také za rok 2007 uhradila roční paušální částku 450.000 Kč, které však podle důkazů obsažených ve

správním spise (smlouvy) neodpovídá žádné protiplnění, nelze z toho dovozovat, že by takový náklad vynaložil řádný hospodář. Uvedený závazek by totiž ve své podstatě umožňoval, aby do regulované ceny mohly vstupovat náklady, které nemají reálné opodstatnění. Stěžovatelka by byla povinna hradit tuto paušální částku i tehdy, pokud by smluvní partner pro ní nevykonal žádnou činnost (*kontroling a optimalizace procesů)*, za kterou by mu jinak náležela hodinová odměna ve výši 2.500 Kč za reálný čas poskytování know-how. V čem konkrétně pak mělo spočívat protiplnění vůči ročnímu nákladu 450.000 Kč, stěžovatelka neozřejmila ani cenovým orgánům, ani městskému soudu. Při tom jí nic nebránilo předkládat nebo navrhovat důkazy o žalobních tvrzeních, a to až do vynesení rozsudku městského soudu v projednávané věci. Je proto za daného skutkového stavu věci zcela opodstatněný závěr městského soudu a předtím i žalovaného, že paušální částka 450.000 Kč ročně, hrazená stěžovatelkou společnosti KA Contracting ČR, s. r. o., neodpovídá nákladu, který by jinak vynaložil řádný hospodář. Byla proto zcela po právu tato část stěžovatelkou vynaložených nákladů (zde za know-how), které si kalkulovala do ekonomicky oprávněných nákladů regulované ceny za tepelnou energii, posouzena jako „ekonomicky neoprávněný náklad“.

Nejvyšší správní soud ze všech uvedených důvodů došel k závěru, že kasační stížnost stěžovatelky proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 5. 2012, č. j. 10 A 203/2010 – 43, není opodstatněná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 poslední věta s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud rozhodl o kasační stížnosti rozsudkem bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ustanovení § 109 odst. 2 s. ř. s.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., za použití ustanovení § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci úspěch neměla a podle obsahu spisu úspěšnému správnímu orgánu žádné náklady v řízení o kasační stížnosti před soudem nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 8. srpna 2012

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu