



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Magdaleny Ježkové a soudců JUDr. Jany Kábrtové a Mgr. Tomáše Blažka ve věci

žalobkyně: **MUDr. A. K.**
zastoupena: JUDr. Jiřím Vsetečkou, advokátem, Orlická 163/18, 500 03
Hradec Králové

proti
žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství, IČ 72080043, Masarykova 427/31,**
602 00 Brno

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 11. 2016, 51155/16/5000-10610-711889

takto:

I. Žaloba se zamítá.

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

Odůvodnění:

1. Včas podanou žalobou namítala žalobkyně nezákonnost shora identifikovaného rozhodnutí, jímž žalovaný zamítl její odvolání do rozhodnutí Specializovaného finančního úřadu o uložení pokuty ve výši 10 000 Kč a nákladech řízení ve výši 1 000 Kč a toto rozhodnutí potvrdil.

1) **Obsah žalobních námitek**

2. Žalobkyně především uvedla, že správní úřady vymezily delikt tak, že se jej žalobkyně ve smyslu ust. § 16 odst. 1 písm. d) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o cenách“) dopustila tím, že nerespektovala závazný postup při tvorbě ceny nebo při kalkulaci ceny (aniž by bylo rozlišeno, zda se jedná o tvorbu ceny nebo kalkulaci ceny) a to přesto, že žalovaný v důvodech svého rozhodnutí připustil, že cenové předpisy, dotýkající se řešené materie (aniž by blíže vymezil, o které jde) neurčují jediný možný způsob výpočtu věcně usměrňovaných cen. V důvodech svého rozhodnutí pak správní úřady především vytykají žalobkyni, že nedodržela závazný postup stanovený cenovými orgány (str. 11 napadeného rozhodnutí), a odtud považují jednání žalobkyně za deliktní, odůvodňující uložení správní sankce. I přes kritiku, kterou setrvalému postupu správních úřadů v této věci v důvodech svého rozhodnutí snesl v předchozím řízení Městský soud v Praze svým rozhodnutím č. j. 9 Af 67/2011, ze dne 4. 11. 2015, správní úřady nerespektovaly v tomto rozhodnutí obsaženou zřetelnou instrukci, podle které je primárně pro posuzování deliktního jednání žalobkyně třeba označit zcela konkrétně závazný pokyn, který upravuje metodiku tvorby ceny nebo její kalkulace u věcně usměrňovaných cen, který by měla žalobkyně porušit. Rozhodnutí žalovaného se této podstatné záležitosti však vůbec nevěnuje. V žalobou napadeném rozhodnutí není vymezen žalobkyní porušený závazný postup při tvorbě ceny nebo při její kalkulaci, pod který správní úřady jednání žalobkyně podřazují a který by měla žalobkyně porušit s důsledky, spočívajícími v uložení správní sankce jako správního trestu deliktního jednání. To vše podle přesvědčení žalobkyně za situace, kdy cenovým orgánem je Ministerstvo zdravotnictví ČR, a jenom jím stanovené závazné postupy při tvorbě ceny nebo při její kalkulaci jsou určující pro závěr o deliktním jednání. Takové postupy při tvorbě ceny nebo při její kalkulaci zde setrvale absentují, navíc tímto cenovým orgánem je jejich absence potvrzena, jak bylo i v řízení prokázáno. Žalovaný tuto absenci sám v důvodech žalobou napadených rozhodnutí přiznává (strana 11 poslední odstavec odůvodnění rozhodnutí o odvolání).
3. Žalovaný, jak žalobkyně dále uvedla, ve shodě s prvním správním úřadem, posléze buduje deliktní jednání žalobkyně na autonomním závěru, že žalobkyně při sestavování kalkulací nedodržela závazný postup podle ust. § 6 odst. 1) písm. c) zákona o cenách, stanovený cenovými orgány tím, že zahrnula ekonomicky neoprávněné náklady. Předně žalobkyně brojí proti tomu, že by zde kompetentním cenovým orgánem, tedy Ministerstvem zdravotnictví ČR, bylo jakkoliv závazně stanoveno, alespoň druhově, jaké náklady jsou ekonomicky oprávněné, tedy které náklady již mohou být neoprávněné a vůči kterým může přijít případně správní úřad se svou úvahou, alespoň věcně podloženou, o jejich neoprávněnosti. To aby také mohl rozumně uvážít o tom, které náklady bude uvažovat řádný hospodář při zohlednění všech okolností, jež se k jeho činnosti vážou, včetně možnosti, že dojde k mimořádným nebo obtížně předvídatelným okolnostem, na které bude třeba adekvátně reagovat. Žalobkyně potom brojila z tohoto pohledu proti postupu obou správních úřadů, jež charakterizují důvody pro uložení správní sankce jako „vadné sestavování kalkulací“, jak výslovně v důvodech uvádí žalovaný (str. 12 dole odůvodnění rozhodnutí), které pro vymezení deliktního jednání žalobkyně správní úřady napravují tak, že vylučují ekonomicky neoprávněné náklady a výsledné ceny porovnávají s cenami skutečně účtovanými žalobkyní, to jinak při zachování metodiky kalkulace věcně usměrňovaných cen bez jakékoliv její kritiky.
4. Dále žalobkyně uvedla, že naposledy uvedený postup při formulaci deliktního jednání žalobkyně se zobrazuje ve skutkové větě pouze tak, že žalobkyně při sestavování

kalkulací kalkulovala náklady, které nebyly doložitelné z účetnictví. Především žalovaný, zjevně ve shodě s prvním správním úřadem, zcela přehlédl a nijakým způsobem pro svou úvahu o deliktním jednání žalobkyně nevzal skutečnost, že kalkulované náklady od roku 2008 do roku 2010 (str. 15 druhý textový odstavec), tedy naposledy za období, jež hodnotí, jsou relativně totožné a z ničeho nevyplývá, a žalovaný spolu s prvním správním úřadem ani neuvádí, v čem by měla být kalkulace pro hodnocené období od 1. 1. 2010 do 31. 5. 2010 vybočující. Je-li vytýkáno vadné sestavování kalkulací, založené na zkušenostech, potom kritizovaná kalkulace naříkaným rozhodnutím není důvodná, a to proto, že je shodná s předchozím obdobím kalkulace věcně usměrňovaných cen a lze nade vší pochybnost uzavřít, že věcně usměrňované ceny jsou totožné. Neobstojí v souzeném případě pouze obecný závěr, že kalkulované náklady musí být doložitelné z účetnictví a že to prokazuje, že se jejich kalkulace opírá o zkušenost z předchozího období, popřípadě o předpoklad, který je následně realizován. Není-li realizován takový předpoklad, pak to neodůvodňuje jeho kalkulaci věcně usměrňované ceny. Z důvodů rozhodnutí a ze skutkové věty, jakož i z odůvodnění rozhodnutí plyne, že úvaha o deliktním jednání žalobkyně se týká nedoložených nákladů na anesteziologický přístroj, pohonné hmoty a odpařovač na Isofluran v tam uvedených částkách, který žalovaný ve shodě s prvním správním úřadem jako jediné uvádí, a v nich spatřuje pochybení žalobkyně v tom, že byly do kalkulací věcně usměrňovaných cen zahrnuty jako neoprávněné a o jejich neoprávněnosti žalovaný a první správní úřad nepochybuje, neboť o tom pochybovat nelze (str. 14 druhý textový odstavec odůvodnění). V takovém závěru zcela abscentuje dle žalobkyně racionální úvaha, na jejímž základě správní orgán posuzuje ekonomickou oprávněnost určitých nákladů. Žalovaný, jakož i první správní orgán, nevyložil a nijakým způsobem nezmnínil, jakou úvahou se řídil, zda by dané náklady v konkrétních poměrech žalobkyně hospodář vynaložil, a již vůbec takovou úvahu teprve poté porovnal s náklady skutečně vynaloženými. Žalobkyně proti takovému závěru především brojila proto, že nelze sestavovat kalkulaci na doložitelných nákladech již jen proto, že takové náklady dosud neexistují, nelze odeprít povinné, že kalkulaci je nutné založit také na předpokladu, který je odůvodnitelný. Žalobkyně zdůraznila, že na takové hodnocení však žalovaný, i první správní úřad, zcela rezignoval a pokud tak učinil pouze proto, že nebyl uplatněn a evidován v daňové evidenci, je jeho závěr věcně vadný a právu odporující.

5. Z odůvodnění rozhodnutí žalovaného dle žalobkyně plyne, že správní úřady založily své rozhodnutí výlučně na kritice kalkulovaných nákladů tam uvedených (cit. shora anesteziologický přístroj, pohonné hmoty a odpařovač na Isofluran), když na podporu svých závěrů o vadném postupu žalobkyně v případě anesteziologického přístroje uvedl pouze, že nebyl uplatněn a evidován v daňové evidenci a shodně uvedl i pro odpařovač na Isofluran. Ohledně pohonných hmot správní orgán uvedl, že z daňové evidence roku 2009 a roku 2010 byly doloženy náklady do výše cca 50 000 Kč, aniž by tuto svou kritiku a závěr odpovídajícím způsobem ozřejmil a umožnil žalobkyni vůbec takové důvody sdělit, když tato kritika se objevila teprve ve skutkové větě rozhodnutí a v důvodech rozhodnutí prvního správního úřadu, kterou žalovaný zcela nekriticky do napadeného rozhodnutí přejal. Žalobkyně zdůraznila, že skutková věta tak, jak je v rozhodnutí uvedena, nepředstavuje deliktní jednání, které je za deliktní právem aprobevováno, a za které lze uložit správní pokutu.
6. Vedle uvedených žalobních námitek dále žalobkyně uvedla, že je závěr správních úřadů věcně vadný a skutkově nesprávný. Zdůraznila, že dle jejího názoru je nutné nahlížet na

kalkulované náklady především z hlediska odbornosti, kterou žalobkyně nese, ale také z hlediska zdravotní služby, kterou žalobkyně poskytuje. Touto odborností je odbornost anesteziologa, kterou žalobkyně poskytuje kromě stacionárních zdravotnických zařízení rovněž v terénu, kde bez její účasti v podstatě při zásahu či úrazovém ději nelze pacienta ani vyprostit a zařízení, kterým při takovém zásahu žalobkyně disponuje, je zařízením, na kterém je závislý život pacienta. Lze si jen obtížně představit, že by mohlo být použito zařízení, které žalobkyně používá ve zdravotnických zařízeních k témuž výkonu, a tudíž musí disponovat vícerymi zařízeními pro poskytování anestezie, neboť žalobkyně se musí dostavit stůj co stůj tam, kde je poskytnutí anestezie třeba. Navíc také zařízením, které vedle zařízení, jež snesou pouze použití v tomu odpovídající místnosti, jež snese použití v otevřeném terénu, zimních podmínkách. Jejich pořizovací cena je více než trojnásobná oproti vytýkané kalkulaci a odtud je zcela jisté, že kalkulovaný náklad je jen částí nákladu, který nutně bude muset být vynaložen na pořízení anesteziologických přístrojů, odpovídajících soudobým požadavkům a parametrům. Odtud potom závěr, že takový náklad v hodnoceném období žalobkyně nevynaložila, tedy že nepořídila anesteziologický přístroj, je vadný již jen proto, že kalkulovaná část takového nákladu zdaleka nepokrývá jeho pořizovací cenu.

7. Dále žalobkyně uvedla, že pokud by dále žalovaný svou úvahu řádně vedl, seznal by, že v případě odpařovače na Isofluran jde o zařízení, které je pro poskytování zdravotní služby spočívající v anestezii nutné a naprosto nezbytné, jež bylo z důvodu požadavků právního předpisu na vybavení pro poskytování zdravotní služby určitým typem nově zcela nahradit a tudíž nutně kalkulovat. Žalobkyně jej však, majíc příležitost, pořídila výpůjčkou, to však neznamená, že náklad v podobě jiné vynaložit nemusela a již vůbec to neznamená, že náklad neoprávněně do kalkulace zahrnula. Nakonec při obecné nestabilitě materiálních požadavků musela pořídit pro změnu jiný typ zařízení. V poslední položce nákladů na pohonné hmoty, první správní úřad sám v důvodech rozhodnutí uvedl, že respektuje jejich 80 % podíl, avšak do svých závěrů promítá toliko částku cca 50 000 Kč, ačkoliv by ve svých závěrech měl kalkulovat částku 96 000 Kč. Ačkoliv žalobkyně v tomto směru uplatnila odvolací argumentaci, zůstaly důvody zcela žalovaným nepovšimnuty. Vedle toho, zejména v činnosti žalobkyně, typicky náklady na pohonné hmoty, jsou náklady nepředvídatelnými zejména tehdy, kdy náplň činností, pro které je kalkulována cena, se odbývá výlučně v terénu a žalobkyně nemá pravidelné místo poskytování zdravotní služby a je povolána a rovněž nucena ji poskytnout jako najímaný anesteziolog v různých zdravotnických zařízeních, ale zejména také v otevřeném terénu. Žalovaný ani první správní úřad však tuto skutečnost i pravidelnou kalkulaci nijakým způsobem nevzal v úvahu.
8. Žalobkyně brojila proti tomu, že by ve výše uvedených třech položkách neměla dodržet závazný postup při tvorbě ceny, zahrnutím ekonomicky neoprávněných, popřípadě vyšších, než ekonomicky oprávněných nákladů do výpočtu. Předně jde o kalkulaci a nikoliv výpočet. Žalovaný a rovněž první správní úřad neuvedli, jaký konkrétní skutek pro vymezení deliktního jednání žalobkyně vytýkají, zda jde o absenci dokladu o nákupu, či absenci evidence v účetnictví anebo o ekonomicky neoprávněný náklad anebo o vyšší než oprávněný náklad.
9. Žalobkyně rovněž napadenému rozhodnutím vytkla, že žalovaný, jakož i první správní úřad, nerespektoval závazný právní názor Městského soudu v Praze, uvedený v jeho

rozhodnutí sp. zn. 9 Af 67/2011 ze dne 4. 11. 2015, jak bylo uloženo, reakce správních úřadů je vysloveně obecná bez jakékoliv přezkoumatelné úvahy.

10. Žalobkyně rovněž uvedla, že rozhodnutí žalovaného, jakož i prvního správního úřadu, je vadné a nepřezkoumatelné, úvahu žalovaného a prvního správního úřadu lze jen velmi obtížně z rozhodnutí, resp. jeho odůvodnění, zachytit. Žalobkyně je přesvědčena, že ze zjištění správních úřadů neplynou žádné důvody, pro které by bylo po právu uložit povinné pokutu, rozhodnutí správních úřadů nepřináší žádné nové skutkové vylicení rozhodujících skutečností, závěry a konstatování, oproti předchozím rozhodnutím, jež byla rozhodnutím Městského soudu v Praze, sp. zn. 9 Af 67/2011, zrušena.
11. Žalobkyně namítla, že skutková podstata, pro kterou by mohla být postižena správní sankcí, je založena výlučně na tom, že by měla sjednat nebo požadovat cenu, jejíž výše nebo kalkulace není v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen podle § 6 odst. 1) zákona o cenách, jimž je dodržení závazného postupu při tvorbě ceny nebo při kalkulaci ceny, který v podmínkách žalobkyně, jak již výše uvedeno, stanoví Ministerstvo zdravotnictví. Napadené rozhodnutí nepřináší žádné závěry ani přezkoumatelnou úvahu, pouze uvádí, kdy se žalobkyně měla pochybení dopustit, tedy v období od 1. 1. 2010 do 31. 5. 2010, aniž by bylo odůvodněno, proč. Středobodem, kromě uvedeného, skutkové věty deliktního jednání je však jednání spočívající v tom, že konkrétní osoba sjedná nebo požaduje cenu, jejíž výše nebo kalkulace není v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen, tedy závazného postupu při tvorbě ceny nebo při kalkulaci cenovým orgánem. Již v důvodech rozhodnutí městský soud uvedl, pokud by to měl být cenový předpis Ministerstva zdravotnictví 1/2010/DZP ze dne 4. 12. 2009, že takový předpis, který správní orgán považuje za relevantní, neupravuje metodiku tvorby a kalkulaci ceny a správní orgán v rozhodnutí ani dříve neuvedl, jaký závazný pokyn upravuje metodiku tvorby ceny nebo její kalkulace u věcně usměrňovaných cen, který by měla žalobkyně porušit.
12. Dále žalobkyně uvedla, že „nerespektování“ neznamená porušení a nelze za takové jednání ukládat pokutu a že není namístě vytýkat takové jednání, neboť správní orgán nijak neidentifikuje a neuvádí, o jaký závazný postup se jedná, a navíc zde žádný takový závazný postup stanoven není. Žalobkyně je tak postihována za nerespektování chybějícího závazného postupu při kalkulaci ceny.
13. Žalobkyně konečně brojila proti výroku o nákladech řízení jednak na základě skutečnosti, že správní sankce nebyla právem uložena, vytýkané jednání není postižitelné sankcí, neboť není ani jednáním deliktním. Nad to výsledek řízení v tomto případě je výsledkem kontrolní činnosti cenového orgánu, na který dopadá ustanovení § 79 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), přičemž ustanovení odst. 5) cit. zák. uplatnit nelze již se zřetelem k ust. § 16 odst. 1) zákona o cenách, který je povahou autoritativního zahájení řízení, které není vyvoláno porušením právní povinnosti.

2) Písemné vyjádření žalovaného

14. V písemném vyjádření žalovaný uvedl, že žalobkyně polemizuje se závěry, které učinil žalovaný ve svém rozhodnutí. Vyslovil přesvědčení, že prvoinstanční správní orgán postupoval v souladu se zákonem a odkázal na podrobné odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí.

15. K věci dále uvedl, že zdravotní péče poskytovaná žalobkyní podléhá cenové regulaci věcným usměrňováním cen dle § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách. Kromě zákona o cenách byly relevantní cenové předpisy, které platily v období, kdy byla žalobkyni uložena pokuta, tedy od 1. 1. 2010 do 31. 5. 2010 – Cenový předpis Ministerstva zdravotnictví 1/2010/DZP ze dne 4. 12. 2009, o regulaci cen zdravotní péče, maximálních cen zdravotní péče zubních lékařů hrazené z veřejného zdravotního pojištění a stomatologických výrobků plně hrazených z veřejného zdravotního pojištění a specifických zdravotních výkonů (dále jen cenový předpis MZ 1), účinný od 1. 1. 2010 a Cenový předpis Ministerstva zdravotnictví 3/2009/FAR ze dne 20. 3. 2009, o regulaci cen zdravotnických prostředků (dále jen cenový předpis MZ 3). Žalobkyně při sestavování kalkulací cen zdravotních výkonů na rok 2010 kalkulovala v minutové sazbě náklady, které nebyly doložitelné z účetnictví. Zahrnutím ekonomicky neoprávněných nákladů do výpočtu minutové sazby – tedy kalkulováním nákladů, které nebyly doložené z účetnictví v minutové sazbě při sestavování kalkulací cen zdravotních výkonů na rok 2010 - žalobkyně nedodržela závazný postup při kalkulaci ceny ve smyslu shora uvedeného ust. § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách v návaznosti na cenový předpis MZ 1 a cenový předpis MZ 3, čímž naplnila skutkovou podstatu správního deliktu dle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách, za který lze v případě, že výši nepřiměřeného majetkového prospěchu nelze zjistit, uložit pokutu podle ust. § 16 odst. 4 písm. c) tohoto zákona.
16. K námitce žalobkyně, že žalovaný nesprávně vymezil správní delikt, neboť nerozlišil, zda žalobkyně nerespektovala závazný postup při tvorbě ceny nebo kalkulaci ceny, žalovaný uvedl, že použitá formulace „závazný postup při tvorbě ceny nebo při kalkulaci ceny“ je citována přímo z ust. § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách, kde závazný postup při tvorbě ceny či kalkulaci ceny je zákonem vymezen jako jedna z možných podmínek, jakou cenové orgány stanoví pro sjednání věcně usměrňovaných cen. Žalovaný po obecném vymezení právní normy dále specifikoval, že deliktní jednání žalobkyně se týkalo „sestavování kalkulací cen zdravotních výkonů na rok 2010“. Zdůraznil, že žalobkyně nerespektovala závazný postup při tvorbě ceny nebo při kalkulaci ceny podle § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách, když při sestavování kalkulací cen zdravotních výkonů na rok 2010 kalkulovala v minutové sazbě náklady, které nebyly doložitelné z účetnictví.
17. Žalovaný nesouhlasil s názorem žalobkyně, že nezjistil dostatečně skutkový stav věci. V návaznosti na rozhodnutí Městského soudu v Praze sp. zn. 9 Af 67/2011 ze dne 4. 11. 2015 pokračoval žalovaný ve správním řízení a odstranil vytýkaná pochybení. Z předložených a převzatých dokumentů byly zpracovány Podklady z účetnictví (daňové evidence) roku 2009 a 2010 žalobkyně, které byly přílohou oznámení o provedení důkazu listinou mimo ústní jednání. Dne 24. 6. 2016 bylo provedeno dokazování, o čemž byl pořízen protokol. Žalovaný se vypořádal s vyjádřením zástupce žalobkyně ze dne 24. 6. 2016 a s důkazy, které na místě předložil, a to s nově předloženými listinami: „Věcně usměrňované ceny pro rok 2010“ a „MUDr. A. K. ekonomicky oprávněné náklady z roku 2009 pro rok 2010“, které byly na místě zástupcem žalobkyně označeny jako kalkulace věcně usměrňovaných cen. Žalovaný tyto důkazy vyhodnotil tak, že neprokázaly kalkulaci cen, které byly účtovány v roce 2010, neboť je hodnotil ve vztahu k listinám kalkulace věcně usměrňovaných cen pro rok 2010 předloženým žalobkyní k cenové kontrole, které jsou založeny ve spise a byly

předmětem celého správního a následně soudního řízení. Žalobkyní nově předložené listiny ze dne 24. 6. 2016 tak žalovaný neosvědčil jako důkaz.

18. Žalovaný měl za to, že doplněním správního řízení byl dostatečně zjištěn skutkový stav věci. Správní orgán je co do hodnocení podkladů, zvláště pak důkazu, které vyplynuly z provedení konkrétních důkazních prostředků, vázán zásadou jejich volného hodnocení, podle níž správní orgán hodnotí každý podklad zvlášť, jakož posléze všechny podklady v souhrnu, podle své úvahy. Pouze v případě, že zvláštní zákon stanoví některému z podkladů určitou závaznost, hodnotí jej správní orgán obligatorně v souladu se zákonnou teorií důkazní, tedy přizná mu důkazní sílu požadovanou zákonem. Listiny, které žalobkyně předložila poprvé až v průběhu správního řízení v roce 2016, mohla předložit k cenové kontrole již v roce 2010. Žalobkyně však předložila v roce 2010 jiné listiny, které byly osvědčeny jako důkaz. Žalobkyni bylo umožněno seznámit se s výsledkem dokazování a s podklady pro rozhodnutí. Žalovaný má tak na základě spisového materiálu za dostatečně prokázané, že žalobkyně nerespektovala závazný postup při tvorbě ceny nebo při kalkulaci ceny na rok 2010. V návaznosti na výše uvedené odmítl námitku žalobkyně ohledně nerespektování závazného právního názoru vysloveného v rozsudku Městského soudu v Praze.
19. Žalovaný rovněž nesouhlasil s námitkou týkající se nákladů řízení, kdy vytykané jednání žalobkyně není dle jejího názoru postižitelné sankcí, neboť není jednáním deliktním a rovněž je výsledkem kontrolní činnosti. Žalovaný v návaznosti na zjištěné a prokázané skutečnosti vyhodnotili jednání žalobkyně tak, že naplnilo skutkovou podstatu správního deliktu a porušením cenových předpisů, konkrétně porušením svých právních povinností ve smyslu ust. § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách, vyvolala správní řízení, jehož výsledkem bylo uložení povinnosti nahradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1 000 Kč dle ust. § 79 odst. 2 a 5 správního řádu a v souladu s ust. § 6 vyhl.č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení. Žalobkyní navrhovaný postup ohledně nákladů řízení, které by nesl správní orgán ve smyslu § 79 odst. 3 správního řádu, není přílehlavý, neboť se použije pouze v případech, kdy zákon nestanoví jinak. V tomto případě však v návaznosti na výše řečené žalobkyně porušila své povinnosti a žalovaný postupoval dle ustanovení § 79 odst. 2 a 5 správního řádu.

3) Jednání ve věci

20. Zástupce žalobkyně při nařízeném jednání osvětlil činnost žalobkyně, jakožto lékařky-anestezioložky, spolupracující s horskou službou v terénu v zimní sezóně. Uvedl, že výkon její práce je závislý na průběhu zimní sezóny, takže je vlastně 6 měsíců v roce připravena k zásahu. Správní orgán jí vyměřil pokutu za delikt, že nedodržela postup při kalkulaci ceny zdravotnických pomůcek. Zástupce zdůraznil, že jde právě o ty pomůcky, které jsou pro výkon činnosti žalobkyně předepsány. Žalovaný však tuto věcnou záležitost zcela pominul. Přitom i sám žalovaný připouští, že v této oblasti panují určité pochybnosti a že závazný postup při tvorbě ceny není příslušnými předpisy zcela jasně vymezen. Žalobkyni je vytykáno, že nerespektovala závazný postup, což však dle názoru zástupce žalobkyně neznamená, že něco porušila, a navíc tento závazný postup není ničím přesně vymezen. Zástupce žalobkyně ještě k otázce kalkulace nákladů uvedl, že nákup zdravotnických pomůcek je mimo jiné vymezen i ve zdravotnických předpisech, které přesně předepisují, že k činnosti žalobkyně je nezbytný

anesteziologický přístroj. K tomu, aby žalobkyně mohla svoji práci odvádět, musí nakupovat pohonné hmoty, a další pomůcky, jako je i odpařovač na Isofluran. Zástupce zdůraznil, že tyto okolnosti je třeba ze strany žalovaného vnímat velmi pečlivě.

21. Pověřená pracovnice žalovaného ve shodě s písemným vyjádřením, které bylo soudu zasláno dne 21. 2. 2017, zdůraznila, že skutkový stav věci byl náležitě zjištěn a následně doplněn na základě rozsudku Městského soudu v Praze. Považovala za nepochybné, že žalobkyně při sestavování kalkulací cen zdravotních výkonů na rok 2010 kalkulovala v minutové sazbě náklady, které nebyly doložitelné z účetnictví. Má tedy za to, že podmínky dané ust. § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách byly naplněny a žalobkyně se správního deliktu dopustila tím, že nerespektovala závazný postup při tvorbě ceny nebo při kalkulaci ceny.

4) Posouzení věci krajským soudem

22. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v řízení podle části třetí hlavy druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) a po prostudování obsahu správního spisu v kontextu s žalobními námitkami pak usoudil následovně.
23. Ze skutkových okolností projednávané věci vyplynulo, že žalovaný považoval za dostatečně prokázané, žalobkyně nerespektovala závazný postup při tvorbě ceny nebo při kalkulaci ceny podle § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách, když při sestavování kalkulací cen zdravotních výkonů na rok 2010 kalkulovala v minutové sazbě náklady, které nebyly doložitelné z účetnictví. Jednalo se o nedoložené náklady na anesteziologický přístroj pro nové pracoviště ve výši 250 000 Kč, nedoložené náklady na pohonné hmoty ve výši 70 000 Kč a nedoložené náklady na odpařovač Isoflurab ve výši 80 000 Kč. Tím dle názoru žalovaného žalobkyně naplnila skutkovou podstatu správního deliktu dle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách. Podle tohoto ustanovení se „*Právnická nebo podnikající fyzická osoba jako prodávající dopustí správního deliktu tím, že sjedná nebo požaduje cenu, jejíž výše nebo kalkulace není v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen podle § 6 odst. 1 dané právní úpravy.*“ Toto ustanovení pak uvádí, že „*věcné usměrňování cen spočívá ve stanovení podmínek cenovými orgány pro sjednání cen.*“ Za tyto podmínky se považuje dle písm. c) daného ustanovení „*závazný postup při tvorbě ceny nebo při kalkulaci ceny, včetně zahrnování přiměřeného zisku do ceny.*“
24. Žalobkyně se s tímto názorem neztotožnila a namítala, že úkolem žalovaného a potažmo i prvoinstančního orgánu bylo označit zcela konkrétně závazný pokyn, který upravuje metodiku tvorby ceny nebo její kalkulace u věcně usměrňovaných cen a který by tudíž měla žalobkyně porušit. Odkázala přitom na rozsudek Městského soudu v Praze, ze dne 4. 11. 2015, č. j. 9 Af 67/2011. Ze správního řízení krajský soud zjistil, že uvedený městský soud již v téže věci rozhodoval v případě žalobkyně o pokutě ve výši 25 000 Kč uložené za shodný správní delikt. Městský soud ve zmiňovaném rozsudku konstatoval, že „*aby žalobkyně mohla být oprávněně vedena k sankční odpovědnosti, muselo by být v řízení náležitě prokázáno a odůvodněno, jakým způsobem a jaký závazný postup při tvorbě ceny nebo při její kalkulaci žalobkyně nerespektovala.....Přestože správní orgán 1. stupně dále ve svém rozhodnutí uvedl příklady neoprávněně navýšených kalkulovaných nákladů v položkách PHM, nákladů na mzdy, pořízení a údržbu anesteziologického přístroje a techniky a náklady na léky a materiál, přičemž rozdíl mezi skutečnými náklady a náklady kalkulovanými považoval za zcela průkaznou skutečnost o zahrnování ekonomicky*

neoprávněných nákladů do kalkulace, nepodrobil tato svá skutková zjištění náležitému právnímu posouzení. Uvedl toliko, že cena zboží, které je věcně usměrňováno, musí být stanovena tak, že do ní lze promítnout pouze ekonomicky oprávněné náklady pořízení, zpracování a oběhu zboží doložitelné z účetnictví, přiměřený zisk, daň a případně uplatněné clo. ...neupřesnil, jaký závazný postup při tvorbě ceny nebo při její kalkulaci měla žalobkyně porušit, resp. neuvedl závazný postup, který měla žalobkyně dodržovat a hlediska, dle kterých měla své budoucí náklady kalkulovat. Jestliže dle žalovaného věcné usměrňování cen spočívá ve stanovení podmínek pro sjednání cen a mezi tyto podmínky náleží závazný postup při tvorbě ceny nebo při kalkulaci ceny, bylo na správním orgánu, aby tento závazný postup uvedl jako právní podklad a vyložil, jak se posuzují ekonomicky oprávněné náklady.Správní orgán rovněž neuvedl, jaké předpisy (zřejmě účetní) žalobkyně nesprávně aplikovala, jestliže kalkulovala nákup pořízení anesteziologického přístroje a nákup odpařovače a jak toto případné porušení zapříčiňuje porušení závazného pokynu při tvorbě a kalkulaci ceny, byla-li kontrola zaměřena na dodržování cenových předpisů.....Správní orgány tedy nevymezily závazný postup při tvorbě ceny nebo při její kalkulaci a nepodřadily jednání žalobkyně pod konkrétní závazný postup dle cenových předpisů uvedených v rozhodnutí, jenž měla žalobkyně porušit. Vzhledem k tomu, že v dané věci jde o správní trestání, je nezbytné, aby žalobkyně, již je ukládána sankce za nedodržení určitého závazného postupu, nepochybně věděla, jakého jednání (v jeho skutkových znacích) se dopustila a zda toto jednání lze podřadit pod ta ustanovení zákona o cenách, za jejichž porušení jí byla pokuta uložena.“

25. Krajský soud dále posuzoval, zda žalovaný v nově otevřeném řízení o uložení pokuty postupoval v intencích závazného právního názoru vysloveného Městským soudem v Praze. Dospěl k závěru, že se žalovaný v novém správním řízení tímto závazným právním názorem vysloveným Městským soudem v Praze řídil.
26. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že zdravotní péče poskytovaná žalobkyní podléhá cenové regulaci věcným usměrňováním cen ve smyslu § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách. Za relevantní cenové předpisy, které platily v období, za které byla žalobkyni uložena pokuta, tedy období od 1. 1. 2010 do 31. 5. 2010, byl kromě zmiňovaného zákona o cenách uveden i Cenový předpis Ministerstva zdravotnictví 1/2010/DZP ze dne 4. 12. 2009, o regulaci cen zdravotní péče, maximálních cen zdravotní péče zubních lékařů hrazené z veřejného zdravotního pojištění a stomatologických výrobků plně hrazených z veřejného zdravotního pojištění a specifických zdravotních výkonů (dále jen „Cenový předpis MZ 1/2010/DZP“), účinný od 1. 1. 2010 a dále Cenový předpis Ministerstva zdravotnictví 3/2009/FAR ze dne 20. 3. 2009, o regulaci cen zdravotnických prostředků (dále jen „Cenový předpis MZ 3/2009/FAR“). Dále žalovaný odkázal na příslušná ustanovení zmiňovaných cenových předpisů, z nichž dovodil, že povinností žalobkyně bylo sjednat cenu zboží tak, že do jejího výpočtu zahrne pouze ekonomicky oprávněné náklady pořízení, zpracování a oběhu zboží doložitelné z účetnictví.
27. Krajský soud se ztotožnil s názorem žalovaného, že zdravotní péče poskytovaná účastníkem řízení podléhá cenové regulaci věcným usměrňováním cen ve smyslu § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách. Věcné usměrňování cen spočívá dle daného ustanovení ve stanovení podmínek cenovými orgány pro sjednání cen. Za tyto podmínky označuje zákon závazný postup při tvorbě ceny nebo při kalkulaci ceny, včetně zahrnování přiměřeného zisku do ceny. Krajský soud tedy dále zvažoval, zda je tento „závazný

postup při tvorbě ceny nebo při kalkulaci ceny“ žalovaným v napadeném rozhodnutí vymezen a zda má toto vymezení oporu v příslušných právních eventuálně cenových předpisech.

28. Žalovaný v napadeném rozhodnutí odkázal na Cenový předpis MZ 1/2010/DZP a dále na Cenový předpis MZ 3/2009/FAR. Z Cenového předpisu MZ/2010/DZP vyplývá, že *„Předpisy a rozhodnutí o způsobu regulace cen věcným usměrněním zdravotnických prostředků platí obdobně i pro regulaci cen věcným usměrněním pro zdravotní péči tohoto oddílu“*. Z Cenového předpisu MZ 3/2009/FAR, konkrétně oddílu IV. bodu 2 pak vyplývá, že *„Původce zboží, které je regulováno věcným usměrňováním ceny, je povinen sjednat cenu tohoto zboží tak, že do jejího výpočtu lze zahrnout pouze ekonomicky oprávněné náklady pořízení, zpracování a oběhu zboží doložitelné z účetnictví, přiměřený zisk a případně uplatněné clo, není-li dále stanoveno, jinak. Výpočet se provádí každý původce sám“*.
29. Z uvedené právní úpravy dle krajského soudu tedy jednoznačně vyplývá, že žalobkyně byla povinna dodržet při kalkulaci ceny závazný postup, který byl zcela konkrétně vymezen cenovými předpisy, tedy Cenovým předpisem MZ 3/2009/FAR ve vazbě na Cenový předpis MZ/2010/DZP. Její povinností bylo postupovat ve smyslu oddílu IV. bodu 2 Cenového předpisu MZ 3/2009/FAR tak, že do výpočtu ceny zboží lze zahrnout pouze ekonomicky oprávněné náklady pořízení, zpracování a oběhu zboží doložitelné z účetnictví.
30. Krajský soud tedy dále ze správního spisu zjišťoval, zda žalobkyně při kalkulaci cen zdravotních výkonů na rok 2010 kalkulovala v minutové sazbě náklady, které byly doložitelné z účetnictví. Ze správního řízení zdokladovaného ve správním spise však vyplynulo, že žalobkyně požadavku uvedenému v cenových předpisech a potažmo v § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách nedostála. Krajský soud při vyslovení tohoto závěru vycházel z dokumentu označeného jako „Podklady pro kalkulaci ceny a lékařských výkonů na rok 2010“. Z jeho obsahu vyplynulo, že náklady na anesteziologický přístroj pro nové pracoviště ve výši 250 000 Kč, náklady na pohonné hmoty ve výši 120 000 Kč a náklady na odpařovač na Isofluran ve výši 80 000 Kč byly kalkulovány z minutové sazby, kterou žalobkyně následně použila při výpočtu věcně usměrňovaných cen platných pro rok 2010. Z obsahu daňové evidence předložené žalobkyní na rok 2009 a 2010 však vyplynulo, že tyto náklady ve výši 250 000 Kč a ve výši 80 000 Kč nebyly vynaloženy vůbec. Náklady ve výši 120 000 Kč na pohonné hmoty byly vynaloženy v podstatně nižším rozsahu, a to v roce 2009 ve výši 42 500 Kč a v roce 2010 ve výši 46 200 Kč. Krajský soud přisvědčil názoru žalovaného, že do výpočtu minutové sazby byly zahrnuty náklady v celkové výši 400 000 Kč, které nebyly uplatněny ani evidovány v účetnictví žalobkyně. Tyto náklady tedy nelze považovat za náklady ekonomicky oprávněné. Žalobkyně tedy nedodržela závazný postup při kalkulaci ceny ve smyslu § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách v návaznosti na cenové předpisy Ministerstva zdravotnictví. Tím naplnila skutkovou podstatu správního deliktu dle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách, za kterých lze uložit pokutu dle ust. § 6 odst. 4 písm. c) téhož zákona. Žalobkyně totiž požadovala cenu, jejíž kalkulace nebyla v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen podle § 6 odst. 1 zákona o cenách. Skutkové okolnosti projednávané věci žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí podrobně popisuje (str. 9 až 11 odůvodnění napadeného rozhodnutí), s takto vyslovenými názory se krajský soud ztotožňuje a v plném rozsahu na ně odkazuje. Žalovaný přitom

konkrétně označil cenové předpisy, které byla žalobkyně povinna dodržovat a které upravovaly metodiku tvorby ceny nebo její kalkulace. Nelze tedy přisvědčit názoru žalobkyně, že žalovaný neuvedl, které náklady lze považovat za neoprávněné.

31. Posouzením skutkových okolností projednávané věci nemohl krajský soud přisvědčit ani žalobní námitce, že žalovaný i prvoinstanční správní orgán postupovali nezákonně, když neosvědčili jako důkaz listiny předložené žalobkyní až v roce 2016. Lze se totiž přiklonit k názoru žalovaného, že na žalobkyni byly požadovány důkazy o kalkulaci, která musela být vypracována před 1. 1. 2010 a tudíž měly být tyto důkazy předloženy při cenové kontrole probíhající v období roku 2010. Pokud žalobkyně předložila v roce 2016 jiné listiny, žalovaný i prvoinstanční orgány nepochybili, když přihlíželi k důkazům předloženým při kontrole v roce 2010, o jejichž pravosti nebyl důvod pochybovat.
32. S odkazem na shora uvedené krajský soud uvádí, že při výkladu jednotlivých ustanovení zákona o cenách nelze zohlednit požadavek žalobkyně přihlížet při kontrole dodržování cenových předpisů k její specifické odbornosti a zvláštnosti služeb, které poskytuje. Zohlednění této výjimečnosti cenové předpisy neumožňují. Správním orgánům a krajskému soudu tak nezbyvá, než přihlížet k požadavkům v těchto předpisech specifikovaným a zjišťovat pouze dodržování podmínek tam uvedených. V projednávané věci bylo zjištěno, že žalobkyně podmínky v tomto zákoně specifikované nedodržela, a proto nezbylo, než konstatovat, že se dopustila správního deliktu.
33. K žalobní námitce týkající se nákladů řízení krajský soud uvádí, že ze shora uvedeného nepochybně vyplývá, že žalobkyně naplnila skutkovou podstatu správního deliktu a vyvolala tak správní řízení, na základě něhož jí vznikla povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1 000 Kč dle ust. § 79 odst. 2 a 5 správního řádu. Na daný případ nelze aplikovat ust. § 79 odst. 3 správního řádu tak, jak navrhuje žalobkyně, neboť v daném případě byl postup žalovaného v souladu s ust. § 79 odst. 5 dané právní úpravy.
34. Krajský soud tak neshledal žalobu důvodnou, a proto ji s odkazem na § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

5) Náklady řízení

35. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, nemá proto na náhradu nákladů řízení právo. Žalovaný náhradu nákladů řízení nepožadoval.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Hradec Králové 23. srpna 2018

JUDr. Magdalena Ježková v. r.
předsedkyně senátu