č. j. 6 A 5/2000 - 58

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEMREPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce **Ž. spol. s r. o.,** zastoupeného JUDr. Ivanem Dospíšilem, advokátem se sídlem Tišnov, Za mlýnem 481 proti žalované **Státní energetické inspekci,** se sídlem Praha 2, Gorazdova 24, v řízení o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 15. 12. 1999, č. j. 16/87270/99/815,

takto:

I. Žaloba **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

Žalobou podanou v zákonné lhůtě se žalobce domáhá zrušení rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 15. 12. 1999, č. j. 16/87270/99/815, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Finančního ředitelství v Brně ze dne 13. 10. 1999, č. j. 270/5586/303/99 R - 20, jímž mu byla uložena pokuta podle § 17 odst. 1 písm. a) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve výši 602 343 Kč za porušení cenových předpisů (§ 15 odst. 1 písm. c/ zákona o cenách) tím, že v roce 1996 nerespektoval cenovými orgány stanovený maximální rozsah možného zvýšení ceny tepelné energie pro domácnosti.

Proti tomu žalobce v žalobě namítá zejména, že nesouhlasí s vyčíslením neoprávněného majetkového prospěchu, z něhož je odvozována výše pokuty, a to z důvodu nesprávného zahrnutí daně z přidané hodnoty. Za majetkový prospěch lze podle jeho názoru považovat pouze vlastní hospodářský přínos a nikoliv daň odváděnou státu. Dvojím odvodem

stejné částky je tak trestán opakovaně. Dále namítá, že v kontrolním zjištění nebyla zohledněna skutečnost, že při výpočtu smluvní ceny odběratelům provedl již snížení objemu dodávky a nikoli pouze ceny, i když množství 58 078,43 GJ bylo skutečně dodáno; to se opět projevilo zvýšením neoprávněného majetkového prospěchu. Žalovanému o tom byly předloženy doklady, které nevzal v úvahu. Za nesprávnou považuje žalobce i aplikaci cenového výměru č. 01/96 a č. 04/96, části II, položky 5, kdy rozporuje bod 3 výměru č. 04/96, podle něhož zvýšenou cenu je možno překročit 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. srpna 1996 v návaznosti na bod 4 výměru č. 01/96, který omezuje průměrnou cenu dodané tepelné energie pro vytápění bytů podle stanoveného vzorce. Při kontrole byla k průměrné ceně vypočtené podle vzorce připočtena částka odpovídající rozdílu cen násobeného spotřebovaným množstvím plynu, ovšem žalobce se domnívá, že uvedený vzorec zohledňuje také cenu paliva tak, aby celková spotřeba paliva v Kč neměla vliv na regulovanou průměrnou cenu tepelné energie - tedy dané ustanovení mělo být do vzorce přímo aplikováno tak, že v čitateli druhého zlomku mělo být N_{96} místo N_{95}. Ze všech těchto důvodů považuje výpočet neoprávněného majetkového prospěchu, od něhož se odvíjí výše pokuty, za nesprávný a navrhuje proto zrušení rozhodnutí žalovaného včetně rozhodnutí prvostupňového a vrácení věci k dalšímu řízení.

Ministerstvo financí, proti němuž žaloba směřovala, v písemném vyjádření k žalobě uvedlo, že zohlednilo všechny podklady rozhodnutí předložené v průběhu odvolacího řízení, které na rozhodnutí neměly vliv, protože se jednalo o podklady, které nedokazovaly žalobcova tvrzení. Konkrétně žalobce předložil dvě přílohy k faktuře vystavené odběrateli SBD Květnice Tišnov obsahující přehled o dodávkách tepelné energie v jednotlivých měsících r. 1996, ovšem tyto dodávky byly kontrolním orgánem při propočtu již použity. Žalobce také množství dodané tepelné energie pro propočet odsouhlasil jako správné. Daň z přidané hodnoty považuje žalovaný za součást neoprávněného majetkového prospěchu, když podle § 2 odst. 1 zákona o cenách je součástí ceny i příslušná daň a výpočet byl proveden v souladu s ust. § 8 odst. 1 vyhlášky č. 580/1990 Sb. Majetkový prospěch je nutno sledovat ve vztahu ke kupujícím, kteří cenu platí včetně DPH. Množství dodané tepelné energie použité kontrolou při výpočtu považuje žalovaný za správné. Údaje mají podklad ve fakturách vystavených žalobcem při konečném vyúčtování dodávek tepelné energie za rok 1996 a také odběrateli uhrazených. V průběhu odvolacího řízení také žalobce jen opakovaně předložil doklady při kontrole užité. Při užití vzorce pro výpočet kontrola správně vyšla z výměrů MF č. 01/96 a č. 04/96. Návrh na úpravu vzorce považuje žalovaný za spekulativní, když je navrhována úprava členu N_{95} na N_{96} pouze v jednom případě, přesto, že jej vzorec obsahuje dvakrát, navíc podle tohoto návrhu a při důsledné náhradě těchto členů ve vzorci by vyšla cena pro žalobce nevýhodnější. Všechny námitky proto považuje za neoprávněné a navrhuje zamítnutí žaloby.

K tomu žalobce písemně sdělil, že jeho námitka nesměřovala proti chybným podkladům, ale proti jejich chybnému použití. Pracovníci kontroly nesprávně vyloučili z propočtu průměrné usměrňované ceny výši korekcí pro kotelny K 19 a K 36 dle smlouvy, jak je uvedeno v předkládaných přílohách, když vyšly pouze ze smluvní slevy a nevzali v úvahu množství dodaného tepla. Je pravdou, že žalobce množství tepla odsouhlasil, ale jen proto, že vlastní prověření provedl až po kontrole. Zahrnutí DPH do ceny i nadále považuje za nesprávné. Jde o dvojí postih za stejný přestupek. Regulační vzorec je vytvořen za předpokladu konstantní ceny paliva a měl by eliminovat vliv nákladů na palivo na cenu tepelné energie a pro případ zohledňování ceny paliva je nutno tento vliv vzít v úvahu

již ve vzorci. Návrh žalobce je tak zohledněním změny ceny paliva a nikoliv ostatních položek vzorce.

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 pak v písemném vyjádření k žalobě uvedla, že kontrolním orgánem byly do objemu dodávek tepla pro domácnosti od výrobce pro rok 1996 započteny smluvní korekce pro kotelny K 19 a K 36, a proto nemohly být vyloučeny z propočtu průměrné věcně usměrňované ceny. Ohledně zahrnutí DPH do výše neoprávněného majetkového prospěchu se žalovaná ztotožňuje s vyjádřením Ministerstva financí a poukazuje na cenový výměr MF č. 01/96, kde v části II. čl. 5 (1), je výslovně uvedeno, že věcně usměrňovaná cena tepelné energie od výrobce a distributora pro všechny odběratele zahrnuje ekonomicky oprávněné náklady, přiměřený zisk a příslušnou daň. K nedostatečnosti konstrukce regulačního vzorce žalovaná poukazuje na skutečnost, že regulační pravidla, která vedou ke stanovení věcně usměrňované ceny jsou dána cenovými předpisy a tím i vzorec pro výpočet průměrné věcně usměrňované ceny, který je obsažen v cenovém výměru MF č. 01/96 a rekonstrukce vzorce nespadá do kompetence žalované ani žalobce. Z těchto důvodů navrhuje zamítnutí žaloby.

Ze správního spisu vyplynulo, že u žalobce byla provedena kontrola dodržování cen tepelné energie za rok 1996, o níž byl sepsán protokol dne 1. 9. 1999; v něm je uvedeno, že průměrná věcně usměrňovaná cena za rok 1995 činila 283,50 Kč a započtením možného zvýšení o 3,5 % a vlivu sjednané vyšší ceny zemního plynu mohla činit nejvíce 287,60 Kč/GJ včetně DPH. Přitom z celkových skutečných tržeb a prodaného množství tepla byla zjištěna skutečná cena 298 Kč/GJ. Z rozdílu nejvyšší možné tržby při zjištěných dodávkách tepla 57 920,99 GJ a skutečné tržby byl vyčíslen neoprávněný majetkový prospěch ve výši 602 343,33 Kč. Příloha protokolu o kontrole obsahuje přehled faktur obsahujících údaje o množství dodaného tepla a přehled vyfakturovaných GJ pro byty v r. 1996 opatřený razítkem žalobce a nečitelným podpisem, kdy celkový součet činí 57 920 GJ. Žalobce ve vyjádření k protokolu o kontrole uvedl, že souhlasí s kontrolními zjištěními, nikoliv však s výši vypočteného neoprávněného majetkového prospěchu, a to z důvodů, že bylo vycházeno z ceny včetně DPH, která není součástí tržeb. Tato námitka nebyla kontrolním orgánem uznána důvodnou a následně bylo Finančním ředitelstvím v Brně zahájeno správní řízení; v něm se žalobce vyjádřil opět tak, že výpočet neoprávněného majetkového prospěchu nepovažuje za správný a požádal o jeho přehodnocení. Rozhodnutím Finančního ředitelství

v Brně ze dne 13. 10. 1999, č. j. 270/5586/303/99 R-20 byla uložena pokuta podle § 17 odst. 1 písm. a) zákona č. 526/1990 Sb. o cenách ve výši 602 343 Kč za porušení cenových předpisů (§ 15 odst. 1 písm. c/ zákona o cenách) tím, že v roce 1996 žalobce nerespektoval cenovými orgány stanovený maximální rozsah možného zvýšení ceny tepelné energie pro domácnosti. Rozhodnutí vycházelo z kontrolních zjištění. V podaném odvolání žalobce namítal jednak započtení DPH do ceny, jednak v doplnění odvolání nezahrnutí množství vyfakturovaných GJ za něž byla odběratelům poskytnuta sleva s tím, že tuto skutečnost zjistil až po podání vyjádření k protokolu. Při projednání odvolání na Ministerstvu financí dne 7. 12. 1999 zopakoval žalobce odvolací námitky a poukázal na smlouvy o dodávkách tepla, podle nichž při technických závadách měřidel má být cena snížena o 10 %. Dále uvedl, že doloží ke svým tvrzením doklady. Následně předložil přehledy dodávky tepla za leden až prosinec (rok neuveden) včetně součtu množství dodávek tepla a uvedení celkové ceny bez daně a s daní. (V přehledu vztahujícím se ke kotelně K 19 je uvedena korekce dle smlouvy „ - 75,47“ , v přehledu vztahujícím se ke kotelně K 36 je uvedena korekce dle smlouvy „ - 62,93“, přehled neobsahuje údaje o dodávkách za měsíc prosinec) a kupní smlouvu o dodávce tepla uzavřenou 9. 12. 1996 mezi Ž. spol. s r. o. a S. K. T. (obsahující v bodě VII/5 ujednání o slevách při poruchách měřidel). Ve spise jsou také založeny (aniž je zřejmé kdo a kdy je předložil) dvě smlouvy uzavřené 11. 12. 1995 mezi OPBH K. a SBD K. T. s obdobným ujednáním a další přehledy dodávek kotelen K 19 a K 36 lišící se od předchozích v tom, že přehled dodávek kotelny K 36 obsahuje i údaje za měsíc prosinec, přehled dodávek kotelny K 19 ovšem neobsahuje žádné korekce. Odvolací rozhodnutí k předloženým dokladům uvádí, že zaslaný vzor smlouvy se vztahuje k r. 1997 a přehledy dodávek tepla jsou neúplné a i když obsahují dvě tzv. korekce podle smlouvy, není o nich nic bližšího uvedeno a jen z kontextu lze dovodit, že mají souviset se způsobem stanovení ceny při poruše měřidla. Odvolací orgán však dospěl k závěru, že tyto doklady nijak neprokazují jiné množství tepelné energie, než ze kterého vycházel výpočet kontrolního orgánu. Způsob výpočtu, jeho podklady i výsledek označil odvolací orgán za odpovídající právním předpisům, stejně tak jako zahrnutí DPH do ceny, a z těchto důvodů odvolání zamítl.

Při jednání žalobce odkázal na znění žaloby a vyjádření podaných soudu a k jednotlivým námitkám doplnil :

- k prvé námitce zahrnutí DPH do účtované ceny, že daň z přidané hodnoty je upravena samostatným zákonem a v souladu s ním ji také žalobce státu odvedl. Nelze proto o její výši znovu zvyšovat rozsah získaného neoprávněného majetkového prospěchu. Stanoví-li tak cenový výměr, jde o nezávaznou podzákonnou normu.

- ke druhé námitce, že nesprávná je kalkulace nákladů paliva, v jeho případě se jedná o plynové kotelny, tudíž jde o náklady vyplývající z ceny plynu. Cenový výměr neuvádí, jak má být cena paliva konkrétně zakalkulována, a to zejména v případě, kdy v průběhu topného období dojde k její změně.

- ke třetí námitce žalobce poukazuje na skutečnost, že správní orgány obou stupňů při výpočtu ceny vycházely ze skutečnosti, že bylo dodáno 57 920,79 GJ, přestože ve skutečnosti žalobce dodal 58 078,43 GJ. Tomu nasvědčovaly veškeré podklady o dodávkách a fakturaci. Navzdory tomu Ministerstvo financí označilo rozpor v objemu dodávek za neprokázaný. Pokud byl ke kontrole předložen přehled vyfakturovaných dodávek (příloha protokolu o kontrole č. 2), jde o přehled zpracovaný pracovnicí žalobce podle požadavku kontrolního orgánu. Dodávky se slevou zde proto obsaženy nebyly. Vyjádření k protokolu o kontrole ze dne 1. 9. 1999 se týkalo pouze tržeb. Žalobce předložil soudu

vyjádření ze dne 16. 9. 1999, které je vyjádřením k dodávkám a kde upozorňuje na nepřesnosti v položce množství vyfakturovaných GJ a zejména, že nejsou zahrnuta množství GJ, za něž byla odběratelům poskytnuta smluvní sleva. Ke smlouvám předloženým v odvolacím řízení žalobce vysvětlil, že do 30. 4. 1996 byl dodavatelem tepla OPBH a na základě privatizačního projektu kotelny převzal a dodávky tepla nadále prováděl žalobce, a to od 1. 5. 1996. Proto také smlouvy předložené odvolacímu orgánu byly uzavřeny OPBH. Pracovník Ministerstva financí smlouvy požadoval pouze z důvodů, aby si ověřil, že ve smlouvách byly sjednány podmínky pro poskytnutí slev a jaké. Žalobce předložil soudu dodatky ke kupním smlouvám uzavřené dne 2. 5. 1996, v nichž jsou uvedeny nové údaje ohledně prodávajícího na základě změny právního subjektu prodávajícího uvedeného v původní smlouvě. Dále žalobce poukázal na skutečnost, že v průběhu řízení doložil vše dle pokynů kontrolního orgánu a řádně s ním spolupracoval, a pokud žalovaná dnes zpochybňuje předložené doklady je zřejmé, že při kontrole bylo vycházeno jen z přehledu fakturantky a kontrolní orgán si neověřil rozsah dodávek konkrétně pro domácnosti. Každá faktura má přílohy, v níž jsou uvedeny bytové objekty a z přehledů obsažených ve spise je zřejmé, že se jednalo ve všech případech o bytové objekty i to, že se korekce vztahovala ke konkrétně označovanému bytovému objektu. Pojem „korekce“ je pak třeba vykládat tak, jak byl zřejmý smluvním stranám. O slevách bylo fakturováno tak, že bylo odběrateli v odpovídající míře sníženo vykázané množství dodaného tepla, tedy část dodávky nebyla fakturována. Pokud součet uplatněných korekcí neodpovídá rozdílu mezi množstvím dodaného tepla, z něhož vycházela kontrola a žalobcem tvrzeným skutečným množstvím dodaného tepla, nemůže se k tomuto rozporu konkrétně vyjádřit.

Pověřená pracovnice žalované odkázala na písemná vyjádření k žalobě podaná Ministerstvem financí i na svá písemná vyjádření a nad jejich rámec k argumentaci žalobce uvedla :

- k prvé námitce, že cenu je třeba posuzovat v takové výši, jaká byla uplatněna vůči kupujícím, proto DPH musí být součástí ceny, ze které se vychází při výpočtu. Cenový výměr je sice normou podzákonnou, ale pro žalobce závaznou, neboť je vydána na základě zákonného zmocnění.

- ke druhé námitce, že vzorec výpočtu průměrné věcně usměrňované ceny je stanoven cenovým výměrem a je pro obě strany závazný.

- ke třetí námitce poukázala na přílohu protokolu o kontrole č. 4 (přehled fakturace), z něhož je zřejmé, že slevy fakturovány nebyly. Tzv. smluvní korekce užité žalobcem v přehledu dodávek jsou termínem bez konkrétního obsahu, který nelze ztotožnit se slevou. Připouští, že lze na základě smlouvy uplatňovat slevy, musí však vždy být uvedeno na základě čeho, z jakých důvodů a v jaké výši byla sleva poskytnuta. Dále poukazuje na skutečnost, že při jednání jsou předkládány doklady, které správní orgány neměly k dispozici (zejména vyjádření ze dne 16. 9. 1999 a dodatky ke smlouvám), tudíž jim nelze vytýkat, že je nevzaly při rozhodování v úvahu. Za rozhodné lze považovat jen co bylo dodáno a co bylo zaplaceno, když žalobní tvrzení ohledně výše dodávek doložena ve správním řízení nebyla.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené správní rozhodnutí v rozsahu a mezích žaloby (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. O jednotlivých žalobních námitkách uvážil takto :

- v prvé námitce žalobce poukazuje na nesprávný výpočet pokuty, když neoprávněný majetkový prospěch byl počítán z kupní ceny zahrnující i daň z přidané hodnoty.

Pokuta podle § 17 odst. 1 písm. a) zákona č. 526/1990 Sb. o cenách (ve znění po novele provedené zákonem č. 151/1997 Sb.) se ukládá ve výši neoprávněně získaného majetkového prospěchu za období, v němž byl získán. Majetkovým prospěchem neoprávněně získaným porušením cenových předpisů prodávajícího se pro účely určení výše pokuty v případech uvedených v § 15 odst. 1 písm. a-e) zákona o cenách rozumí podle § 8 odst. 1 vyhlášky č. 580/1990 Sb., kterou se provádí zákon o cenách, rozdíl mezi souhrnem cen skutečně zaplacených kupujícím a souhrnem cen, které měly být maximálně účtovány na základě § 5 odst. 2, 3 nebo § 6 odst. 1 zákona nebo které by odpovídaly podmínkám regulace cen. Co se rozumí cenou stanoví zákon o cenách v § 1 odst. 2 písm. a) tak, že cena je peněžní částka sjednaná při nákupu a prodeji a v § 2 odst. 1 tak, že součástí sjednané ceny je mj. příslušná daň. Zákonná úprava je pak shodně a výslovně promítnuta i v cenovém výměru [Výměr Ministerstva financí č. 01/96, ve znění změn provedených Výměrem č. 04/96, část II. položka č. 5, kód 40.30.11, bod (1) - Energie tepelná od výrobce a distributora]. V cenách, které měly být účtovány a stejně tak v cenách skutečně zaplacených odběrateli byla příslušná daň z přidané hodnoty obsažena. Způsob výpočtu neoprávněně získaného majetkového prospěchu zahrnující daň z přidané hodnoty není v rozporu s právním předpisem. Nelze ani akceptovat názor žalobce, že daň z přidané hodnoty je odváděna státu a tak se jedná vlastně o dvojí postih. Odvod DPH na základě daňového zákona nemá charakter postihu. Užitím ceny včetně daně při výpočtu proto nemůže mít charakter dalšího postihu; navíc by ani obecně nebylo možno vyloučit souběh odpovědností. Protiprávní jednání může být spojeno s různými druhy odpovědnosti – trestní, sankční, za způsobenou škodu atd. - aniž by jejich současné vyvození bylo vyloučeno. V daném případě jde o sankční postih, kdy výše sankce je určitým způsobem stanovena ve vztahu k výši neoprávněně získaného majetkového prospěchu, u něhož je rovněž právním předpisem určeno, co se za něj považuje. Majetkový prospěch neoprávněně získaný porušením cenových předpisů nebo také neoprávněně získaný majetkový prospěch jsou pojmy cenových předpisů, které také určují co se jimi rozumí. Přitom úprava v cenovém výměru vychází ze zákonné úpravy; pokud jde o charakter a závaznost cenového výměru, je třeba vycházet ze zmocnění obsaženého v ust. § 10 zákona o cenách. 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).

- ve druhé námitce žalobce poukazuje na nesprávnou aplikaci vzorce výpočtu průměrné věcně usměrňované ceny r. 1995, a to ve vztahu k nákladům na palivo.

Cena tepelné energie patří mezi ceny věcně usměrňované ve smyslu § 6 odst. 1 zákona č. 526/1990 Sb. o cenách a věcné usměrňování spočívá ve stanovení podmínek cenovými orgány pro sjednání cen. 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. 01/96, změny seznamu Výměrem č. 04/96. 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) je v bodě (3) písm. b) stanoveno, že za rok 1996 nesmí být průměrná věcně usměrňovaná cena tepelné energie pro domácnosti vyšší než průměrná věcně usměrňovaná cena tepelné energie za rok 1995 zvýšená o 3,5 %, když takto zvýšenou průměrnou věcně usměrňovanou cenu je možno překročit 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. 8. 1996. V bodě (4) pak je stanoveno, že průměrná věcně usměrňovaná cena za rok 1995 se určí podle vzorce :

$$P_{95} = \frac{Q_{95} - N_{95}}{q_{96}} + \frac{N_{95}}{q_{95}}$$

a dále jsou uvedeny definice užitých symbolů (což je zmíněno i ve správním rozhodnutí I. stupně). Tvrdí-li tedy žalobce, že v čitateli druhého zlomku by mělo být N_{96} místo N_{95} (tedy náklady na palivo podle spotřeby v r. 1996 a nikoliv podle spotřeby v r. 1995), nelze mu přisvědčit. Způsob, jakým je vypočítávána průměrná věcně usměrňovaná cena, která je základem pro stanovení věcně usměrňované ceny v dalším roce, je takto stanoven cenovým orgánem v mezích jeho pravomoci, a vzorec je tak součástí věcného usměrňování cen. Soud není oprávněn posuzovat vhodnost způsobu jakým je cena věcně usměrňována, v mezích žalobních námitek zkoumá zákonnost napadeného rozhodnutí, v daném případě, zda výpočet neoprávněného majetkového prospěchu, který je základem uložené pokuty, byl vypočten v souladu s pravidly určenými na základě zákonného zmocnění. Podle § 8 odst. 1 vyhl. 580/1990 Sb. majetkový prospěch získaný porušením cenových předpisů prodávajícího se pro určení výše pokuty v případech uvedených v § 15 odst. 1 písm. a-e) zákona o cenách vyčíslí jako rozdíl mezi souhrnem cen skutečně zaplacených kupujícím a souhrnem cen, které měly být maximálně účtovány na základě ust. § 6 odst. 1 zákona. V tom soud pochybení neshledal.

- ve třetí námitce žalobce poukazuje na nedostatek kontrolního zjištění ohledně výše dodávek tepla.

Pokuta za porušení cenových předpisů podle § 17 odst. 1 písm. a) zákona o cenách je ukládána ve správním řízení upraveném zákonem o cenách (v mezích odst. 5/ cit. ustanovení s použitím zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení) a vyhláškou č. 580/1990 Sb. Přesto, že se jedná o sankční správní proces, postrádá určité prvky jinak pro ukládání pokut charakteristické, a to zejména prostor pro úvahu správního orgánu o výši pokuty. Ta se ukládá ve výši neoprávněně získaného majetkového prospěchu za období, v němž byl získán a prováděcím předpisem je stanoven obsah tohoto pojmu (§ 8 odst. 1 vyhlášky č. 580/1990 Sb.). Skutková zjištění tak mají význam nejen pro posouzení naplnění znaků skutkové podstaty deliktu, ale také přímo určují výši pokuty. Žalobce nepopírá, že porušil cenové předpisy, ovšem výpočet neoprávněného majetkového prospěchu nepovažuje za přesný, když ve skutečnosti dodal větší množství tepla, než z jakého vycházel kontrolní orgán i správní orgány rozhodující o pokutě. V žalobě tvrdil, že nebyla zohledněna skutečnost, že při výpočtu smluvní ceny odběratelům provedl snížení již objemu dodávky a nikoli pouze ceny, i když množství 58 078,43 GJ bylo skutečně dodáno a tak nedošlo k započtení smluvních korekcí pro kotelny K 19 a K 36. Při jednání upřesnil, že na smluvním základě poskytoval slevy u dodávek z kotelen K 19 a K 36 tím způsobem, že v odpovídajícím poměru snížil při fakturaci množství dodaného tepla.

Z toho plyne, že skutečně došlo k určitému zkreslení výše dodávek, ale i k tomu odpovídajícímu zkreslení výše tržeb. Z protokolu o kontrole vyplývá, že kontrolní orgán při výpočtu věcně usměrňované ceny roku 1995 vycházel v ukazateli „q_{96}“ z objemu dodávek tepla pro domácnosti od výrobce za rok 1996 ve výši 57 920,79 GJ a ze stejného množství vycházel i při výpočtu možného zvýšení ceny a při výpočtu neoprávněného majetkového prospěchu.

Z hlediska zákonnosti napadeného rozhodnutí je však podstatné posouzení, zda se jedná o vadu postupu či rozhodnutí správního orgánu. Pokud žalobce vznáší danou námitku proti kontrolnímu zjištění, nelze mu přisvědčit. Kontrola byla prováděna podle § 14 odst. 1 písm. a) zákona o cenách. Způsob provádění kontroly je upraven v zákoně č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, včetně práv a povinností kontrolních orgánů a kontrolovaných subjektů. Pokud jde o podklady pro kontrolu, spis obsahuje podklady předložené při kontrole žalobcem, k množství dodávek tepelné energie „přehled vyfakturovaných GJ pro byty v r. 1996“, k tržbám kopie faktur vystavených jednotlivým odběratelům za dané období. Pokud byly slevy poskytovány snížením dodávek, nemohly se samozřejmě promítnout v žádném z těchto dokladů, současně je však třeba zdůraznit, že z těchto podkladů nemohlo být kontrolnímu orgánu zřejmé, že existují další dodávky, které nebyly fakturovány a takovou možnost nelze ani obecně předpokládat. Výsledek kontrolního zjištění je uveden v protokole o kontrole jehož přílohami byly i kopie kontrolních podkladů. Protokol byl projednán se žalobcem, aniž k němu vznesl připomínky ve vztahu k rozsahu dodávek tepla, či uplatnil námitky podle § 18 zákona o státní kontrole. Postupu a závěrům kontrolního orgánu nelze vytýkat tvrzené porušení zákona a protokol o kontrole mohl být základem pro uložení pokuty v souladu s ust. § 6 odst. 5 vyhl. č. 580/1990 Sb.

Závěr kontroly tak odůvodňoval následné zahájení správního řízení (§ 16 odst. 1 zákona o cenách). V tomto řízení je protokol o kontrole třeba považovat za důkaz ve smyslu § 34 správního řádu. To znamená, že i v případě nevznesení námitek v kontrolním řízení, podléhá protokol hodnocení správního orgánu, a to z hlediska jeho úplnosti a správnosti. Pokud žalobce v průběhu kontroly předložil neúplné podklady, měl možnost v mezích práv účastníka správního řízení toto napravit a důkazy, které by navrhl či předložil, by pak musely být hodnoceny společně s protokolem o kontrole (§§ 33, 34 správního řádu). Žalobce ovšem nezpochybnil výsledek kontrolního zjištění ani při vyjádření k zahájenému správnímu řízení, vyjádření ze dne 16. 9. 1999 předložené žalobcem při jednání správní spis neobsahuje, a proto nelze vytýkat správnímu orgánu I. stupně nedostatek skutkových zjištění, když podkladem pro jeho rozhodnutí byl nezpochybněný protokol o kontrole včetně podkladů, o které se protokol opíral, a žádná jiná tvrzení, natož návrhy důkazů, v řízení uplatněny nebyly. V podaném odvolání žalobce opět poukazoval jen na připomínku ke kontrole týkající se zahrnutí DPH do ceny, teprve na výzvu odvolacího orgánu k návrhům na doplnění řízení doplnil žalobce odvolání o námitku nezahrnutí množství dodaných GJ, za které byla odběratelům poskytnuta sleva. Při projednání odvolání uvedl, že doloží tvrzené skutečnosti a poté předložil přehledy dodávek dvou kotelen (jeden neúplný) s údaji o smluvní korekci a smlouvu o dodávkách tepla uzavřenou na jiné než rozhodné období. Následně předložil jiné dva přehledy (tentokrát sice oba úplné, ovšem jeden z nich se lišil od dříve předloženého právě neuvedením smluvní korekce) a jiné smlouvy (sice na rozhodné období, ovšem neuzavřené žalobcem). Lze souhlasit se závěry odvolacího orgánu vyjádřenými v napadeném rozhodnutí, že nejde o důkazy vyvracející kontrolní zjištění. Rozhodnutí ve správním řízení musí být vydáno na základě spolehlivě zjištěného skutečného stavu věci (§ 46 správního řádu) a jedná se jistě o povinnost správního orgánu, který provádí dokazování (§ 34 odst. 4 správního řádu). V daném případě byl podkladem pro rozhodnutí o pokutě protokol o kontrole, jehož správnost byla žalobcem v odvolacím řízení zpochybněna, ale řádně nedoložena. Přitom důkazy, kterými by mohl svá tvrzení podložit byly pouze v jeho dispozici a správní orgán si je nemohl opatřit jinak. V daném případě by žalobce ke zpochybnění protokolu o kontrole jako důkazu ve správním řízení musel předložit zejména řádné smlouvy o dodávkách obsahující ujednání o slevě, musel by doložit, že byly splněny podmínky k poskytnutí slev a k jejich rozsahu, musel by doložit ujednání o způsobu poskytnutí slev

a konečně dokladovat realizaci poskytnutých slev. Zmínka v přehledech dodávek o smluvních korekcích vyvrácením kontrolních podkladů není, nehledě k tomu, že zmíněné přehledy žalobce předkládal v různých variantách a že ani součet v přehledech uvedených korekcí (138,4 GJ) neodpovídá rozdílu mezi jím tvrzeným množstvím dodávek tepla v GJ a množstvím zjištěným a doloženým kontrolou (157,54 GJ). V úplnosti doklady v uvedeném nezbytném rozsahu nebyly předloženy ani soudu. Odvolací orgán, který rozhodoval v mezích § 59 odst. 1 správního řádu a dal žalobci možnost doložení nově tvrzených skutečností, neporušil zákon, pokud za takové důkazní situace podle § 59 odst. 2 spr. řádu odvolání zamítl a rozhodnutí I. stupně potvrdil.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že žádná z žalobou uplatněných námitek není důvodná, a proto žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

Žalobce neměl v tomto přezkumném soudním řízení úspěch (§ 60 odst. 1 s. ř. s.), žalovaná nárok na náhradu nákladů řízení neuplatnila. Proto soud vyslovil, že se žalované 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 25. 2. 2004

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu