



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudkyň JUDr. Marie Žiškové a Mgr. Jany Brothánkové v právní věci žalobce: **Ing. Václav Votava**, podnikající pod obchodní firmou Václav Votava – Služby, se sídlem Jiráskova 836, Milevsko, zastoupen JUDr. Václavem Kalinou, advokátem se sídlem Heydukova 101, Písek, proti žalovanému: **Energetický regulační úřad**, se sídlem Masarykovo nám. 5, Jihlava, proti rozhodnutí Státní energetické inspekce, ústřední inspektorát ze dne 23. 3. 2010, čj. 031303309/266/10/90.220/Kr, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 3. 2014, čj. 8A 147/2013 – 65,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce provozoval v období roku 2008 na území města Milevsko systém centrálního zásobování teplem, sestávající se z primárního horkovodního rozvodu, do kterého byla tepelná energie nakupována od jejího výrobce, společnosti ZVVZ, a.s. (kotelna na spalování uhlí), a sekundárních teplovodních rozvodů včetně výměňkových stanic. Dále v tomto roce žalobce vyráběl a dodával tepelnou energii ze dvou blokových kotelen na spalování zemního plynu a pěti plynových kotelen domovního typu. Tato technologická zařízení měl pronajata na základě nájemních smluv od města Milevsko. Žalobce dodával v roce 2008 tepelnou energii vyrobenou z uhlí a zemního plynu na třech úrovních předání – z primárního rozvodu, z centrální výměňkové stanice a z rozvodů blokových kotelen, kotelen domovních a sekundárních rozvodů.

[2] Dne 6. 8. 2009 Státní energetická inspekce, územní inspektorát pro Jihočeský kraj (dále jen „správní orgán I. stupně“) zahájila u žalobce kontrolu, jejímž předmětem bylo dodržování podmínek věcného usměrňování cen při tvorbě tepelné energie v roce 2008 v Milevsku podle cenového rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 5/2007 ze dne 17. 9. 2007 (dále jen „cenové rozhodnutí“) a dále dodržování § 2 odst. 1 a 2, § 6 odst. 1 písm. a) až c), § 7 odst. 1 a § 11 odst. 1 písm. b) a odst. 2 a § 12 odst. 1 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách. Na základě kontroly správní orgán I. stupně zjistil, že průměrná uplatňovaná cena tepelné energie za tepelné systémy ve městě Milevsko v roce 2008 ve výši 416,43 Kč/GJ včetně DPH převyšuje cenu na příslušné úrovni předání, stanovenou váženým průměrem na 414,59 Kč/GJ. Žalobce jako dodavatel uplatňoval v roce 2008 u svých odběratelů ve městě Milevsko průměrnou cenu tepelné energie ve výši 416,43 Kč/GJ včetně DPH, tedy o 6,27 Kč/GJ včetně DPH vyšší než povoluje cenové rozhodnutí. Z kontroly dále vyplynulo, že žalobce zahrnul do ceny tepelné energie dodávané z domovní kotelny Dům pečovatelských služeb náklady na nájemné ve výši 79,24 Kč/GJ, což přesahuje maximální výši nájemného stanovenou v příloze cenového rozhodnutí, jež lze zahrnout do ceny tepelné energie, na 45 Kč/GJ. Nájemné přesahující výši nájemného stanoveného cenovým předpisem v celkové výši 79.224,5 Kč bez DPH proto správní orgán I. stupně považoval za ekonomicky neoprávněné náklady.

[3] Proti zjištěním provedené kontroly podal žalobce námitky, v rámci kterých uvedl, že po obdržení protokolu o kontrole zjednal nápravu stavu a předložil nové podklady, zejména účetní vyrovnání pohledávek a závazků s městem Milevsko (nájemné) a smlouvu o poskytnutí množstevní slevy společnosti L-NOVA REAL s.r.o. Ekonomicky neoprávněné náklady na nájemné kotelny Dům pečovatelských služeb ve výši 79.224,5 Kč bez DPH tak byly městu Milevsko vráceny jednorázovým zápočtem a společnosti L-NOVA REAL s.r.o. byla poskytnuta množstevní sleva na dodávky tepelné energie v roce 2008 v částce 94.743 Kč bez DPH. Správní orgán I. stupně však v rozhodnutí o námitkách ze dne 29. 10. 2009, čj. 031303309/1245/09/31.100/Št uvedl, že jelikož se jedná o změny dodatečně prováděné stěžovatelem na základě závěrů uvedených v protokolu, nelze tyto změny zpětně akceptovat v jeho obsahu. Dne 16. 11. 2009 byl pak správnímu orgánu I. stupně doručen informativní dopis, ve kterém mu žalobce vytkl, že neobdržel pověření pracovníků ve smyslu § 12 odst. 2 písm. a) zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, jak to bylo obvyklé při předchozích kontrolách a dále že kontrolní pracovník Ing. C. byl podjatý.

[4] Správní orgán I. stupně vydal na základě provedené kontroly dne 22. 12. 2009 rozhodnutí č. 314033109, kterým uložil žalobci podle § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách pokutu ve výši 518.041 Kč za porušení cenových předpisů dle § 15 odst. 1 písm. c) zákona o cenách, ve znění platném v době spáchání správního deliktu, které bylo překvalifikováno jeho novelou provedenou zákonem č. 403/2009 Sb. dikcí § 16 odst. 1 písm. d), neboť v rozporu s podmínkami pro věcné usměrňování cen stanovenými v § 6 odst. 1 písm. a) a c) téhož zákona nedodržel v provozovaném tepelném hospodářství ve městě Milevsko závazný postup při tvorbě ceny nebo při její kalkulaci stanovený cenovým orgánem pro rok 2008, spolu se vznikem nepřiměřeného majetkového prospěchu, vyčísleným podle platné vyhlášky č. 580/1990 Sb., provádějící v době spáchání správního deliktu zákon o cenách.

[5] Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal žalobce odvolání, ve kterém tvrdil, že kontrolní zjištění, na základě nichž byla uložena pokuta, je nepřesné a do značné míry nepravdivé a při činnosti kontrolních orgánů došlo k podstatným procesním vadám a nedostatkům. Státní energetická inspekce, ústřední inspektorát (dnem 18. 8. 2011 do jejích práv v souladu s novelou zákona č. 458/2000 Sb. provedenou zákonem č. 211/2011 Sb. vstoupil Energetický regulační úřad, dále jen „žalovaný“) odvolání žalobce zamítla a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila.

II. Shrnutí napadeného rozsudku městského soudu

[6] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu, kterou městský soud zamítl jako nedůvodnou.

[7] Městský soud se nejprve zabýval zákonností provedené kontroly, tedy žalobními námitkami spočívajícími v nepředložení pověření pracovníků správního orgánu I. stupně k provedení kontroly a v podjatosti kontrolního pracovníka Ing. C. Dospěl k tomu, že kontrola byla realizována v souladu se zákonem o státní kontrole.

[8] Dále soud uzavřel, že žalobce provedl úpravy ceny tepelné energie až na základě kontrolních zjištění. Pokud by totiž provedl zápočet městu Milevsko a množstevní slevu společnosti L-NOVA REAL s.r.o. již v měsíci lednu 2008, jak uvádí, byly by tyto účetní operace zaznamenány ve výsledovkách a tržby o příslušnou částku poníženy. Městský soud také uvedl, že tzv. „vrácení nájemného“ městu Milevsko jako pronajímateli nelze považovat (ani kdyby se tak stalo před zahájením kontroly), vzhledem k povaze celé transakce, za krok, který by měl vliv na cenu tepelné energie. Pokud jde o množstevní slevu, městský soud souhlasil s žalovaným, že tu měl žalobce poskytnout při vyúčtování, tj. do 30. 4. 2009, a ne až na konci roku 2009. Jednalo se proto o účelové vrácení peněz tak, aby průměrná uplatňovaná cena včetně DPH byla nižší, než úroveň průměrné uplatňované ceny dle bodu (3.1), (3.2) a (3.3) přílohy cenového rozhodnutí, tj. 414,59 Kč/GJ.

[9] Městský soud neshledal pochybení správních orgánů ani v otázce stanovení pokuty ve výši jednonásobku nepřiměřeného majetkového prospěchu. Správní orgány přihlédly ke všem relevantním skutečnostem zjištěným při kontrole ve správním řízení v posuzované věci, zejména pak k ekonomicky neoprávněným nákladům promítnutým do ceny tepelné energie dodávané z domovní kotelny Dům pečovatelských služeb a nepřiměřenému majetkovému prospěchu při prodeji tepelné energie v roce 2008, vyčíslenému podle § 8 vyhlášky č. 580/1990 Sb. ve výši 518.041,19 Kč včetně DPH.

III. Argumenty kasační stížnosti žalobce a vyjádření žalovaného

[10] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení.

[11] Stěžovatel namítá, že soud v podstatě neakceptoval námitky proti ustanovení pracovníků žalovaného pověřených kontrolou a zcela pominul nesrovnalost v oznámení o zahájení kontroly a v udělení pověření k provedení kontroly. Toto stěžovatel považuje za podstatné porušení podmínek provedení kontroly.

[12] Soud neakceptoval postup stěžovatele, který předkládal a prokazoval zápočty pro město Milevsko a pro společnost L-NOVA REAL s.r.o., přestože oba subjekty upozornil na nesprávné stanovení ceny tepla již v lednu roku 2009, nikoliv lednu roku 2008, jak uvádí soud. V tuto dobu totiž stěžovatel ještě výši tepla přesně neznal. K tomuto údaji došlo omylem při sepisování žaloby zástupcem stěžovatele. Kdyby pracovníci žalovaného byli ochotni se s těmito podklady seznámit, nepochybně by o nich museli ve svém protokole učinit alespoň zmínku. V důsledku tohoto omylu, který byl v podání žalobce učiněn, pak městský soud dochází k nesprávnému závěru, neboť současně se smlouvou o poskytnutí množstevní slevy stěžovatel

provedl započtení ve svém účetnictví ke dni 20. 1. 2009 a následně pak došlo k zaplacení těchto přeplatků městu Milevsko a L-NOVA REAL s.r.o.

[13] Stěžovatel městskému soudu vytýká, že nepřisvědčil jeho námitkám týkajícím se postupu žalovaného, zejména soud nevzal v úvahu námitku, že stěžovatel pracovníkům žalovaného nabízel účetnictví, ze kterého mohli zcela jednoznačně dojít k závěru, jak, kdy a v jaké výši byla náhrada, která měla být ve výši bezdůvodného obohacení z titulu nesprávně spočítané výše za teplo, uhrazena.

[14] Ve svém doplnění kasační stížnosti ze dne 13. 5. 2014 stěžovatel poznamenal, že při studiu spisu a dokladů, které měl k dispozici od žalovaného, zjistil, že přestože žalovanému při kontrole probíhající prostřednictvím Státní energetické inspekce předkládal podklady ke kontrole, jež byly uzavřeny před 1. 1. 2008, tyto podklady kontrolní orgány do své zprávy nepřevzaly. Kontroloři takto neakceptovali cenové ujednání pro období 1. 1. 2008 až 31. 12. 2008, které stěžovatel uzavřel s městem Milevsko dne 12. 12. 2007. V tomto cenovém ujednání byl přítom zásadní údaj pro stanovení doby k eventuální úpravě ceny tepla za toto období. V případě akceptace tohoto ujednání by žalovaný ani městský soud nemohli dospět k závěru, že se stěžovatel nevypořádal ohledně ceny tepla bezprostředně poté, co skončilo topné období roku 2008.

[15] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti předně uvedl, že kasační námitky stěžovatele jsou obecné a není z nich zřejmé, v čem spatřuje důvody pro podání kasační stížnosti uvedené v § 103 odst. 1 s. ř. s. Proto je dle názoru žalovaného kasační stížnost nepřípustná ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. Pokud by však Nejvyšší správní soud tuto kasační stížnost přesto projednal, žalovaný s kasačními námitkami nesouhlasí, naopak se ztotožňuje se závěry rozsudku městského soudu, který se vypořádal se všemi námitkami uvedenými v žalobě. Z uvedených důvodů žalovaný navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítl, popřípadě ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl jako nedůvodnou.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[16] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a není důvodné kasační stížnost odmítnout pro nepřípustnost.

[17] Co se týče kasačních námitek stěžovatele, lze do určité míry přisvědčit názoru žalovaného uvedeného v jeho vyjádření ke kasační stížnosti, že námitky jsou poměrně obecné. Nejvyšší správní soud má nicméně za to, že z těchto námitek je zřejmé, z jakých důvodů stěžovatel podává svoji kasační stížnost, resp. proč napadá rozsudek městského soudu.

[18] Jako důvody kasační stížnosti uvádí stěžovatel důvody obsažené v § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. a brojí tak proti tomu, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech. Kontrolní pracovníci totiž nebyli ochotni se seznámit s některými jeho účetními a jinými doklady a nezahrnuli je tak do správního spisu. Dále dle kasačního soudu stěžovatel namítá nezákonnost napadeného rozsudku ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť nesouhlasí s posouzením otázky týkající se údajného nepověření pracovníků správního orgánu I. stupně k provedení kontroly u stěžovatele a dále postupu stěžovatele při prokazování zápočtů pro město Milevsko a společnost L-NOVA REAL s.r.o.

[19] Kasační stížnost není důvodná.

[20] Nejprve se kasační soud věnoval otázce zákonnosti zahájení kontroly, která byla u stěžovatele provedena za účelem zjištění dodržování podmínek věcného usměrňování cen při tvorbě tepelné energie v roce 2008. Stěžovatel v této souvislosti namítá, že mu nebylo předloženo pověření pracovníků správního orgánu I. stupně k této kontrole.

[21] Podle § 12 odst. 2 písm. a) zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole byli kontrolní pracovníci mimo jiné povinni oznámit kontrolované osobě zahájení kontroly a předložit k tomu vydané pověření. Ve správním spise je založeno „Oznámení o zahájení kontroly“ ze dne 24. 7. 2009 i „Pověření k provedení kontroly“ pro příslušné pracovníky správního orgánu I. stupně z téhož dne. Ze spisu městského soudu je dále patrné, že při zahájení kontroly stěžovatel obdržel „Oznámení o zahájení kontroly“, neboť jej připojil jako přílohu odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně o uložení pokuty. Z tohoto faktu lze alespoň dovozovat, že spolu s oznámením mu bylo předloženo i pověření pro kontrolní pracovníky. V informativním dopisu doručeném správnímu orgánu I. stupně dne 16. 11. 2009 navíc stěžovatel sám uvedl, že je mu vzhledem k předchozím u něj prováděným kontrolám známo, že při zahájení kontroly má obdržet pověření pracovníků k provedení kontroly. Nabízí se proto otázka, proč stěžovatel nenamítl údajně nepředložení pověření již dříve, tedy buď v protokolu o kontrole, který mu byl předložen k podpisu, nebo ve svých námitkách proti provedené kontrole. Jestliže ovšem tvrzení o nezákonnosti zahájení kontroly uplatnil až poté, co nebylo vyhověno jeho námitkám proti kontrole, vyznívá toto tvrzení jako účelové. Kasační soud dále shodně s městským soudem poukazuje na rozsudek městského soudu ze dne 21. 9. 2006, čj. 10 Ca 127/2005 - 41, publ. pod č. 1087/2007 Sb. NSS, podle kterého opomenutí pracovníků kontrolního orgánu předložit pověření nemá vliv na platné zahájení kontroly, pokud kontrolovaná osoba předložením pověření nepožadovala, neboť neměla pochybnosti o tom, že se jedná o pracovníky kontrolního orgánu pověřené k provedení kontroly. V nyní projednávané věci nebylo z jednání stěžovatele v průběhu kontroly nijak patrné, že by měl jakékoliv pochyby, že se skutečně jedná o kontrolní pracovníky správního orgánu I. stupně oprávněné k provedení kontroly. Zahájení kontroly u stěžovatele by proto bylo třeba považovat za platné i za předpokladu, že by kontrolní pracovníci skutečně svá pověření nepředložili.

[22] Nejvyšší správní soud se tedy ztotožnil se závěry žalovaného i městského soudu a shledal námitku spočívající v porušení podmínek kontroly nedůvodnou.

[23] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou týkající se postupu stěžovatele při předkládání a poskytování zápočtů pro město Milevsko a společnost L-NOVA REAL s.r.o. Stěžovatel tak *de facto* brojí proti tomu, že podle správních orgánů i městského soudu provedl tyto zápočty až na základě kontroly správního orgánu I. stupně a jednalo se proto o účelové vrácení peněz tak, aby průměrná uplatňovaná cena včetně DPH byla nižší než úroveň usměrňované ceny.

[24] Kasační soud souhlasí s žalovaným i městským soudem, že z jednání stěžovatele je jednoznačně zřejmé, že namítané korekce ceny tepelné energie pomocí uvedených zápočtů byly provedeny účelově až na základě zjištění z kontroly. To je patrné např. z dopisu městu Milevsko nazvaného Jednostranné vyúčtování závazků a pohledávek. Tento dopis byl sice datován 1. 9. 2009, avšak z jeho obsahu vyplývá, že musel vzniknout až po vydání protokolu o kontrole č. 031303309, neboť v němž žalobce citoval pasáž z tohoto protokolu. Správní orgán navíc správně poznamenal, že vrácení nájemného městu Milevsko by ani v případě realizace této transakce před provedenou kontrolou nemělo na cenu tepelné energie za rok 2008 žádný vliv. Skutečnost, že stěžovatel může zahrnout do kalkulace ceny tepelné energie nájemné kotelny

(resp. určitou část nájemného určenou cenovým předpisem) totiž neznamená, že po následném vrácení nájemného ve výši, kterou správní orgán I. stupně označil jako neoprávněné ekonomické náklady, dojde ke korekci ceny tepelné energie. Je třeba proto přisvědčit městskému soudu, že stěžovatel zde směšuje postavení nájemce a pronajímatele tepelného hospodářství a postavení dodavatele a odběratele tepelné energie. Vliv na cenu tepelné energie by bylo možné připustit v případě, že by stěžovatel vrátil městu Milevsko jako jednomu z odběratelů přeplatek na ceně tepelné energie, nikoliv, pokud mu jako pronajímatel vrátil nájemné.

[25] Co se týče množstevní slevy udělené společnosti L-NOVA REAL s.r.o., ta by mohla mít na cenu tepelné energie vliv, pokud by byla uplatněna před provedením kontroly. Tak tomu ovšem v projednávaném případě nebylo. Ze správního spisu je patrné, že příslušná smlouva o množstevní slevě je datována 1. 9. 2009, nikoliv ke dni 20. 1. 2009, jak uvádí stěžovatel ve své kasační stížnosti. Proto ani vyúčtování této množstevní slevy nemohlo být provedeno již v lednu 2009, ale nejdříve v září tohoto roku. Vyúčtování množstevní slevy až v září roku 2009 však odporuje § 7 odst. 1 vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 372/2001 Sb., kterou se stanoví pravidla pro rozúčtování nákladů na tepelnou energii na vytápění a nákladů na poskytování teplé užitkové vody mezi konečné spotřebitele, podle kterého se náklady na tepelnou energii připadající na konečné spotřebitele vyúčtovávají nejméně jednou ročně, a to nejpozději do čtyř kalendářních měsíců po uplynutí zúčtovacího období. Z toho vyplývá, že stěžovatel měl množstevní slevu společnosti L-NOVA REAL s.r.o. vyúčtovat nejpozději do 30. 4. 2009, nikoliv až 1. 9. 2009. To opět svědčí o tom, že stěžovatel vyúčtoval množstevní slevu až na základě kontrolních zjištění.

[26] Nejvyšší správní soud je tedy stejně jako městský soud přesvědčen, že stěžovatel provedl uvedené zápočty účelově se snahou o to, aby průměrná cena tepelné energie za rok 2008 klesla pod hodnotu stanovenou cenovým rozhodnutím pro příslušný rok. Tuto skutečnost nijak nevyvrací ani tvrzení stěžovatele, že oba subjekty, tj. město Milevsko a společnost L-NOVA REAL s.r.o., vyrozuměl o nesprávném stanovení ceny tepla v lednu 2009, nikoliv v lednu 2008, jak chybně uvedl v žalobě. Vzhledem k tomu, že na základě výše uvedených skutečností bylo prokázáno, že stěžovatel provedl namítané zápočty až v reakci na kontrolní zjištění, nebyla tato skutečnost relevantní a nebylo tak ani nutné nahlížet do účetnictví, které stěžovatel předkládal správnímu orgánu k prokázání svých tvrzení.

[27] Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud shrnuje, že neshledal vadu řízení před městským soudem ani nezákonnost napadeného rozsudku.

[28] Kasační soud na závěr považuje za podstatné zdůraznit, že pokud stěžovatel provedl korekci ceny tepelné energie za rok 2008 až zpětně na základě zjištění kontroly, nic to nemění na skutečnosti, že se dopustil porušení cenových předpisů a byla mu proto zcela oprávněně uložena pokuta.

V. Závěr a náklady řízení

[29] Nejvyšší správní soud proto ze všech výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační námitky stěžovatele nejsou důvodné. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty, zamítl jako nedůvodnou.

[30] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti

žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 25. června 2014

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu