



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobkyně: **POLYTEZA spol. s r. o.**, se sídlem Holoubkov 293, zastoupena JUDr. Františkem Korandou, advokátem se sídlem Františkánská 7, Plzeň, proti žalované: **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. května 2007, č. j. 9 Ca 110/2006 – 110,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. května 2007, č. j. 9 Ca 110/2006 – 110, **se zrušuje** a věc **se mu vrací** k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 16. 5. 2007, č. j. 9 Ca 110/2006 - 110, byla zamítnuta žaloba podaná žalobkyní (dále jen „stěžovatelka“) proti rozhodnutí Státní energetické inspekce ze dne 19. 12. 2002, č. 904063502, jímž bylo podle § 95 odst. 2 zákona č. 458/2000 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2002 (dále jen „energetický zákon“) a § 59 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zamítnuto odvolání a potvrzeno rozhodnutí Státní energetické inspekce, územního inspektorátu Plzeň, ze dne 17. 10. 2002, č. 324022102, o uložení pokuty 400 000 Kč za porušení podmínek věcného usměrňování cen podle ustanovení § 6 odst. 1 písm. c) a § 15 odst. 1 písm. c) zákona č. 526/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o cenách“). Městský soud se podrobně na str. 17 až 19 napadeného rozsudku zabýval námitkou nedodržení správní praxe a dospěl k závěru, že není důvodná. Uvedl, že stěžovatelka neprokázala, že by u ní v minulosti proběhla kontrola, při níž by byla k tomu příslušným správním orgánem zkoumána ekonomická oprávněnost mzdových nákladů vynakládaných stěžovatelkou v souvislosti s provozem kotelny v Holoubkově za skutkově obdobné situace, jako tomu bylo při kontrole Státní energetické inspekce, o jejíž závěry je opřeno napadené rozhodnutí. Kontrola provedená Finančním ředitelstvím v Plzni v roce 1997 byla zaměřena na období roku 1996. Jak ale v řízení před soudem vyšlo najevo, v roce 1996 stěžovatelka provozovala kotelnu v Holoubkově za zcela odlišných podmínek než tomu bylo v roce 2000. Rozdílnost podmínek provozu kotelny v uvedených letech spočívá v její plynofikaci, k níž došlo v roce 1997 a se kterou souviselo i výrazné snížení počtu

zaměstnanců pracujících v kotelně z původních 12 (před plynofikací) na 6 (v roce 2000). I v případě, že by Finanční ředitelství v Plzni při kontrole dne 19. 3. 1997 skutečně posuzovalo oprávněnost mzdových nákladů stěžovatelky souvisejících s provozem kotelny v roce 1996, musel by tento kontrolní orgán vzhledem ke zcela odlišným provozním podmínkám kotelny nutně brát v úvahu jiná kritéria při zvažování toho, zda, a popřípadě kteří, zaměstnanci pracující v kotelně jsou pro její provoz potřební či nadbyteční, než tomu bylo při kontrole Státní energetické inspekce posuzující stav v roce 2000. Ze záznamu o kontrole ze dne 19. 3. 1997 ani z jeho příloh navíc nevyplývá, že by Finanční ředitelství v Plzni oprávněnost mzdových nákladů stěžovatelky souvisejících s provozem kotelny skutečně kontrolovalo. Předmět kontroly je v záznamu z kontroly formulován velmi obecně, v záznamu z kontroly není specifikováno, jaké doklady vztahující se k vyúčtování dodávek tepelné energie domácnostem, zpracované stěžovatelkou, byly kontrolním orgánem hodnoceny, a ani ze závěru kontrolního orgánu, že „prověrkou výpočtu průměrných cen pro rok 1996 nebylo zjištěno porušení uvedeného cenového předpisu“ (výměru MF ČR č. 01/96) nelze dovodit, že Finanční ředitelství v Plzni při kontrole prověřovalo též oprávněnost mzdových nákladů stěžovatelky souvisejících s provozem kotelny. Dále městský soud uvedl, že citovaný závěr kontrolního orgánu, jakož i příloha č. 2 záznamu o kontrole („Výpočet průměrné věcně usměrňované ceny tepelné energie na rok 1996 dle cenového výměru MF č. 01/96“) naopak nasvědčují tomu, že kontrola byla zaměřena na to, zda stěžovatelka v kontrolovaném období roku 1996 nepřekročila maximální průměrnou věcně usměrňovanou cenu tepelné energie, tedy na dodržení ust. § 6 odst. 1 písm. a) zákona o cenách. V záznamu o kontrole ze dne 19. 3. 1997 není ani zmínka o tom, že by předmětem kontroly bylo prověření ekonomické oprávněnosti jednotlivých nákladových položek. Z uvedených důvodů dospěl městský soud k závěru, že stěžovatelka nemůže s úspěchem namítat, že kontrolou provedenou dne 19. 3. 1997 Finančním ředitelstvím v Plzni byla vytvořena správní praxe ohledně posuzování oprávněnosti mzdových nákladů souvisejících s provozem kotelny v Holoubkově, jíž by byla Státní energetická inspekce vázána při provádění cenové kontroly týkající se roku 2000 a která by ji bránila posuzovat mzdové náklady stěžovatelky na druhého topiče a elektrotechnika jako ekonomicky neoprávněné. K argumentaci stěžovatelky, že v září roku 2002 u ní Finanční úřad v Rokycanech prováděl kontrolu daně z příjmů právnických osob a silniční daně za období let 1999 a 2000, městský soud uvedl, že finanční úřad při této kontrole nebyl oprávněn prověřovat, zda stěžovatelka dodržela závazný postup při tvorbě věcně regulované ceny tepelné energie, neboť v době, kdy tato kontrola proběhla, k tomu byla oprávněna pouze Státní energetická inspekce. Co se týče stěžovatelkou namítaných kontrol provedených Státní obchodní inspekcí v letech 1997, 1999 a 2000, z protokolů o těchto kontrolách nade vší pochybnost plyne, že jejich předmětem nebylo dodržování zákona o cenách, ale dodržování ustanovení zákona č. 222/1994 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o Státní energetické inspekci. Městský soud k tomu dodal, že Státní obchodní inspekce až do 31. 12. 2000 nemohla u žádného subjektu, tedy ani u stěžovatelky, provádět kontrolu dodržování cenových předpisů v energetice, protože tato pravomoc jí byla zákonem č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, svěřena až od 1. 1. 2001 (viz § 3 odst. 3 cit. zákona ve znění účinném od 1. 1. 2001); do konce roku 2000 tuto pravomoc vykonávala finanční ředitelství. Tvrzení stěžovatelky o rozdílném posuzování obdobných situací správními orgány, pokud jde o ekonomickou oprávněnost výše uvedených mzdových nákladů, tedy městský soud neshledal důvodným. Žalobní bod, v němž stěžovatelka dovozovala nezákonnost napadeného rozhodnutí, jakož i rozhodnutí správního orgánu I. stupně z toho, že správní orgány nesprávně posoudily část mzdových prostředků vynaložených stěžovatelkou v souvislosti s provozem kotelny v Holoubkově jako ekonomicky neoprávněné náklady zahrnuté do věcně usměrňované ceny tepelné energie, shledal městský soud neopodstatněný. Za situace, kdy sama stěžovatelka v provozním řádu kotelny Holoubkov stanovila minimální rozsah provádění občasně obsluhy kotelny na 3 x 30 minut denně a zároveň prostřednictvím firmy SEAP Rokycany, s. r. o. smluvně

zajistila provádění preventivních měsíčních prohlídek kotelny a trvalou pohotovost pro případné poruchy, Státní energetická inspekce zcela důvodně vyhodnotila mzdové náklady druhého topiče a elektrotechnika jako nadbytečné, a tudíž ekonomicky neoprávněné. Tento závěr je potvrzován také zjištěním správního orgánu I. stupně, že z údajů uvedených v mzdových listech a v dalších mzdových podkladech vyplývá, že v souvislosti s provozem kotelny pobírá mzdu 5 pracovníků, kteří v průměru vykazují dvacet odpracovaných hodin denně (stěžovatelkou stanovený minimální rozsah obsluhy kotelny přitom činil pouze hodinu a půl). Mzda placená druhému topiči za práci v kotelně přitom zcela jistě nebyla mzdou za výkon správních činností, ale výhradně mzdou za obsluhu kotelny. Se stěžovatelkou, stejně jako se znalcem Ing. B., CSc., souhlasil městský soud v tom, že orgánům Státní energetické inspekce nepřísluší posuzovat personální či mzdovou politiku stěžovatelky jako zaměstnavatele. Je výhradně její věcí, zda v předmětné kotelně se stanovenou občasnou obsluhou v rozsahu 1,5 hod/den zaměstná tři zaměstnance nebo dvacet a na jaké výši mzdy se s nimi dohodne. Správní orgán obou stupňů však výši mezd jednotlivých zaměstnanců stěžovatelky pracujících v kotelně nijak nehodnotil. Orgánům Státní energetické inspekce v rámci jejich kontrolní činnosti však přísluší hodnotit, zda mzdové náklady vynaložené na provoz kotelny, a následně zahrnuté do ceny za tepelnou energii dodávanou odběratelům, byly náklady důvodně vynaloženými, a tedy ekonomicky oprávněnými v souladu s výměrem Ministerstva financí č. 01/2000, či nikoliv. Správní orgány v tomto směru přihlédly k provoznímu řádu předmětné kotelny, jakož i ke znění smlouvy o zajištění servisní činnosti uzavřené mezi stěžovatelkou a firmou SEAP Rokycany, s. r. o. a dospěly k logickému závěru o ekonomické neoprávněnosti části mzdových nákladů vynakládaných na provoz kotelny, se kterým se městský soud v plném rozsahu ztotožnil. Městský soud jako mylný odmítl názor stěžovatelky, že pokud v roce 2000 nepřekročila maximální přípustnou cenu tepelné energie, nemohou být jednotlivé náklady v ní zahrnuté považovány za ekonomicky neoprávněné. Ze samotného dodržení maximálního rozsahu možného zvýšení ceny tepelné energie ve vymezeném období [§ 6 odst. 1 písm. a) zákona o cenách] nelze totiž automaticky usuzovat na to, že kontrolovaný subjekt do kalkulace ceny tepelné energie zahrnul pouze ekonomicky oprávněné náklady, přiměřený zisk a příslušnou daň, a splnil tak další z podmínek pro sjednání věcně usměrňovaných cen, kterou je dodržení závazného postupu při tvorbě ceny tepelné energie nebo při její kalkulaci [§ 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách]. Jedná se o dvě samostatné a relativně nezávislé podmínky, a lze si tudíž představit situaci, kdy kontrolovaný subjekt sice do kalkulace ceny tepelné energie v rozporu se zákonem zahrne určité ekonomicky neoprávněné náklady, čímž poruší povinnost dodržovat závazný postup při tvorbě ceny nebo při její kalkulaci, avšak ve výsledku nepřekročí maximálně přípustný nárůst věcně regulované ceny tepelné energie, takže podmínka zakotvená v ust. § 6 odst. 1 písm. a) zákona o cenách bude z jeho strany splněna. Tak tomu bylo i v případě stěžovatelky.

V kasační stížnosti podané proti tomuto rozsudku v zákonné lhůtě stěžovatelka uvádí, že na výzvu městského soudu ke konkretizaci žalobní námitky předložením či navržením důkazů navrhla, aby byly provedeny důkazy protokolem o kontrole cen Finančním ředitelstvím v Plzni za rok 1996, protokolem Státní energetické inspekce za léta 1997, 1999 a 2000, podklady k těmto kontrolám, resp. kompletními spisy, dále navrhla, aby si městský soud opatřil podklady od příslušných orgánů, jako je např. Finanční ředitelství v Plzni. Při posledním ústním jednání pak navrhla důkaz znaleckým posudkem z oboru tvorby cen v energetice. Městský soud však provedl jen důkaz výsledky kontrol. Stěžovatelka namítá, že se městský soud ztotožnil se Státní energetickou inspekcí, že provozovala kotelnu v roce 1996 za stejných podmínek jako v roce 2000, i když kotelná byla v roce 2000 již plynofikována. Státní energetická inspekce chybně označuje přechod z tepelné kotelny na plně automatizovanou plynovou. Pojem "tepelná kotelná" však neexistuje (byla vždy vytápěna uhlím i plynem) a žádná kotelná není plně automatizovaná. Automatizace spočívá pouze v regulaci, ne celkové obsluze kotelny. Kontrola za rok 1996 provedená Finančním ředitelstvím v Plzni neshledala závady v tvorbě cen. Dále stěžovatelka

uvedla, že navrhla, aby si městský soud vyžádal stanovisko Finančního ředitelství v Plzni k jí provedené kontrole, příp. vyslechl svědky – pracovníky ředitelství. Stěžovatelka poukázala na názor Nejvyššího správního soudu vyslovený ve zrušujícím rozsudku vydaném v předcházejícím řízení, že přesun kontrolních a sankčních pravomocí z finančních ředitelství na Státní energetickou inspekci neznamena bez dalšího vyvázání nového orgánu z předchozí správní praxe, protože nedošlo k relevantním změnám v právní úpravě. Proto nemohly ani posuzovat stejnou situaci oba orgány jinak. Stěžovatelka závěrem dovozuje nesprávné posouzení právní otázky městským soudem proto, že si tento soud neopatřil všechny potřebné podklady od příslušných orgánů, jak mu to uložil zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu. Proto navrhla zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

V prvé řadě se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou vady řízení před soudem, která měla spočívat v tom, že městský soud neprovedl stěžovatelkou navržené důkazy.

Nejvyšší správní soud ze spisu městského soudu zjistil, že při konkretizaci žalobních námitek stěžovatelka navrhla dne 20. 11. 2006 provedení důkazu protokoly Finančního úřadu v Rokycanech v roce 1997 o kontrole prověrkou výpočtu průměrných cen, o kontrole daně z příjmu právnických osob za léta 1999 - 2000, o kontrolách Státní energetické inspekce za roky 1997, 1999 a 2000, přílohami těchto protokolů a výsledkem svědkyně J. K. Podle protokolu o ústním jednání konaném dne 16. 5. 2007 městský soud provedl důkaz záznamem o kontrole dodržování zákona o cenách provedené u stěžovatelky 19. 3. 1997 Finančním ředitelstvím v Plzni, zprávou o daňové kontrole provedené u stěžovatelky Finančním úřadem v Rokycanech dne 2. 9. – 19. 9. a 23. 9. 2002, protokoly Státní energetické inspekce, územního inspektorátu v Plzni č. 3302597, 3305499 a 3309300 o kontrolách provedených u stěžovatelky podle § 38 odst. 1 zákona č. 222/1994 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a dále listinou označenou jako „znalecký posudek k tvorbě ceny tepla“ ze dne 30. 9. 2002, jehož autorem je ing. J. B., CSc. Pokud stěžovatelka v kasační stížnosti, jejímiž důvody a rozsahem je Nejvyšší správní soud vázán, namítala neprovedení důkazů citovanými protokoly a znaleckým posudkem, je z obsahu spisu naopak zjevné, že tyto důkazy provedeny byly, a to při ústním jednání u městského soudu. O průběhu jednání a uvedených důkazech rovněž pojednává napadený rozsudek, a to na str. 9 a 15. Proto uvedená námitka stěžovatelky není důvodná.

V dané věci je spornou otázkou (a také důvodem uložené pokuty), zda náklady zahrnuté stěžovatelkou do nákladů na dodávky tepelné energie, jsou ekonomicky oprávněné náklady tak, jak to předvídá výměr Ministerstva financí č. 01/2000, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami (dále "výměr"), položka č. 4, část II., v níž se uvádí, že věcně usměrňovaná cena tepelné energie od výrobce a distributora pro všechny odběratele zahrnuje ekonomicky oprávněné náklady, přiměřený zisk a příslušnou daň. Konkrétně se jedná o oprávněnost či neoprávněnost mzdových nákladů.

Citovaný výměr byl vydán na základě § 10 zákona o cenách, ve znění účinném do 31. 5. 2006, podle kterého zboží, u něhož se uplatňuje regulace cen podle § 5 a 6, zařazují cenové orgány rozhodnutím do seznamu zboží s regulovanými cenami (dále jen "seznam"). Seznam a ceny v jeho rámci stanovené a zboží, u něhož se uplatňuje regulace cen podle § 8, uveřejňují cenové orgány v Cenovém věstníku. Podle § 6 zákona o cenách věcně

usměrňování cen spočívá ve stanovení podmínek cenovými orgány pro sjednání cen, mimo jiné závazný postup při tvorbě ceny nebo při její kalkulaci.

Z obsahu správního spisu vyplývá, že na základě kontroly týkající se roku 1999 a 2000 byly vyčísleny neoprávněné mzdové náklady ve výši 225 893 Kč za rok 1999 a 221 359 Kč za rok 2000. Pokuta byla uložena za rok 2000. Kontrolou bylo zjištěno, že v roce 1999 oproti obvykle potřebnému rozsahu pracovních činností automatizované plynové kotelny o výkonu 1 ÷ 4 MW s občasnou obsluhou 4 hodiny denně je u stěžovatelky nadbytečné zaměstnávání druhého topiče a elektrotechnika, tj. mzdové náklady ve výši 169 934 Kč. K tomu byla připočtena částka 55 959 Kč na zákonné sociální pojištění, tj. celkem 225 893 Kč. V roce 2000 bylo ze stejných důvodů zjištěno vynaložení nákladů ve výši 221 359 Kč. Za postačující pro oba roky správní orgán označil zaměstnání vedoucího, energetika, topiče a případně obsluhu úpravny vody. Tyto počty zaměstnanců byly posouzeny podle projektové dokumentace a zkušeností v energetickém odvětví od roku 1962. Podle projektové dokumentace byla kotelna navržena jako plně automatická s potřebou obsluhy jedním pracovníkem na jednu hodinu denně. Podle provozního řádu stěžovatelky je stanovena občasná obsluha třikrát denně po dobu nejméně 30 minut. Podle pracovních smluv byli v kotelně zaměstnáni zaměstnanci pro obsluhu úpravy vody (se mzdou 1500 Kč měsíčně), dva topiči, každý se mzdou 7830 Kč měsíčně, jeden s výkonem 20 hodin týdně, druhý 42,5 hodin týdně, dále elektrotechnik s paušální mzdou 5800 Kč měsíčně, energetik s paušální mzdou 7830 Kč měsíčně, vedoucí se mzdou 3000 Kč měsíčně a odměnou až 20 500 Kč. Vykázané mzdy za rok 1999 činily výši 589 934 Kč a za rok 2000 celkem 586 281 Kč. Servisní činnost pro tepelné zařízení na sídlišti Holoubkov stěžovatelka zajišťovala na základě smlouvy ze dne 7. 4. 1999 firmou SEAP Rokycany, s. r. o. Předmětem smlouvy byla trvalá pohotovost pro případné poruchy, odstraňování nebo zajišťování odstranění poruch, zajištění trvalé dostatečné kapacity pro odstranění poruch a havárií v profesích topenář, instalatér, elektromontér, a v oboru měření a regulace, zajišťování seřizování systému řízení a regulace před topným obdobím. V letech 1999 a 2000 byli společníky a prokuristy stěžovatelky V. B., J. J. a J. S. a společníky a jednatelem dodavatele SEAP Rokycany, s. r. o. byly v téže době tytéž osoby. Podle zprávy ze dne 31. 1. 2002 zaslané na žádost Policii České republiky vyplývá, že zaměstnanci stěžovatelky, jimž byly vypláceny výše uvedené mzdy, byli všichni tři prokuristé a jednatel stěžovatelky a zbývající pracovník pobíral průměrnou hrubou mzdu ve výši 1500 Kč měsíčně a staral se o řádný provoz úpravy vody. Pět zaměstnanců v průměru vykazovalo 20 odpracovaných hodin denně a pobíralo v letech 1998 – 2000 mzdy v rozmezí dohromady 35 000 až 50 000 Kč, a to přesto, že činnosti jimi vykonávané zajišťovala firma SEAP Rokycany, s. r. o.

Nejvyšší správní soud k námitce ohledně srovnatelnosti podmínek, za kterých byla kotelna provozována v roce 1996 a v roce 2000, k námitce nedodržení správní praxe a k námitce nedodržení závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu ze zrušujícího rozsudku uvádí, že ze správního a soudního spisu zjistil ve vztahu ke skutkovému stavu, že stěžovatelka v podání ze dne 20. 11. 2006 na výzvu soudu uvedla, že v roce 1998 již po plynofikaci kotelna byla zásobována pouze plynem. K počtu zaměstnanců uvedla, že v roce 1996 měla 12 zaměstnanců, po plynofikaci 6 a po roce 2001 4 zaměstnance. Provozní řád platil stále stejný. Státní energetická inspekce dne 8. 2. 2007 ve svém vyjádření k citovanému podání uvedla, že Finanční ředitelství v Plzni provádělo v roce 1997 kontrolu zaměřenou pouze na procentní nárůst ceny tepla oproti roku 1995, a nikoli na oprávněnost nákladů, což vyplývá z textu zprávy o kontrole i z délky kontroly. Podle obsahu zprávy byla kontrola zaměřena pouze na to, zda nárůst ceny tepla v roce 1996 oproti roku 1995 nepřekročil 3,5%, jak to předvídal cenový výměr Ministerstva financí č. 01/96.

V takovém případě je pak bezpředmětné zabývat se otázkou, zda byla změněna právní úprava, zda byl zohledněn i rozvod tepla a jaké další skutečnosti mohly mít vliv na tvorbu ceny

tepla v letech 1996 až 2000. Současně bylo zcela nadbytečné, jak vyplývá i z odůvodnění napadeného rozsudku městského soudu, provádět další důkazy výsledkem zaměstnanců Finančního ředitelství včetně výsledku navržené svědkyně J. K. (ačkoli stěžovatelka neuvádí, jaký má tato osoba vztah k věci a co by její výsledek měl prokázat), protože by byl bezpředmětný a nemohl by k zodpovězení nastolených otázek ničím přispět.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že námitka nedodržení správní praxe kontrolními orgány není důvodná. Stěžovatelka se mylí již v tom, že městský soud nedodržel závazný názor Nejvyššího správního soudu vyslovený ve zrušujícím rozsudku ze dne 25. 4. 2006, č. j. 2 As 7/2005 - 86. Tímto rozsudkem Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu ze dne 20. 10. 2004, č. j. 9 Ca 7/2003 - 55, pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, neboť se nevypořádal s argumentací stěžovatelky, že závady u ní byly shledány poté, co předtím jiné orgány závady neshledaly. Nahradit přezkumnou činnost městského soudu nemohl, nemohl za něj rozhodovat ani mu podbízet názor na tuto otázku. Tudíž jej nemohl zavázat žádným právním názorem, pouze mu nařídil, aby se touto námitkou zabýval.

Z protokolu ze dne 19. 3. 1997 včetně příloh vyplynulo, že Finanční ředitelství v Plzni provedlo dne 19. 3. 1997 kontrolu, zda cena tepla dodávaného stěžovatelkou nebyla vytvořena v rozporu s výměrem Ministerstva financí č. 01/96, podle kterého nebylo přípustné, aby přesáhl meziroční nárůst 3,5 %. Srovnáním v tabulce ceny za rok 1995 a 1996 s výsledným koeficientem 90,860 % dospělo k závěru, že k porušení citovaného předpisu nedošlo. Ani stěžovatelka nemá žádné konkrétní námitky k této kontrole, její obrana spočívá pouze v obecném konstatování, že cenová kontrola dopadla úspěšně. Proto Nejvyšší správní neshledal námitku nedodržení správní praxe důvodnou, neboť žádná správní praxe u stěžovatelky, jak správně uzavřel v napadeném rozsudku městský soud, nebyla vytvořena.

Námitka stěžovatelky ohledně oprávněnosti mzdových nákladů jako ekonomicky oprávněných byla posuzována městským soudem opakovaně v dalším řízení po zrušení jeho rozsudku v předcházejícím řízení.

Ve vztahu k této námitce se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje s argumentací městského soudu, která je zcela přesná. Jediné pochybení v napadeném rozsudku shledal ohledně posouzení oprávněnosti mzdových nákladů stěžovatelky v roce 2000, tj. uložení pokuty za to, že stěžovatelka zahrнула do ekonomicky oprávněných nákladů mzdové prostředky za dva zaměstnance, které Státní energetická inspekce považovala za nadbytečné.

Věcné usměrňování cen tepla je jednou ze zákonných forem cenové regulace a z ústavního hlediska je v určitých mezích přípustné. Ústavní soud při posuzování ústavní konformity míry a forem cenové regulace setrval (viz nálezy sp. zn. Pl.ÚS 3/2000 nebo I. ÚS 47/05) vychází ze zásady, že cenová regulace nesmí evidentně snížit cenu tak, aby tato vzhledem ke všem prokázaným a nutně vynaloženým nákladům eliminovala možnost alespoň jejich návratnosti, neboť v takovém případě by vlastně implikovala popření účelu a všech funkcí vlastnictví. Zasahování státu musí respektovat přiměřenou (spravedlivou) rovnováhu mezi požadavkem obecného zájmu společnosti a požadavkem na ochranu základních práv jednotlivce. To podle Ústavního soudu znamená, že musí existovat rozumný (opodstatněný) vztah proporcionality mezi použitými prostředky a sledovanými cíli.

Věcné usměrňování ceny tepla způsobem, který byl v rozhodném období použit na stěžovatelku, vychází z toho, že lze objektivně, tj. ekonomickou úvahou osoby nezávislé na dodavateli tepla, určit u konkrétního dodavatele s ohledem na jeho podmínky tzv. ekonomicky oprávněné náklady na výrobu tepla a vymežit je oproti nákladům ekonomicky neoprávněným.

Ekonomicky oprávněnými náklady nutno rozumět náklady, které by řádný hospodář vynaložil, aby zajistil zejména samotnou výrobu tepla, přiměřenou údržbu a reprodukci svého majetku účelně používaného přímo či nepřímo v souvislosti s výrobou tepla, přiměřenou bezpečnost samotné výroby tepla i procesů souvisejících (přinejmenším v míře zákonem předepsané) a přiměřenou míru spolehlivosti dodávek tepla, a také aby dosáhl přiměřeného zisku z této činnosti. Ekonomicky neoprávněnými pak budou náklady, které buď vůbec se samotným procesem výroby tepla nesouvisí nebo náklady, které sice s ním přímo či nepřímo souvisí, ale řádný hospodář by je nevynaložil. Systémy dodávání tepla z centrálních zdrojů domácnostem mají síťovou povahu a dodavatel má v určité lokalitě nezřídka dominantní postavení na trhu tepla, neboť zásobuje převážnou většinu domácností v určitém městě, čtvrti či bloku domů. Nahrazení existujícího způsobu vytápění jiným, např. nahrazení vytápění centrálně dodávanou teplou vodou vytápěním elektrickým či kamny nebo jinými lokálními topeništi, pak je ztíženo z důvodů faktických (vysoké náklady domácností na změnu způsobu vytápění, v některých případech technické obtíže spojené s jejím uskutečněním) či právních (majitelé nájemních domů zásobovaných teplem z centrálních zdrojů nemusí z různých důvodů dát nájemcům souhlas s přechodem na jiný způsob vytápění). Všechny tyto skutečnosti ztěžují pozici domácností vůči dodavateli tepla v procesu vyjednávání ceny tepla na trhu touto komoditou a umožňují dosáhnout výrobcí tepla takové ceny, která je v rozporu s představou společnosti o ceně spravedlivé. Výrazem představ společnosti o spravedlivé ceně tepla je pak metoda regulace jeho ceny, která má vést (je otázkou, zda skutečně vede, to však není předmětem řízení před Nejvyšším správním soudem) k dosažení nižší ceny tepla než takové, jaké by bylo dosaženo na neregulovaném trhu s teplem. Smyslem a účelem rozlišování ekonomicky oprávněných a ekonomicky neoprávněných nákladů je tedy zajistit, aby dodavatel tepla dodával teplo za cenu nižší, než jaké by dosáhl, pokud by při stanovení ceny využil svého dominantního postavení, avšak takovou, která bude ještě ekonomicky racionální, a samozřejmě bude stanovena i ústavně konformním způsobem.

Správní orgán, který posuzuje ekonomickou oprávněnost určitých nákladů, proto 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.

Výše uvedená úvaha není v napadeném správním rozhodnutí obsažena a takovýmto způsobem nepostupoval ani městský soud při jeho přezkumu. Státní energetická inspekce si v první řadě měla ujasnit, jaký byl přiměřený počet zaměstnanců potřebných pro obsluhu, údržbu a zajištění přiměřeně bezpečného a spolehlivého chodu kotelny v širším slova smyslu včetně přiměřeně rychlého řešení mimořádných situací a přiměřené personální rezervy ke krytí výpadků v přítomnosti zaměstnanců v zaměstnání daných dovolenými, nemocemi a jinými podobnými situacemi. Toto měl zjistit na základě všech dostupných důkazů, přičemž z obecně závazných či vnitřních předpisů o obsluze kotelny mohl vyjít pouze tehdy, dospěl-li by při zohlednění konkrétních poměrů stěžovatelky k závěru, že vedle zajištění základní obsluhy kotelny již nebylo třeba zajistit i určité doprovodné činnosti a mít k dispozici přiměřenou personální rezervu. Státní energetická inspekce si měla rovněž ujasnit, jaká byla mzdová hladina u zaměstnanců profesí potřebných pro zajištění chodu kotelny v rozhodném období v dané

lokalitě. Poté měl na základě takto zjištěných skutečností určit ekonomicky oprávněné mzdové náklady a porovnat je se skutečným stavem u stěžovatelky. Shledal-li by nikoli nevýznamné odchylky nad rámec nákladů ekonomicky oprávněných, mohl uvažovat o uložení sankce. Místo toho pouze na základě argumentace opírající se v podstatě pouze o provozní řád kotelny a o subjektivní přesvědčení, že určitá výše mzdových nákladů je již nepřiměřená, dospěl k závěru, že dva zaměstnanci byli u stěžovatelky nadbyteční.

Správní orgán tak nedostatečně zjistil skutkový stav a na základě tohoto nedostatečného zjištění dospěl k závěru o porušení povinností stěžovatelkou. Ve správním řízení tedy došlo k vadě, kterou měl městský soud zohlednit a z tohoto důvodu zrušit napadené správní rozhodnutí. Jelikož tak neučinil, zatížil své rozhodnutí nezákonností a stížní námitka podle § 103 odst. 1 psím. b) s. ř. s. je tedy důvodná.

Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a podle odst. 2 citovaného ustanovení vyslovil, že se věc vrací městskému soudu k dalšímu řízení. Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem, který je vysloven v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 2. října 2008

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu

