



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **P. spol. s r. o.**, zastoupený JUDr. Františkem Korandou, advokátem se sídlem Plzeň, Františkánská 7, proti žalovanému: **Státní energetická inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Praha 2, Štěpánská 15, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 10. 2004, č. j. 9 Ca 7/2003 - 55,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 10. 2004, č. j. 9 Ca 7/2003 - 55, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Včas podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 12. 2002, č. 904063502, jímž bylo podle § 95 odst. 2 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 ke dni vydání rozhodnutí (dále jen „energetický zákon“), a § 59 odst. 2 tehdy platného zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí (dále jen „správní řád“), zamítnuto odvolání a potvrzeno rozhodnutí Státní energetické inspekce, územního inspektorátu Plzeň, ze dne 17. 10. 2002, č. 324022102. Rozhodnutím Státní energetické inspekce, územního inspektorátu Plzeň, byla stěžovateli podle § 17 odst. 1 písm. b) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění účinném ke dni vydání tohoto rozhodnutí správního orgánu první instance i ke dni vydání žalobou napadeného správního rozhodnutí žalovaného (dále jen „zákon o cenách“), uložena pokuta 400 000 Kč za porušení podmínek věcného usměrňování cen podle ustanovení § 6 odst. 1 písm. c) a § 15 odst. 1 písm. c) zákona o cenách.

II.

Stěžovatel ve své kasační stížnosti uvedl, že podle jeho názoru Městský soud v Praze nesprávně posoudil právní otázku. Stěžovatel měl za to, že Městský soud v Praze, žalovaný i správní orgán první instance nesprávně posoudili, že některé z nákladů, zahrnutých jako dílčí náklady při výrobě a distribuci tepla, jehož cena podléhá věcnému usměrňování, byly ekonomicky neoprávněné; největší část takto nesprávně posouzených nákladů tvořily mzdové náklady na zaměstnance zajišťující provoz kotelny, v níž se teplo vyrábí. Stěžovatel takovéto posouzení považoval za nezákonné pro možný rozpor s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, jež upravují míru přípustné ingerence státu do soukromoprávních vztahů. Podle jeho názoru je nepřípustné, aby právnické osobě soukromého práva většinou vlastněné soukromými (fyzickými) osobami stát zasahoval do jejích vnitřních poměrů tak, že jí určuje počet zaměstnanců, kteří u stěžovatele zajišťují výrobu a distribuci tepla. Na tom nic nemění podle jeho přesvědčení ani skutečnost, že dodávání tepla je veřejnou službou a že cena tepla je státem regulována a že stanovení její výše stěžovatelem podléhá cenové kontrole státu. Kontrolní činnost státu však podle stěžovatele je přípustná jen v té míře, jaká je nezbytná k dosažení zákonem sledovaného účelu, tj. k regulaci ceny tepla.

Ke skutkovým okolnostem případu a k hodnocení skutkových závěrů a právního názoru Městského soudu v Praze stěžovatel uvedl, že provozuje plynovou kotelnu, v níž zaměstnává vedoucího, energetika, elektrotechnika, dva topiče a obsluhu úpravny vody. Městský soud v Praze, žalovaný a správní orgán první instance shledali topiče a elektrotechnika pro zajištění provozu kotelny nadbytečnými, a proto posoudili mzdové náklady na tyto zaměstnance ekonomicky neoprávněnými náklady ceny tepla. Soud podle stěžovatele dospěl k závěru, že za situace, kdy stěžovatel v provozním řádu kotelny stanovil minimální rozsah provádění občasné obsluhy kotelny na 3x 30 minut denně a prostřednictvím obchodní společnosti S. R. s. r. o. smluvně zajistil provádění preventivních měsíčních prohlídek kotelny a trvalou pohotovost pro případné poruchy, vyhodnotil žalovaný zcela oprávněně mzdové náklady na druhého topiče a elektrotechnika jako nadbytečné a ekonomicky neoprávněné – podle soudu sice správnímu orgánu nepřislušelo posuzovat personální či mzdovou politiku stěžovatele, avšak příslušelo mu hodnotit, zda mzdové náklady vynaložené na provoz kotelny a následně zahrnuté do ceny tepla byly vynaloženy důvodně, anebo nikoli. Stěžovatel je však toho názoru, že posuzování účelnosti vynaložených mzdových nákladů na zajištění výroby tepla a posuzování účelnosti zaměstnávání určitých pracovníků v určitých profesích při této činnosti je ve svém důsledku totéž.

Stěžovatel podle svých slov provozuje plynovou kotelnu k výrobě tepla a na základě svého vyhodnocení potřeb provozu kotelny dospěl k závěru, že k jeho zajištění je nezbytné zaměstnat 5 zaměstnanců v profesích vedoucí, energetik, elektrotechnik, dva topiči a obsluha úpravny vody. Toto vychází z jeho svobodné vůle a je mimo jiné odůvodněno odpovědností stěžovatele za zajištění bezporuchového chodu plynové kotelny. Otázka zajištění bezpečného provozu kotelny, stejně jako otázka bezporuchového zajištění dodávek tepla, je pro stěžovatele podle jeho slov prioritním kritériem při rozhodování o personálním obsazení obsluhy kotelny, které má přednost před hlediskem ekonomickým, kdy navíc mzdové náklady ve srovnání s náklady na topivo (zemní plyn) tvoří zcela nepatrnou část nákladů na výrobu tepla. Pokud Městský soud v Praze argumentoval provozním řádem kotelny, který stanoví minimální rozsah obsluhy kotelny na 3x 30 minut denně, je podle stěžovatele třeba poukázat na to, že doba obsluhy uvedená v provozním řádu je dobou minimální, při ideálním stavu bez poruch, provozních obtíží či dalších okolností, které mohou při provozu kotelny nastat. Z toho podle stěžovatele vyplývá, že skutečná doba obsluhy kotelny se může lišit (a v praxi se liší) od doby uvedené v provozním řádu.

Městský soud v Praze podle stěžovatele při posuzování oprávněnosti mzdových nákladů na druhého topiče rovněž nevzal v úvahu, že obsluhu kotelny je nutno zajišťovat nepřetržitě. Tato musí být v pohotovosti 24 hodin a 7 dní v týdnu (nemusí ovšem být nutně stále přítomna na pracovišti, nýbrž je zajišťována technickými prostředky, které v případě nestandardní situace v kotelně signalizují obsluze nutnost jejího zásahu). Stěžovatel jako zaměstnavatel nemůže podle svého přesvědčení požadovat po svém zaměstnanci (topiči), aby tento vykonával práci nepřetržitě, bez ohledu na zákonnou pracovní dobu a dobu odpočinku; obdobně to platí i o dovolené na zotavenou či nemoci topiče. Zaměstnávání dvou při obsluze kotelny se střídajících topičů je proto podle stěžovatele nezbytné, a tedy ekonomicky oprávněné.

Při posuzování ekonomické oprávněnosti zaměstnávání elektrotechnika nelze podle stěžovatele vycházet pouze ze znění servisní smlouvy uzavřené mezi stěžovatelem a společností S. R., s. r. o., nýbrž ze skutečné činnosti jednotlivých osob, tj. elektrotechnika a uvedené společnosti. Předmětem servisní smlouvy je provádění preventivních měsíčních prohlídek a zajištění trvalé pohotovosti pro případ poruchy. To však nevylučuje možnost provádět nezbytné elektrotechnické práce vlastním zaměstnancem stěžovatele. Pohotovostní služba je podle stěžovatele zaměřena především na poruchy rozvodů tepla, nikoli na běžné elektrotechnické práce, jejichž potřeba se běžně vyskytuje při provozu kotelny i za jejího bezporuchového provozu. I mzdové náklady na elektrotechnika jsou proto ekonomicky oprávněné.

Městský soud v Praze podle stěžovatele rovněž nepřihlédl k tomu, že pro tvorbu věcně usměrňované ceny tepla nejsou dána jednoznačná kritéria pro zahrnutí nákladů na jeho výrobu do ceny tepla. Cenové předpisy stanoví sice způsob tvorby této ceny, avšak tato právní úprava je velmi obecná a například náklady, které nejsou ekonomicky oprávněné, uvádí pouze demonstrativním výčtem, s použitím výrazu „obvykle“ (stěžovatel v této souvislosti poukázal na posudek znalce ing. J. B., CSc.), takže není vyloučeno, že za ekonomicky oprávněné mohou být v konkrétním případě považovány i náklady označené v cenovém předpisu jako „obvykle ekonomicky neoprávněné náklady“. Stěžovatel dále poukázal na to, že posouzení správnosti ceny tepla tak do značné míry závisí na subjektivním názoru příslušného správního orgánu na jednotlivé náklady, které cenu tepla vytvářejí. Stěžovatel rovněž poznamenal, že správní orgán, jemuž cenová kontrola příslušela před žalovaným, Finanční ředitelství v Plzni, při kontrole počátkem roku 1997 porušení cenového předpisu neshledal, zatímco žalovaný ano, třebaže metodika tvorby ceny tepla zůstala u stěžovatele nezměněna.

Stěžovatel dále poukázal na to, že kontrola správního orgánu první instance byla zaměřena pouze na náklady výroby tepla, nikoli však na náklady na jeho rozvod, třebaže cena tepla zahrnuje obě z těchto složek nákladů a třebaže stěžovatel má příslušnou licenci jak na výrobu tepla, tak na jeho rozvod. Bez posouzení nákladů na rozvod tepla nemohli podle stěžovatele žalovaný ani Městský soud v Praze dospět ke správnému závěru o ekonomické oprávněnosti či neoprávněnosti nákladů zahrnutých do ceny tepla.

Stěžovatel uvedl, že jako objektivní kritérium pro posouzení ekonomické oprávněnosti nákladů zahrnutých do ceny tepla se mu jeví porovnání této ceny s maximální přípustnou cenou, kterou stanoví Energetický regulační úřad [*stěžovatel nejspíše míní nikoli tento úřad, nýbrž Ministerstvo financí, neboť Energetický regulační úřad začal jako cenový regulační úřad v oblasti energetiky působit až účinností zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), dále jen „energetický zákon“, ustanovením jehož § 10, 1 bodu 2. mu byla*

tato kompetence v oblasti cen svěřena vložení nového § 2c do zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění pozdějších předpisů; energetický zákon nabyt účinnosti 1. 1. 2001 a ještě pro rok 2001 byly podmínky kalkulace regulované ceny tepelné energie stanoveny výměrem Ministerstva financí č. 01/2001, který byl vydán 5. 12. 2000 – pozn. Nejvyššího správního soudu]. Cena tepla účtovaná stěžovatelem nepřekročila podle jeho mínění tuto maximální přípustnou cenu, a proto jednotlivé náklady, které jsou do její výše zahrnuty, nelze považovat za ekonomicky neoprávněné. Pokud Městský soud v Praze tyto náklady takto posoudil, posoudil podle stěžovatele nesprávně právní otázku.

Podle stěžovatele může stát zasahovat do tvorby ceny tepla, pokud by jeho výrobce a distributor do ceny zahrnoval zcela neodůvodněné náklady, které by s výrobou a distribucí tepla vůbec nesouvisely (nákup luxusních automobilů, nemovitostí nesloužících k výrobě tepla apod.), nemůže tak ale činit v případě, že předmětem sporu jsou mzdové náklady na jednoho topiče a jednoho elektrotechnika, tedy na osoby, které se na výrobě tepla bezprostředně podílejí.

III.

Žalovaný ke kasační stížnosti v první řadě poznamenal, že stížní námitky se v podstatě shodují s obsahem žaloby; podal proto jen stručné vyjádření.

Námitka stěžovatele, že obsluhu kotelny nutno zajišťovat nepřetržitě, neobstojí podle žalovaného v konfrontaci s Místním provozním řádem sídlištní kotelny H., protože v bodu h) tohoto řádu si sám stěžovatel stanovil pro provoz kotelny za potřebnou občasnou obsluhu. Podle žalovaného za ekonomicky žádoucí nemůže žádný podnikatel považovat, aby pro občasnou obsluhu kotelny o výkonu 2,2 MW bylo jedno pracovní místo dublováno po celý rok dvěma pracovníky pro případ, že jeden z nich čerpá dovolenou na zotavenou či je v pracovní neschopnosti.

Náklady na elektrotechnika jsou rovněž podle žalovaného nedůvodné, a to s ohledem na znění žalobcem zmíněné servisní smlouvy, kterou jsou pokryty potřeby elektrotechnických činností, s ohledem na výkon kotelny (2,2 MW) a s ohledem na její osazení automatizovanými plynovými kotli. Podle žalobce si může stěžovatel zajišťovat elektrotechnické práce vlastním zaměstnancem, avšak za výše zmíněných podmínek nemohou být takto vynaložené mzdové náklady součástí kalkulace věcně usměrňované ceny tepelné energie pro domácnosti.

K námitce stěžovatele, že žalovaný se při cenové kontrole zaměřil pouze na náklady na výrobu tepla, ne však na náklady na jeho rozvod, žalovaný poznamenal, že tuto námitku vznesl stěžovatel v kasační stížnosti, avšak v žalobě nikoli. Ohledně samotného merita námitky žalovaný uvedl, že správní orgán při kontrole musel vycházet z podkladů poskytnutých samotným stěžovatelem. Ten účetně evidoval mzdové náklady na výrobu tepla i na jeho rozvod pod jednou položkou – ve výsledovce za období 1. 1. 2000 až 31. 12. 2000 jsou uvedeny položky 521.001 „Mzdové náklady – kotelna“ a „521.002 Mzdové náklady - ostatní“ (další činnosti, které jsou předmětem činnosti stěžovatele). Pokud tak sám stěžovatel činil, tj. vedl náklady obojího druhu pod jednou položkou, nemůže podle žalovaného diferenciaci mezi nimi provést správní orgán.

Žalovaný také odmítl jako chybný takový výklad cenových předpisů stěžovatelem, že pokud stěžovatel nepřekročil v kontrolovaném období maximální přípustnou cenu tepelné energie, nemohou být jednotlivé náklady v ní zahrnuté považovány za ekonomicky neoprávněné. Ustanovení bodu (6) položky č. 4, části II výměru Ministerstva financí č. 01/2000 podle žalobce dokládá, že dodržení maximálního nárůstu věcně usměrňované ceny tepelné energie neznamena automaticky, že nemohlo dojít k porušení cenových předpisů, a že tedy jednotlivé náklady uvedené v kalkulaci jsou vždy v oprávněné výši.

IV.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a je v ní namítán důvod odpovídající ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Tento důvod spočívá v námitce stěžovatele, že Městský soud v Praze v řízení před ním vedeném nesprávně posoudil následující právní otázky:

- 1) Zda může orgán provádějící cenovou kontrolu v případě kontroly věcně usměrňované ceny tepelné energie zkoumat ekonomickou oprávněnost jednotlivých dílčích nákladů vynaložených v souvislosti s výrobou a rozvodem tepelné energie, jestliže stěžovatelem účtovaná cena tepelné energie v kontrolovaném období nepřesáhla maximální přípustnou cenu stanovenou cenovým regulačním orgánem.
- 2) Za předpokladu, že otázka ad 1) bude zodpovězena kladně, zda mohl žalovaný při cenové kontrole jím prováděné dospět u nákladů na druhého topiče a na elektrotechniku k závěru, že se jedná o náklady ekonomicky neoprávněné, když při předchozí cenové kontrole prováděné za obdobných relevantních podmínek dospěl jiný tehdy příslušný správní orgán k závěru opačnému.
- 3) Za předpokladu, že otázka ad 1) bude zodpovězena kladně a otázka ad 2) rovněž kladně, zda při cenové kontrole v případě kontroly věcně usměrňované ceny tepelné energie bylo nutno u stěžovatele prověřovat vedle jednotlivých dílčích nákladů na výrobu tepelné energie také jednotlivé dílčí náklady na jeho rozvod, jestliže stěžovatel prováděl jak výrobu tepla, tak jeho rozvod.
- 4) Za předpokladu, že otázka ad 1) bude zodpovězena kladně a otázka ad 2) rovněž kladně, zda v případě stěžovatele byly mzdové náklady na druhého topiče a na elektrotechniku ekonomicky oprávněnými náklady.

V.

Nejvyšší správní soud se nejprve – i s ohledem na poukaz žalovaného – zabýval tím, zda stížní námitku (resp. všechny její dílčí části) uplatnil stěžovatel s ohledem na ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. přípustně.

Podle tohoto ustanovení kasační stížnost není přípustná, opírá-li se o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl. Podle § 103 odst. 1, 2 s. ř. s. je kasační stížnost přípustná jen z důvodů tam taxativně vymezených, jež jsou svojí povahou vždy důvody právními, jakkoli často mají za základ spor o zjišťování či hodnocení skutkových okolností nebo jiné skutkové námitky. Podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. žaloba proti rozhodnutí správního orgánu musí obsahovat mj. žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tak žalobci ukládá povinnost uvést v žalobě konkrétní (tj. ve vztahu k žalobci a k projednávané věci individualizovaná) skutková tvrzení doprovázená (v témže smyslu) konkrétní právní argumentací, z nichž plyne, z jakých důvodů považuje žalobce napadené

výroky správního rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, publikován na www.nssoud.cz). Žalobce je tedy povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti.

Ustanovení § 104 odst. 4 *in fine* s. ř. s. brání tomu, aby stěžovatel v kasační stížnosti uplatňoval jiné právní důvody, než které uplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno, ač tak učinit mohl; takové námitky jsou nepřijatelné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004 - 49, zveřejněný pod č. 419/2004 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu). Pojem „důvody“, užitý v ustanovení § 104 odst. 4 *in fine* s. ř. s., které navazuje na ustanovení § 103 s. ř. s., tak v případě kasačních stížností proti rozhodnutím krajských soudů o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu zřetelně odkazuje na tentýž pojem užitý v § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. při formulaci toho, jaký obsah mají mít žalobní body žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, a vede k jednoznačnému závěru, že v řízení o kasační stížnosti jsou zásadně nepřijatelné jiné důvody než ty, které se opírají o skutkové a právní důvody uvedené v žalobě (skutkové důvody, tj. relativně ucelená tvrzení o podstatných rysech skutkového stavu, jenž je základem určité právní výtky, nelze směřovat s uplatňováním skutečností před soudem, tedy s přednášením tvrzení o jednotlivostech či dílčích skutkových aspektech skutkových důvodů nebo jiných rozhodných skutkových okolností – zákaz uplatnění skutkových novot v řízení o kasační stížnosti je, zejména vzhledem k tomu, že krajský soud jedná ve správním soudnictví v plné jurisdikci, upraven v § 109 odst. 4 s. ř. s.; viz k tomu již zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004 - 49, zveřejněný pod č. 419/2004 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu). *Důvody kasační stížnosti tedy lze opřít jen o takové konkrétní právní či skutkové důvody, jež byly v řízení před krajským soudem přípustně uplatněny (viz § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.), a tedy alespoň v základních rysech v žalobních bodech obsažených v žalobě či jejím včasném rozšíření formulovány a případně dále (i po uplynutí lhůty k podání či rozšíření žaloby) upřesněny či podrobněji rozvedeny, aniž by tím byly rozšiřovány; to platí jen za předpokladu, že uvedené právní či skutkové důvody stěžovatel mohl v žalobě či jejím včasném rozšíření uplatnit* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 2 Azs 134/2005 - 43, publikovaný pod č. 685/2005 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu).

Stěžovatel v žalobě podané k Městskému soudu v Praze dne 13. 1. 2003 na jejích str. 2 a 3 nepochybně učinil součástí žalobních bodů námitku, v žalobě ovšem formulovanou velmi obecně, že konkrétní náklady stěžovatele, mezi nimi též náklady identifikovatelné jako mzdové náklady na druhého topiče a elektrotechnika v letech 1999 a 2000, byly žalovaným nesprávně posouzeny jako ekonomicky neoprávněné. Žaloba nebyla ve třicetidenní lhůtě k rozšíření žaloby (§ 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s., § 72 odst. 1 s. ř. s., § 17 odst. 6 zákona o cenách; viz též usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2003, č. j. 5 A 4/2002 - 49, zveřejněné pod č. 175/2004 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) rozšířena o další žalobní body. Na výzvu soudu pak stěžovatel – již po této třicetidenní lhůtě – konkretizoval tento jediný žalobní bod tak, že ve vyjádření z 28. 7. 2003 poukázal na to, že

- žalovaný nemůže stěžovateli předepisovat počet a strukturu jeho zaměstnanců a stanovovat výši mzdových nákladů na teplo,

- zaměstnanci stěžovatele, jejichž mzdy byly shledány ekonomicky neoprávněným nákladem, zajišťovali vedle vlastní obsluhy kotelny i správní činnosti stěžovatele, mezi nimi i správní činnosti spojené s výrobou a rozvodem tepla,
- žalovaný při hodnocení ekonomické oprávněnosti nákladů stěžovatele používá neobvyklé zařazení pracovních funkcí (podle stěžovatele v kotelnách o výkonu 1 až 4 MW nebývá „ředitel společnosti v kotelně“ a „vedoucí technickoprovozního úseku – elektrotechnik“), a proto nemůže stanovovat, kteří zaměstnanci stěžovatele jsou nadbyteční,
- žalovaný se řídil nesprávnými úvahami o ekonomické oprávněnosti nákladů stěžovatele, pokud nevzal v úvahu organizační řád stěžovatele, který stanoví mj. výkon funkcí u stěžovatele, dále Místní provozní řád sídlištní H., pracovní řád stěžovatele a směrnici o provádění servisní činnosti u stěžovatele a pokud nepřihlédl k faktické realizaci výroby tepla u stěžovatele, kde podle jeho názoru není možno zabezpečit trvalý provoz jedním topičem a jedním jeho nadřazeným a kde kotelna musí být z provozního hlediska trvale pod kontrolou s jistotou okamžité reakce na nestandardní stavy,
- žalovaný hodnotil výrobu tepla u stěžovatele subjektivisticky a nekompetentně.

Při jednání před Městským soudem v Praze pak stěžovatel odkázal ve své argumentaci na závěry znaleckého posudku znalce ing. J. B., Csc., ze dne 30. 9. 2002. Dále stěžovatel upozornil, že žalovaný jen stěží mohl správně posoudit oprávněnost nákladů stěžovatele při výrobě a rozvodu tepla, zabýval-li se pouze jeho výrobou, a nikoli rozvodem a neposoudil-li některé technické věci a parametry v kotelně. Závěrem stěžovatel uvedl, že postupem správních orgánů, tj. i žalovaného, došlo k porušení principu minimalizace zásahu státních orgánů do právní a majetkové sféry právnických osob. Poukázal na to, že závady u stěžovatele byly žalovaným shledány poté, co předtím jiné orgány závady neshledaly (stěžovatel zjevně minil závady ve vztahu k obdobným nákladovým položkám – pozn. Nejvyššího správního soudu).

Z výše uvedené rekapitulace obsahu žaloby a dalších vyjádření stěžovatele v řízení před Městským soudem v Praze je patrné, že žalobním bodem, který stěžovatel učinil předmětem žaloby, byla námitka nesprávného posouzení otázky ekonomické oprávněnosti nákladů stěžovatele na druhého topiče a na elektrotechnika při výrobě a rozvodu tepelné energie v roce 2000 (zabývat se posouzením téhož pro rok 1999 je meritorně bezpředmětné a může mít nanejvýš funkci komparační, neboť, jak z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu první instance jednoznačně vyplývá, pokuta ve výši 400 000 Kč byla uložena výhradně s přihlédnutím k porušení povinností stěžovatele na úseku cen v roce 2000, nikoli v roce 1999). Námitka nesprávného posouzení ekonomické oprávněnosti dalších dílčích nákladů při této činnosti nebyla stěžovatelem vznesena, neboť argumentace stěžovatele zde byla více než nekonkrétní. V těchto ohledech Nejvyšší správní soud plně souhlasí s klasifikací žalobního bodu stěžovatele, jak ji provedl Městský soud v Praze na str. 10-11 svého rozsudku.

Všechny právní otázky, jak je Nejvyšší správní soud extrahoval z obsahu kasační stížnosti stěžovatele a jak je sumarizoval pod body 1) až 4) v čl. IV. tohoto rozsudku, byly ale stěžovatelem v rámci řízení před Městským soudem v Praze nastoleny – přinejmenším v základních obrysech – jakožto dílčí otázky, jež bylo podle stěžovatele nezbytné posoudit při zvažování, zda náklady na mzdy druhého topiče a elektrotechnika lze pro účely stanovení věcně usměrňované ceny tepelné energie v případě stěžovatele považovat za ekonomicky oprávněné [to platí i o právní otázce popsané Nejvyšším správním soudem sub 1) v čl. IV.

tohoto rozsudku, kterou lze, byť s nemalou dávkou shovívavosti, ztotožnit s žalobní argumentací stěžovatele, že žalovaný nemůže stěžovateli předepisovat počet a strukturu jeho zaměstnanců a stanovovat výši mzdových nákladů na teplo]. V podstatě všemi těmito otázkami, až na jedinou, se také Městský soud v Praze přezkoumatelným způsobem zabýval na str. 11-12 jeho rozsudku, byť v některých ohledech v nejvyšší stručnosti a ne vždy výslovně, nýbrž jen implicitně – tuto stručnost odůvodnění však lze s výjimkou dále uvedenou ještě akceptovat jako přezkoumatelnou vzhledem k nepřilíživě konkrétní a v řadě ohledů extrémně kusé argumentaci stěžovatele.

Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že všechny stížní námitky v rozsahu výše specifikovaném stěžovatel uplatnil přípustně, v souladu s § 104 odst. 4 *in fine* s. ř. s.

VI.

Rozsahem a důvody je Nejvyšší správní soud vázán podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.

Při přezkoumávání rozsudku Městského soudu v Praze z hledisek § 109 odst. 3 s. ř. s., které je Nejvyšší správní soud povinen učinit z úřední povinnosti, bylo ovšem shledáno, že kasační stížností napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], neboť soud se vůbec nevypořádal s argumentací stěžovatele, že závady u něho byly žalovaným shledány poté, co předtím jiné orgány závady (*rozuměj: závady obdobné povahy za obdobné situace – pozn. Nejvyššího správního soudu*) neshledaly. Touto argumentací stěžovatele se soud v odůvodnění svého rozsudku vůbec nezabýval – zhojit uvedenou vadu rozsudku nemůže ani skutečnost, že stěžovatelova argumentace byla v daném případě velmi kusá, neboť se sice jednalo jen o jeden z více argumentů stěžovatele, ovšem o argument vcelku zásadní povahy, který stěžovatel setrvale vznášel i v průběhu předchozího správního řízení (k přezkoumatelnosti rozhodnutí srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, zveřejněný pod č. 34 ve svazku č. 3 Sbírký nálezu a usnesení Ústavního soudu; nález Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, zveřejněný pod č. 85 ve svazku č. 8 Sbírký nálezu a usnesení Ústavního soudu; nález Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 686/02, zveřejněný pod č. 155 ve svazku č. 35 Sbírký nálezu a usnesení Ústavního soudu; rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, sp. zn. 6 A 48/92, zveřejněné v Soudní judikatuře ve věcech správních pod č. 27/1994 a ve Správním právu č. 2/1994, str. 90; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 As 27/2004 - 74; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 7 As 60/2003 - 75; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2004, č. j. 7 Afs 3/2003 - 93; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, zveřejněný pod č. 689/2005 Sbírký rozhodnutí Nejvyššího správního soudu; všechny zmíněné rozsudky Nejvyššího správního soudu zveřejněny též na www.nssoud.cz).

Nezbylo proto než rozsudek Městského soudu v Praze podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušit.

VII.

Vlastní stížní námitkou se Nejvyšší správní soud nemohl věcně zabývat, neboť to by bylo možné teprve tehdy, bylo-li by výsledkem řízení před Městským soudem v Praze rozhodnutí přezkoumatelné z hlediska všech účastníky relevantně vznesených námitek. Navíc zkoumání dílčích částí stížní námitky sub IV. 3) a 4) je podmíněno kladnou

odpovědí na právní otázku sub IV. 2), která ovšem je právě otázkou, již se Městský soud v Praze meritorně vůbec nezabýval a na niž ve svém rozsudku neodpověděl, ač tak, jak shora vyloženo, učinil měl.

VIII.

Městský soud v Praze se proto v novém rozhodnutí ve věci bude přezkoumatelným způsobem zabývat otázkou, zda žalovaný byl oprávněn posuzovat mzdové náklady na druhého topiče a elektrotechnika jako ekonomicky neoprávněné, jestliže předtím jiný k tomu příslušný kontrolní orgán uvedené náklady za obdobných podmínek ekonomicky neoprávněnými neshledal. Městský soud v Praze bude muset nejprve vyzvat stěžovatele ke konkretizaci jeho tvrzení o rozdílnosti posuzování uvedených nákladů a v případě, že tak stěžovatel učiní, bude si muset dále ověřit, zda se vůbec tato tvrzení po skutkové stránce zakládají na pravdě – k tomu si za součinnosti příslušných orgánů a případně stěžovatele opatří potřebné podklady.

Nebude-li Městským soudem v Praze zjištěno, že tvrzení stěžovatele o rozdílném posuzování obdobných situací správními orgány jsou relevantní (např. proto, že bude zjištěno, že ve skutečnosti nešlo o situace skutkově obdobné nebo že sice skutkově obdobné byly, ale byly posuzovány za rozdílných právních úprav), není třeba je dále podrobovat detailnímu právnímu rozboru, bude-li shledána existence takových relevantních odlišností, které budou dostatečným důvodem pro odlišné posuzování.

Pakliže ale bude zjištěno, že opravdu různé správní orgány posuzovaly v obdobných skutkových konstelacích obdobné náklady při výrobě tepelné energie za obdobné právní úpravy regulace cen tepelné energie rozdílně z hlediska jejich ekonomické oprávněnosti, zaměří se Městský soud v Praze na posouzení otázky, zda takový postup byl přípustný, anebo nikoli.

Nejvyšší správní soud v této souvislosti připomíná svoji judikaturu, podle níž ze zásady zákazu libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení (viz čl. 1 věta první Listiny základních práv a svobod) vyplývá princip zásadní vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí v případě, že mu zákon dává prostor pro uvážení, pokud se taková praxe vytvořila (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005 - 57, publikovaný pod č. 605/2005 Sb. Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu). Tento princip lze považovat za jeden z vůdčích ústavních principů, jež musí veřejná správa ve své činnosti respektovat, a našel ostatně své legislativní vyjádření i na úrovni jednoduchého práva v § 2 odst. 4 *in fine* nového správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů), v němž se praví, že *správní orgán dbá, aby (...) při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly*. I před účinností nového správního řádu byl ovšem tento princip součástí českého práva, a to právě s ohledem na výše zmíněné ustanovení Listiny základních práv a svobod.

Nejvyšší správní soud ovšem poznamenává, že ne každé rozdílné posuzování obdobných situací musí nutně být libovůlí a neodůvodněně nerovným zacházením. Odchýlit se od určité správní praxe, jež se případně vytvořila, totiž správní orgán může, avšak zásadně pouze *pro futuro*, z racionálních důvodů a pro všechny případy, kterých se praxí zavedený postup správního orgánu dotýká. Na okraj nutno zdůraznit, že samotný přesun kontrolních a sankčních pravomocí z jednoho správního orgánu na druhý, jak k tomu došlo přesunem

kontrolních a sankčních pravomocí v oblasti regulace cen v energetice z finančních ředitelství (viz § 3 odst. 1 a odst. 2 zákona o cenách, ve znění účinném do 31. 12. 2000, tj. do účinnosti energetického zákona) na Státní energetickou inspekci (viz § 3 odst. 3 a odst. 4 zákona o cenách, ve znění účinném od 1. 1. 2001, tj. od účinnosti energetického zákona), neznamená bez dalšího důvod k „vyvázání se“ nově příslušného správního orgánu z předchozí správní praxe, vytvořila-li se – k tomu by mohlo dojít pouze tehdy, došlo-li by současně s přesunem kompetencí k takovým implicitním či výslovným změnám v relevantní hmotněprávní či procesní úpravě, které by zakládaly racionální důvod k opuštění této praxe či její zachování dokonce přímo znemožňovaly. Dále nutno poznamenat, že účastník řízení se před správním orgánem může dovolávat obdobného zacházení jako v předchozích srovnatelných případech jen tehdy, byl-li tento předchozí postup správního orgánu v souladu se zákonem – jinak řečeno, účastník se nemůže domáhat, aby správní orgán nadále dodržoval svoji předchozí nezákonnou správní praxi (i když nebyla relevantně napadena či jinými mechanismy uvedena do souladu se zákonem), nýbrž se může domáhat toliko toho, aby správní orgán dodržoval takovou správní praxi, která se pohybuje v mezích prostoru pro uvážení, jenž je mu zákonem dán.

Pakliže Městský soud v Praze dospěje k závěru, že žalovaný byl vázán předchozí správní praxí, přičemž se jí v projednávané věci stěžovatele nedržel a zároveň nebyl dán ani relevantní důvod pro odchylení se této praxe, musí takové zjištění vést ke zrušení rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost.

IX.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí Městského soudu v Praze a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V takovém případě rovněž Městský soud v Praze rozhodne v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 25. dubna 2006

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu