



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců JUDr. Viktora Kučery a Mgr. Ing. Veroniky Baroňové v právní věci žalobce: **ICOM transport a. s.**, se sídlem Jiráskova 1424/78, Jihlava, zast. JUDr. Michalem Lorencem, advokátem advokátní kanceláře Chýský Lorenc, advokáti, s. r. o. se sídlem Žerotínova 1132/34, Praha, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, odbor nedaňových agend, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 6. 2016, č. j. 27623/16/5000-10610-711414, ve věci správního deliktu žalobce,

t a k t o :

- I. Žaloba **s e z a m í t á**.
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného správního orgánu (dále jen „žalovaný“), kterým byla na základě odvolání žalobce změněna část výroku rozhodnutí Specializovaného finančního úřadu, oddělení cenové kontroly VI, územní pracoviště Brno I (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 29. 2. 2016, č. j. 47497/16/4030-20736-050368, sp. zn. 202689/15/403020736-19, tak, že žalobci se podle ustanovení § 16 odst. 4 písm. c) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o cenách“) ukládá pokuta ve výši 40 000 Kč za správní delikt dle § 16 odst. 1 písm. d) téhož zákona.

II. Stručný obsah správních spisů

Správní orgán I. stupně vycházel z výsledků cenové kontroly, kterou provedl u žalobce se zaměřením na dodržování ustanovení § 6 a § 11 zákona o cenách a dalších souvisejících právních předpisů z hlediska závazného postupu při tvorbě (kalkulaci) a uplatňování cen veřejné vnitrostátní pravidelné autobusové dopravy – kromě městské a příměstské dopravy a veřejné linkové dopravy vnitrostátní provozované v rámci integrovaných veřejných služeb – (dále jen „linková doprava“), a to v období 1. 1. 2014 až 31. 8. 2015. Z protokolu o kontrole ze dne 17. 12. 2015, č. j. 267430/15/4030-20736-050369, sp. zn. 202689/15/403020736-19 (dále jen „protokol o kontrole“), vyplynula následující zjištění:

Žalobce coby dopravce předložil na období let 2014 a 2015 předepsané výpočty koeficientů „*k*“ ve výši 1,39931 a 1,37353. Ve skutečnosti použil pro přepočtení cen koeficient v průměrné výši 1,0135; to znamená, že žalobce jako prodávající nevyužil maximální možnost pro zvýšení uplatněných cen jízdného ve smyslu výměrů Ministerstva financí (dále jen „MF“) č. 01/2014 a č. 01/2015 (části II., položky 6.), podle nichž platilo, že dopravce propočte pro každý rok věcně usměrňované ceny plného (obyčejného) jízdného na základě cen uvedených v příloze č. 6 upravených koeficientem „*k*“, jehož výše nesmí přesáhnout hodnotu vypočtenou podle vzorce

$$k = \frac{N + Z}{T + D} \times n,$$

kde:

N = ekonomicky oprávněné náklady v roce 2012, resp. 2013;

Z = průměrný zisk odpovídající podmínkám roku 2012, resp. 2013;

T = tržby celkem bez DPH za linkovou dopravu v roce 2012, resp. 2013;

D = prostředky poskytnuté z rozpočtu krajů a obcí za plnění smlouvy o závazku veřejné služby nebo smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících v roce 2012, resp. 2013;

n = roční růst provozních nákladů roku 2014, resp. 2015 ve výši 1,063.

V předloženém výpočtu podle předmětného vzorce žalobce v položce „*N*“ předložil náklady linkové dopravy v roce 2012 a 2013, přičemž při kontrole jednotlivých položek

správní orgán I. stupně zjistil, že v obou letech žalobce uplatnil náklady, které nelze považovat za ekonomicky oprávněné; žalobce tak neoprávněně navýšil hodnotu ekonomicky oprávněných nákladů. Současně správní orgán I. stupně zjistil, že žalobce chyboval i v propočtu položky „T“, v níž si nesprávně uplatnil kromě tržeb za jízdné v linkové dopravě i jiné výnosy; to ovšem – na rozdíl od případu popsaneho u položky „N“ – bylo pro žalobce nevýhodné, neboť nesprávným navýšením hodnoty jmenovatele ve výše uvedeném vzorci došlo logicky ke snížení koeficientu „k“. Ve výsledku pak následným kontrolním propočtem s uplatněním: (i) nižších ekonomicky oprávněných nákladů a (ii) nižších tržeb za linkovou dopravu správní orgán I. stupně konstatoval navýšení hodnoty koeficientu „k“ pro rok 2014 na hodnotu 1,60706 a pro rok 2015 na hodnotu 1,49588.

Jednoduše řečeno – žalobcem použitý koeficient „k“ pro propočet cen jízdného (1,0135) zcela v souladu s požadavkem výměru MF č. 01/2014 a výměru MF č. 01/2015 nepřesahoval hodnotu dle daného vzorce, a to ani v případě vypočteném samotným žalobcem (1,39931 a 1,37353), ani v případě kontrolního výpočtu provedeného správním orgánem I. stupně (1,60706 a 1,49588). Proto také správní orgán I. stupně konstatoval, že zjištěné skutečnosti neměly dopad na výši uplatněných cen, neboť žalobce použil pro stanovení cen jízdného v linkové dopravě koeficienty „k“ ve výrazně nižší hodnotě, než byl stanoven koeficient „k“ pro roky 2014 a 2015 v souladu s regulačními pravidly, tj. dle daného vzorce. Na základě těchto zjištění taktéž konstatoval, že nedošlo k získání nepřiměřeného majetkového prospěchu.

I přesto ovšem správní orgán I. stupně z pozice kontrolního orgánu dospěl k závěru, že se žalobce dopustil porušení cenových předpisů, jež zakládá důvod zahájení řízení pro podezření ze spáchání správního deliktu dle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách, neboť sjednal a požadoval cenu, jejíž kalkulace nebyla v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen podle § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách; dle kontrolního orgánu se žalobce dopustil porušení závazného postupu při tvorbě věcně usměrňovaných cen v linkové dopravě.

V návaznosti na to správní orgán I. stupně vydal příkaz zaplatit pokutu ve výši 40 000 Kč, proti němuž podal žalobce odpor. Proto bylo posléze pokračováno v řízení, které vyústilo v citované rozhodnutí správního orgánu I. stupně, jímž byla žalobci uložena opět pokuta ve výši 40 000 Kč, a to podle ustanovení § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách za správní delikt podle § 16 odst. 1 písm. d) téhož zákona, když:

„v kontrolovaném období od 1. 1. 2014 do 31. 8. 2015 nedodržel závazný postup při stanovení cen plného (obyčejného) jízdného veřejné vnitrostátní pravidelné autobusové dopravy (dále jen „linková doprava“) pro roky 2014 a 2015, neboť do výpočtů koeficientů „k“, které jsou stanoveny výměry MF č. 01/2014 a č. 01/2015 pro dané období zahrnul ekonomicky neoprávněné náklady – spotřeba materiálu, externí opravy havárie, externí havárie ICOM, daň silniční AD nepravdivá, zůstatková cena prodaného majetku, smluvní pokuty a penále, manka a škody do výše náhrad, vnitřní havárie a dále následující náklady – prodaný majetek v pořizovací ceně, kurzové ztráty, zůstatková cena prodaného majetku nebyly poníženy o příslušné výnosy.“

„Účastník řízení tak neoprávněně navýšil hodnotu ekonomicky oprávněných nákladů ve výpočtu koeficientu v roce 2014 o částku 3 716 753,57 Kč a v roce 2015 o částku 278 113,54 Kč. Tímto deliktním jednáním nezískal účastník řízení nepřiměřený majetkový prospěch na úkor kupujících, neboť ve skutečnosti uplatnil nižší koeficienty, než umožňují cenové předpisy. Pokuta se ukládá za období 1. 1. 2014 až 31. 8. 2015.“

Na základě podaného odvolání žalobce pak žalovaný odvolací orgán částečně korigoval citovanou výrokovou část rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že v souladu s § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu výše zvýrazněný (podtržený) text změnil za text:

„Účastník řízení tak neoprávněně navýšil hodnotu ekonomicky oprávněných nákladů ve výpočtu koeficientu v roce 2014 o částku 3 716 753,57 Kč a v roce 2015 o částku 278 113,54 Kč. Získání nepřiměřeného majetkového prospěchu nebylo kontrolou prokázáno.“ Ostatní text výroku zůstal nezměněn.

III. Žaloba

Žalobce se rozhodnutím žalovaného cítil zkrácen na svých právech mj. tím, že v rozporu se zákonem mu byla uložena pokuta, vč. nákladů řízení, a proto podal žalobu, v níž uplatnil několik na sebe navazujících žalobních bodů.

V první řadě žalobce brojil proti změně výroku provedené žalovaným, a to několika dílčími námitkami. Dle žalobce § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu míří na zcela jiné případy změny výroku spočívající např. ve snížení pokuty či v přiznání práva, jež orgán nižší instance účastníku řízení odepřel. Žalovaný však změnil jasný skutkový (kontrolní) závěr ohledně majetkového prospěchu žalobce. Správní orgán I. stupně totiž konstatoval, že žalobce žádný majetkový prospěch nezískal. Naproti tomu žalovaný konstatoval, že získání majetkového prospěchu žalobce nebylo kontrolou prokázáno, což implikuje možnost jeho vzniku – tedy to co bylo při kontrole popřeno. Žalovaný přitom vyšel z toho, že se jednalo o interpretační chybu v protokolu o kontrole, resp. výroku prvostupňového rozhodnutí, která na aplikaci § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách nic nemění a kterou napravil provedenou změnou části výroku v prvostupňovém rozhodnutí. Žalobce je ovšem toho názoru, že otázka, zda mu majetkový prospěch nevznikl nebo zda mu vznikl, ale pouze se tento prospěch nepodařilo prokázat, je otázkou zcela zásadní mj. z pohledu ukládání sankce [a použití sazby pro uložení pokuty podle § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách].

Ve vztahu ke změně výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně žalobce namítl též to, že postupem žalovaného ztratil možnost odvolat se a že prvostupňové rozhodnutí nebylo možné změnit v jeho neprospěch, neboť nebyla dána žádná z podmínek podle § 90 odst. 3 správního řádu.

V další části žaloby směřoval žalobce proti naplnění skutkové podstaty správního deliktu dle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách, a to v zásadě ve dvou rovinách. Za prvé poukázal na to, že skutková podstata daného deliktu není naplněna v případě jakéhokoli porušení závazného postupu při kalkulaci ceny, ale musí se jednat o takovou chybu, v důsledku které je

pak „*sjednána či požadována*“ taková cena, která jde nad rámec věcného usměrnění. Tak tomu však v daném případě nebylo, neboť žalobce požadoval nižší ceny, než na základě věcného usměrnění požadovat mohl a žádný majetkový prospěch mu nevznikl – viz výše (popsané použití koeficientu „*k*“, který v tomto případě nepřesahoval hodnotu dle vzorce v cenových výměrech MF č. 01/2014 a č. 01/2015). Za daných podmínek proto bylo podle názoru žalobce naplnění skutkové podstaty vyloučeno, a to tím spíše, že jeho kalkulace nebyla chybná – alespoň ne v takovém rozsahu, jak tvrdil žalovaný.

V této druhé rovině se žalobce věnoval některým položkám, které žalovaný neuznal jako ekonomicky oprávněné náklady. Konkrétně poukázal na „*manka a škody do výše náhrad*“ a na „*kurzové ztráty a zisky*“. K první z těchto položek spojené s pohonnými hmotami a jejich přirozenými úbytky poukázal na získané stanovisko Ministerstva financí ze dne 8. 3. 2016, č. j. MF-4737/2016/16-3, dle kterého: „...*přirozené úbytky zásob do výše normy přirozených úbytků jsou ekonomicky oprávněnými náklady pro kalkulaci věcně usměrňované ceny.*“ Žalovaný potažmo správní orgán I. stupně přitom chybně vycházel z toho, že žádné „*manko a škoda*“ není ekonomicky oprávněným nákladem. Správní orgány v tomto ohledu tedy dle žalobce nezjistili řádně a úplně skutkový stav věci. Další položkou, na kterou žalobce poukázal, jsou „*kurzové ztráty a rozdíly*“; s těmito položkami žalobce podle svého názoru pracoval správně a tvrdí, že do výpočtu lze zohlednit jejich saldo (nikoli jen započítat kurzové ztráty do nákladů a kurzové zisky do výnosů).

V závěrečné části žaloby se žalobce věnoval tomu, že i kdyby byly naplněny formální znaky skutkové podstaty daného správního deliktu, rozhodně nelze hovořit též o naplnění jeho materiální stránky. Opětovně připomněl, že při stanovení cen použil výrazně nižší koeficienty, než umožňují cenové předpisy, k čemuž mělo být přihlédnuto a neměl být sankcionován, resp. řízení nemělo být vůbec zahajováno (a bylo-li, mělo být zastaveno). I kdyby se totiž žalobce chybné kalkulace dopustil, v konečném důsledku uplatňoval vůči kupujícím nižší ceny a jeho jednání tak nemůže být vnímáno jako společensky škodlivé.

Zcela na závěr pak žalobce navázal na již výše namítanou nezákonnou změnu prvostupňového rozhodnutí v části týkající se otázky (ne)získání majetkového prospěchu. Uvedl, že mu žádný majetkový prospěch nevznikl a je tedy roven nule, jak ostatně potvrdil správní orgán I. stupně v protokolu o kontrole, příkazu i prvostupňovém rozhodnutí. A za této situace proto mohl správní orgán I. stupně, resp. žalovaný uložit pokutě pouze podle ustanovení § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách s horní sazbou pokuty do 1 milionu Kč, nikoli podle ustanovení § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách s horní sazbou pokuty až do 10 milionů Kč. V daném případě při ukládání pokuty tedy mělo být použito jiného ustanovení, které kalkuluje s pokutou 10 krát nižší, avšak žalovaný namísto jeho použití pouze částečně upravil výrok prvostupňového rozhodnutí.

Na základě všech uvedených skutečností žalobce navrhl, aby krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného i jemu předcházející rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Pro případ, že by krajský soud dospěl k závěru, že nejsou dány důvody pro tento postup, navrhl žalobce, aby soud upustil od uložení pokuty nebo ji snížil s tím, že jinak by byla uložena ve zjevně nepřiměřené výši.

IV. Vyjádření žalovaného

Žalovaný ve vyjádření k žalobě setrval na svém posouzení věci, přičemž v reakci na námitky týkající se změny části výroku prvostupňového rozhodnutí uvedl, že ustanovení § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu umožňuje jím provedenou změnu, resp. neomezuje ji pouze na případy předestřené žalobcem, tj. snížení pokuty či přiznání práva. K otázce majetkového prospěchu žalobce žalovaný konstatoval, že tato nebyla předmětem kontroly tak, jak byla vymezena v samotném protokolu o kontrole. Proto nevzal tuto část protokolu v potaz a změnil prvostupňové rozhodnutí o uložení pokuty tak, aby byl jeho výrok uveden v soulad s předmětem kontroly a obsahem protokolu o kontrole co do skutečností kontrolou opravdu zjišťovaných a ověřovaných. K tomu dále doplnil, že provedenou změnou žalovaný nikterak nepředjímá, že by měl žalobci vzniknout nepřiměřený majetkový prospěch, jak tvrdí v žalobě. V návaznosti na to pak žalovaný odmítl též jako zjednodušující příklady žalobce ohledně aplikace ustanovení § 16 odst. 4 písm. b) a c) zákona o cenách. Současně konstatoval, že oba správní orgány vzaly v úvahu toliko nesprávnou kalkulaci ceny a výlučně za tento nesprávný postup uložily žalobci pokutu, přičemž poukázal též na to, že pro aplikaci obou citovaných ustanovení zákona o cenách není podmínkou získání jakéhokoli nepřiměřeného majetkového prospěchu; ostatně zejména ve vztahu k § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách by taková podmínky postrádala smyslu, když východiskem pro jeho aplikaci je nemožnost výši majetkového prospěchu zjistit.

V další části vyjádření vztahující se rovněž ke změně části výroku prvostupňového rozhodnutí žalovaný uvedl, že se nedomnívá, že by žalobci v důsledku nemožnosti se odvolat hrozila jakákoli újma a že by došlo ke změně prvostupňového rozhodnutí v jeho neprospěch; výše pokuty i právní kvalifikace zůstaly nezměněny.

Ohledně další dílčích námitek směřující k naplnění materiální a formální stránky skutkové podstaty správního deliktu žalovaný odkázal plně na žalobou napadené rozhodnutí. A pouze ve věci započítání přirozených úbytků pohonných hmot do ekonomicky oprávněných nákladů doplnil, že v odvolacím řízení nebyl prováděn nový propočet koeficientu „*k*“, jelikož velikost jeho odchylky od jeho zákonné výše je v rozhodnutí o uložení pokuty právně zcela nevýznamná. Kalkulace žalobce ani při zohlednění části manka není v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen podle § 6 odst. 1 zákona o cenách, což postačuje k naplnění skutkové podstaty správního deliktu dle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách, jak vyplývá i z judikatury citované v napadeném rozhodnutí. Žalovaný proto navrhl, aby krajský soud podanou žalobu zamítl.

IV. Posouzení věci soudem

Napadené rozhodnutí žalovaného krajský soud přezkoumal v řízení podle části třetí, hlavy II, dílu 1 s. ř. s. v mezích uplatněných žalobních bodů, ověřil přitom, zda rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (*ex offio*), a vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí žalovaného, přičemž dospěl k závěru, že **žaloba není důvodná**.

O žalobě krajský soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť oba účastníci řízení vyjádřili, že s projednáním věci bez nařízení jednání souhlasí (žalobce výslovně, žalovaný konkludentně) a ani krajský soud o své vůli k nařízení jednání (z důvodu doplnění dokazování) nepřistoupil.

Žalobu lze strukturálně rozdělit na tři základní žalobní body, přičemž první z nich je ryze procesní, týkající se zákonnosti postupu žalovaného, který změnil část výroku prvostupňového rozhodnutí o vině vztahující se k získání nepřiměřeného majetkového prospěchu žalobce.

V.1. Změna výrokové části rozhodnutí správního orgánu I. stupně

Správní orgán I. stupně uvedl, že žalobce svým deliktním jednáním – neoprávněným navýšením hodnoty ekonomicky oprávněných nákladů ve výpočtu koeficientu v roce 2014 a 2015 – nezískal nepřiměřený majetkový prospěch na úkor kupujících, neboť ve skutečnosti uplatnil nižší koeficienty, než umožňují cenové předpisy; žalovaný však tento závěr změnil tak, že získání majetkového prospěchu nebylo kontrolou prokázáno. Tento procesní postup žalovaného rozporoval žalobce několika dílčími námitkami, k nimž krajský soud uvádí následující:

Změna napadeného rozhodnutí či jeho části je jednou ze tří možností, jak se vypořádat s nezákonným či nesprávným rozhodnutím správního orgánu I. stupně. Jde o možnost, která by – zejména s ohledem na zásadu procesní ekonomie (§ 6 odst. 2, věta první, správního řádu) – měla mít přednost před zrušením napadeného rozhodnutí nebo jeho části a vrácením věci k novému projednání. Odvolací správní orgán tak na základě odlišného právního názoru na skutková zjištění obsažená ve předloženém spisovém materiálu či doplněná v průběhu odvolacího řízení může provést změnu prvostupňového rozhodnutí v podobě doplnění či vypuštění textu anebo jeho nahrazení jiným textem, jako se to stalo v souzené věci. Vždy je však potřeba, aby pro tento postup podle ustanovení § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu byly splněny zákonné podmínky – lépe řečeno, aby byly vyloučeny omezující podmínky předvídané přímo v citovaném ustanovení, jakož i v navazujícím § 90 odst. 3 správního řádu.

Jednou z omezujících podmínek podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu je situace, kdy by změnou napadeného rozhodnutí některému z účastníků – zde: žalobci, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se. Dalším obdobným omezením možnosti změny napadeného rozhodnutí je ustanovení § 90 odst. 3 správního řádu, podle kterého odvolací orgán nemůže změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele, ledaže odvolání podal také jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné, anebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem (tzv. zákaz *reformatio in peius*).

V posuzovaném případě podle přesvědčení krajského soudu žádná z těchto omezujících podmínek nebyla naplněna a nelze se jich dovolávat, jako to činí žalobce v podané žalobě. Jako podstatné je přitom nutno uvést, že není rozhodná ani tak samotná ztráta možnosti odvolat se, nýbrž hrozba újmy, která je s touto ztrátou spjata. Tuto hrozbu žalobce nijak blíže nespecifikoval a rozhodně ji nelze spatřovat v tom, že žalovaný nahradil část výroku o vině

ohledně získání majetkového prospěchu. Jednalo se totiž o upřesnění výroku bez současné změny jak právní kvalifikace [podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách], tak také výše uložené pokuty [podle § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách]. Za dané situace proto v případě žalobce nelze hovořit o žádné újmě ani její hrozbě z důvodu možnosti ztráty odvolat se; tato újma by byla teoreticky možná, např. pokud by byl odvolatel – zde: žalobce uznán odpovědným za více správních deliktů než v prvostupňovém rozhodnutí; to se ovšem nestalo. Žalovaným provedená změna napadeného prvostupňového rozhodnutí byla spíše formulačním upřesněním bez jakéhokoli vyústění z hlediska odpovědnosti žalobce a jemu uložené sankce. Nelze tudíž dovodit žádnou hrozbu újmy z důvodu ztráty možnosti odvolat se a nelze ani říci, že by se jednalo o změnu v neprospěch žalobce.

Z pohledu krajského soudu provedl žalovaný odvolací orgán zákonem připuštěnou změnu – upřesnění napadeného výroku rozhodnutí, a to v důsledku částečně jiného právního posouzení zjištěných skutečností. Obě námitky žalobce, které byly ryze procesního charakteru a týkaly se jednak „ztráty možnosti odvolat se“, jednak „změny v neprospěch“ jsou tedy nedůvodné. Další věcí je pak samotné upřesnění výroku prvostupňového rozhodnutí, resp. otázka vzniku majetkové prospěchu, protože podle žalobce je to otázka zcela zásadní, a to jak z hlediska viny, tak trestu.

V.2. K vině – naplnění skutkové podstaty správního deliktu

Dle žalobce žalovaný změnil jasný skutkový závěr vyplývající z provedené cenové kontroly, podle které nepřiměřený majetkový prospěch nezískal. To považuje žalobce za klíčové, protože pokud majetkový prospěch nezískal, nemohl dle svého názoru naplnit skutkovou podstatu daného správního deliktu; ta totiž podle žalobce není naplněna při jakémkoli porušení závazného postupu při kalkulaci ceny, nýbrž až při postupu, jehož výsledkem je cena jdoucí nad rámec věcného usměrnění a tudíž i získání majetkového prospěchu.

Tento názor žalobce krajský soud nesdílí a odkazuje v první řadě na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2004, č. j. 5 A 74/2002 – 38, publ. pod č. 468/2005 Sb. NSS, podle něhož prokázané porušení závazného postupu při kalkulaci ceny je porušením cenových předpisů, jež je bez dalšího důvodem pro uložení pokuty, aniž by muselo být prokázáno zvýšení cen nad úroveň, kterou připouští věcné usměrnění.

Jedná se sice o rozsudek vztahující se k předchozímu znění zákona o cenách – konkrétně ke správnímu deliktu dle § 15 odst. 1 písm. c) tohoto zákona (ve znění k 17. 11. 2009), který stanovil, že „[p]rodávající poruší cenové předpisy, jestliže nerespektuje cenovými orgány stanovený maximální rozsah možného zvýšení cen, maximální podíl promítnutí změny cen určených vstupů nebo závazný postup při tvorbě ceny nebo při její kalkulaci podle § 6, nejde-li o prodej ve lhůtě uvedené v § 7 odst. 1“ (pozn. potvrzení doplněno krajským soudem).

Podle názoru krajského soudu jsou ovšem závěry citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu přenositelné a použitelné *mutatis mutandis* též v dané věci, kdy žalobce byl shledán vinným ze spáchání správního deliktu dle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách,

ve znění od 18. 11. 2009 (do 30. 6. 2017), který stanovil: „[p]rávnícká nebo podnikající fyzická osoba se 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“; podle § 6 odst. 1 zákona o cenách, ve znění od 18. 11. 2009, přitom platí, že: „[v]ěcné usměrňování cen spočívá ve stanovení podmínek cenovými orgány pro sjednání cen. Tyto podmínky jsou:

- a) maximální rozsah možného zvýšení ceny zboží ve vymezeném období, nebo
- b) maximální podíl, v němž je možné promítnout do ceny zvýšení cen určených vstupů ve vymezeném období, nebo
- c) závazný postup při tvorbě ceny nebo při kalkulaci ceny, včetně zahrnování přiměřeného zisku do ceny“ (pozn. potvrzení doplněno krajským soudem).

Z citovaných ustanovení je totiž zřejmé, že zákon o cenách jak ve znění před novelou provedenou zákonem č. 403/2009 Sb., s účinností od 18. 11. 2009, tak i poté porušení závazného postupu při tvorbě ceny nebo při její kalkulaci považoval za správní delikt – a to bez ohledu na to, zda při tomto porušení pachatelé vznikl (nepřiměřený) majetkový prospěch.

Tento závěr v podstatě potvrzuje i aktuální judikatura Nejvyššího správního soudu, a to rozsudek ze dne 28. 7. 2015, č. j. 8 As 169/2014 – 29, který sice až ve vztahu k ukládání pokuty, ale přesto poměrně jednoznačně konstatoval, že nelze přisvědčit námitce: „..., že pokutu podle § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách ve znění od 18. 11. 2009 lze uložit pouze v případě, že byl prokázán vznik nepřiměřeného majetkového prospěchu... Zákon nestanoví, že pro uložení pokuty podle zmíněného ustanovení musí být prokázán vznik nepřiměřeného majetkového prospěchu, ale podmiňuje uložení pokuty nemožností zjistit jeho přesnou výši.“ A do této kategorie pak podle názoru Nejvyššího správního soudu lze podřadit i případy, v nichž nelze bezpečně prokázat, zda majetkový prospěch vznikl v důsledku nedostatků vedení evidence. Je pravdou, že v případě žalobce se o nedostatky ve vedení evidence nejednalo, ale i tak je podle přesvědčení krajského soudu – vycházejícího z předmětné právní úpravy, jakož i související judikatury – nepochybné, že otázka vzniku majetkového prospěchu je z hlediska viny žalobce bezvýznamná. Žalobcem opakovaně zmiňované prokázání majetkového prospěchu nebylo zákonným znakem skutkové podstaty ani správního deliktu dle § 15 odst. 1 písm. c) zákona o cenách, ve znění do 17. 11. 2009, ani správního deliktu dle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách, ve znění od 18. 11. 2009.

Jinými slovy – sjednal-li nebo požadoval-li žalobce cenu, při jejíž kalkulaci – propočtu pochybil tím, že porušil závazný postup, který předpokládá věcné usměrňování cen, není pro naplnění skutkové podstaty správního deliktu dle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách ve znění po 18. 11. 2009 podstatné, zda mu přitom vznikl nepřiměřený majetkový prospěch či nikoli.

Případný vznik majetkového prospěchu je v daném případě brán spíše jako jakýsi možný „vedlejší produkt“ porušení závazného postupu podle cenových předpisů s tím, že vznikne-li, resp. vznikne-li při kontrole podezření, že kontrolovaná osoba získala majetkový prospěch, který je možno vyčíslit, uvede jej kontrolní pracovník v protokolu o kontrole (viz § 10 odst. 3, věta první, zákona o cenách). V daném případě takové podezření nevzniklo, kontrolní

pracovník přímo v protokolu o kontrole popřel, že by žalobce získal majetkový prospěch. I přesto ovšem bylo zjištěno, že žalobce nepostupoval správně, když při kalkulaci cen na rok 2014 a 2015 porušil závazný postup stanovený cenovými předpisy, čímž naplnil skutkovou podstatu daného deliktu jak formálně, tak materiálně.

K materiální stránce správního deliktu dle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách lze přitom pro stručnost odkázat na přiléhavé odůvodnění v rozhodnutí žalovaného s tím, že zákonodárce se rozhodl postihovat i delikty, u nichž nemusí nutně vznikat jakékoli poškození kupujících – zde: cestujících a tím i majetkový prospěch pachatele. A lze snad doplnit, že materiální stránka zahrnující společenskou škodlivost vyplývá přímo ze zákona o cenách, neboť porušuje či ohrožuje zájem na správné kalkulaci cen podléhajících regulaci. Jednoduše vyjádřeno, jde o jakousi prevenci správné kalkulace cen, jakkoli je jasné, že stěžejním problémem z pohledu regulace cen a příp. potrestání by mělo být především překročení hranice cenové regulace; k tomu v daném případě nedošlo, což žalobce opakovaně namítá, avšak nesprávně ve vztahu k prokázání viny. Skutečnost, že žalobce i přes svůj postup, který byl v rozporu s cenovými předpisy, použil nižší koeficienty a stanovil ceny výrazně pod úroveň, kterou připouští věcné usměrnění, měla být a také byla zohledněna až při ukládání trestu – stanovení výše pokuty (viz níže).

S ohledem na shora uvedené má krajský soud všechny námitky žalobce zpochybňující naplnění skutkové podstaty daného deliktu za nedůvodné a pouze pro úplnost dodává, že žalobci bylo prokázáno nesprávné uplatnění ekonomicky neoprávněných nákladů, které rozporoval ve velmi omezené míře – jen ve vztahu k „*mankům a škodám do výše náhrad*“ a „*kurzovým ztrátám*“; k ostatním ekonomicky neoprávněným nákladům žádnou námitku neuplatnil. Jednalo se tak jen o zlomek uplatněných nákladů, které nebyly uznané jako ekonomicky oprávněné a které žalobce rozporoval, navíc u „*kurzových ztrát*“ ani nebyl nijak konkrétní v tom, jak byl postupem žalovaného potažmo správního orgánu I. stupně poškozen. V případě položky „*manka a škody do výše náhrad*“ pak již žalobce konkrétní byl, když poukázal na nutnost jejich zohlednění až do výše přirozených úbytků u pohonných hmot. Zde lze s žalobcem sice souhlasit, nicméně jak správně uvedl žalovaný ve svém vyjádření k žalobě, ani zohlednění výše přirozených úbytků by nic nezměnilo na nesprávné kalkulaci a naplnění skutkové podstaty předmětného správního deliktu.

V.3. K trestu – uložené pokutě a její výši, vč. návrhu na moderaci

Vyjde-li krajský soud z premisy, že zákonodárce je v zásadě regulativně racionální a teleologicky konzistentní, pak musí obecně platit, že každé jednání zákonem označené za správní delikt by mělo být sankcionovatelné; v opačném případě by byl popřen samotný smysl existence skutkové podstaty daného deliktu.

Převedeno na nyní posuzovanou věc to znamená, že i v případě, kdy žalobce porušil závazný postup podle cenových předpisů, aniž by mu přitom vznikl majetkový prospěch (z důvodu nepřekročení maximální možné výše věcně usměrněné ceny), lze žalobci uložit pokutu; to ostatně výslovně potvrzuje i již výše zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu pod č. j. č. j. 8 As 169/2014 – 29, který vyšel z toho, že i v případě, že nebyl prokázán vznik majetkového prospěchu, lze uložit pokutu podle § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách.

Takto také postupoval správní orgán I. stupně potažmo žalovaný a krajský soud s nimi v tomto ohledu plně souhlasí a konstatuje, že žalobcem dovozovaná aplikace § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách není možná.

Podle § 16 odst. 4 zákona o cenách, ve znění aplikovaném pro tuto věc, tj. od 18. 11. 2009 (do 30. 6. 2017), platilo, že: „[z]a správní delikt se uloží pokuta

- a) do 1 000 000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. g), h) nebo i), odstavce 2 písm. b) nebo podle odstavce 3 písm. a) nebo c),
- b) ve výši jedno až pětinasobku nepřiměřeného majetkového prospěchu, jde-li vyčíslit, zjištěného za kontrolované období, nejvýše za dobu jeho posledních 3 let, nebo do 1 000 000 Kč, je-li výše nepřiměřeného majetkového prospěchu nižší než 1 000 000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. a) až f), odstavce 2 písm. a) nebo odstavce 3 písm. b),
- c) do 10 000 000 Kč, jestliže výši nepřiměřeného majetkového prospěchu nelze zjistit, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. a) až f), odstavce 2 písm. a) nebo odstavce 3 písm. b)“ (pozn. potvrzení doplněno krajským soudem).

V případě správního deliktu dle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách tak typově připadalo v úvahu uložení pokuty pouze podle § 16 odst. 4 písm. b) nebo c) tohoto zákona, přičemž předpokladem pro aplikaci písm. b) bylo vyčíslení nepřiměřeného majetkového prospěchu; pokud ovšem majetkový prospěch vyčíslit nebylo možné anebo majetkový prospěch vůbec nevznikl, nezbylo než aplikovat písm. c) s tím, že v takových případech prostě majetkový prospěch „nelze zjistit“. Podmínka pro aplikaci § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách spočívající v tom, že „výši nepřiměřeného majetkového prospěchu nelze zjistit“, je totiž splněna nejen v případech, kdy nepřiměřený majetkový prospěch vznikl, ale z různých důvodů ho nelze vyčíslit (zjistit jeho výši), ale i v případech, kdy nevznikl a kdy ho opět nelze vyčíslit (zjistit jeho výši).

Stručně řečeno, nevznikl-li žalobci majetkový prospěch, nelze ho ani vyčíslit, resp. zjistit jeho výši (výši neexistující veličiny nelze nikdy zjistit). To znamená, že pod ustanovení § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách lze subsumovat též případ žalobce, aniž by se jednalo o porušení základních zásad soudního trestání – *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege* (žádný trestný čin bez zákona, žádný trest bez zákona), které se s ohledem na systémové vnímání trestání jako určitého jednotného veřejnoprávního mechanismu uplatní i pro oblast správních deliktů, tedy správní trestání; k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007 – 135, publ. pod č. 1338/2007 Sb. NSS.

Jak již bylo podrobně rozebráno výše zákon o cenách jak ve znění do 17. 11. 2009, tak i poté stanovil deliktní odpovědnost za porušení závazného postupu podle cenových předpisů, aniž by ji podmínil vznikem nepřiměřeného majetkového prospěchu – viz § 15 odst. 1 písm. c) zákona o cenách ve znění k 17. 9. 2009 a § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách ve znění po 18. 11. 2009 (do 30. 6. 2017). A tomu odpovídala i navazující sankční ustanovení – tedy § 17 odst. 1 zákona o cenách ve znění k 17. 11. 2009, resp. § 16 odst. 4 zákona o cenách ve znění po 18. 11. 2009 (do 30. 6. 2017).

Podle § 17 odst. 1 zákona o cenách, ve znění k 17. 11. 2009 platilo, že: „[p]okud cenové kontrolní orgány zjistí, že došlo k porušení cenových předpisů podle § 15, uloží prodávajícímu nebo kupujícímu pokutu

- a) ve výši neoprávněně získaného majetkového prospěchu za období, v němž byl získán, nejdéle však za tři roky zpět ode dne zjištění, pokud jeho výše přesáhne 1 000 000 Kč,
- b) do výše 1 000 000 Kč, a to v případě, nedosáhne-li výše neoprávněně získaného majetkového prospěchu 1 000 000 Kč, nebo nelze-li neoprávněně získaný majetkový prospěch vyčíslit, nebo jestliže neoprávněně získaný majetkový prospěch nevznikl“ (pozn. potvrzení doplněno krajským soudem)

Z citovaného ustanovení § 17 odst. 1 zákona o cenách, ve znění k 17. 11. 2009, v porovnání se shora citovaným ustanovením § 16 odst. 4 zákona o cenách, ve znění po 18. 11. 2009 (do 30. 6. 2017) lze přitom racionálně dovodit, že dříve výslovně zmíněné případy, kdy i) majetkový prospěch „nelze vyčíslit“ (byť vznikl) a ii) majetkový prospěch „nevznikl“, byly nahrazeny gramaticky souhrnným termínem, kdy majetkový prospěch „nelze zjistit“.

A již jen pro úplnost – i s ohledem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013 – 46, publ. pod č. 3528/2017 Sb. NSS, a z něho plynoucí povinnost použití pravidla, dle kterého se použije pozdějšího zákona, bylo-li by to pro pachatele příznivější (tzv. retroaktivita *in mitius*) – krajský soud v rámci naznačené geneze zákona o cenách konstatuje, že v důsledku změny zákona o cenách provedené zákonem č. 183/2017 Sb., s účinností od 1. 7. 2017, nedošlo pro žalobce k příznivější právní úpravě. U skutkové podstaty § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách se jednalo pouze o formulační úpravu v návěti v důsledku sjednocení dosud roztržštěné právní úpravy odpovědnosti za správní delikty fyzických osob, právnických a podnikajících fyzických osob; totéž v podstatě platí i u navazujícího sankčního ustanovení § 16 odst. 4 zákona o cenách, přičemž podle současného znění: „[z]a přestupek lze uložit pokutu

- a) do 1 000 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 1 písm. g) až i), odstavce 3 písm. b) nebo podle odstavce 2 písm. a) nebo c),
- b) ve výši jedno až pětinasobku nepřiměřeného majetkového prospěchu, jde-li vyčíslit, zjištěného za kontrolované období, nejvýše za dobu jeho posledních 3 let, nebo do 1 000 000 Kč, je-li výše nepřiměřeného majetkového prospěchu nižší než 1 000 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 1 písm. a) až f), odstavce 3 písm. a) nebo odstavce 2 písm. b),
- c) do 10 000 000 Kč, jestliže výši nepřiměřeného majetkového prospěchu nelze zjistit nebo nepřiměřený majetkový prospěch nevznikl, jde-li o přestupek podle odstavce 1 písm. a) až f), odstavce 3 písm. a) nebo odstavce 2 písm. b)“ (pozn. potvrzení doplněno krajským soudem)

Z citovaného je tedy zřejmé, že došlo k opětovnému výslovnému zakotvení případu, kdy majetkový prospěch nevznikl, nicméně o příznivější úpravě pro žalobce rozhodně nelze hovořit a z pohledu krajského soudu to na posouzení věci prakticky nic nemění. Naopak, pouze to potvrzuje, že zákonodárce konzistentně a setrvale sankcionuje všechny případy porušení závazného postupu podle cenových předpisů bez rozdílu, zda tím nepřiměřený majetkový prospěch vznikl či nevznikl (i když tak činí legislativně ne zcela umně, ale stále

ještě srozumitelně a dostatečně určitě, aby adresáti normy neměli pochyb, jaké jednání se stává trestným a jaký trest jim hrozí).

Lze proto uzavřít, že žalobce byl za své jednání odpovědný a sankcionovatelný – a to konkrétně podle § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách, nikoli podle § 16 odst. 4 písm. b) téhož zákona, jak tvrdí žalobce. Ani poslední námitka žalobce směřující vůči uloženému trestu, který měl být dle jeho pohledu 10 krát nižší, není důvodná. Horní hranice pokuty byla správně stanovena na 10 mil. Kč a žalovaný, resp. správní orgán I. stupně se tak při úvahách o výši pokuty pohyboval ve správných zákonných mezích, přičemž při určení konkrétní výměry pokuty v částce 40 tis. Kč přihlédl podle § 17 odst. 2 zákona o cenách k závažnosti správního deliktu, zejména způsobu jeho spáchání a jeho následkům a okolnostem, za nichž byl spáchán. Žalobci pak ve výsledku byla uložena pokuta při samé spodní hranici maximální sazby – v částce představující její 0,4 % a za dané situace nelze mít bez dalšího za to, že by pokuta byla zjevně nepřiměřená.

Žalobce sice z důvodu zjevné nepřiměřenosti uplatnil v závěru žaloby návrh na moderaci – upuštění od uložení pokuty nebo její snížení, avšak bez jakékoli konkrétní argumentace. Krajský soud proto pouze v obecné rovině opakuje, že žalobci byla uložena pokuta při spodní hranici maximální sazby a s odkazem na odůvodnění příkazu, resp. rozhodnutí správního orgánu I. stupně připomíná, že bylo přihlédnuto mj. i k výši jeho příjmů, přičemž moderační návrh žalobce zůstal v tomto ohledu (a nejen v něm) zcela bezobsažný. I při návrhu na moderaci se uplatňuje dispoziční zásada, přičemž pokud žalobce nijak konkrétně nepopsal, z čeho dovozuje zjevnou nepřiměřenost uložení pokuty, nemůže být jeho návrh důvodný, a to tím spíše, že se jedná o pokutu uloženou poměrně těsně nad spodní hranicí zákonného rozmezí; k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000 – 62, publ. pod č. 225/2004 Sb. NSS.

VI. Závěr a náklady řízení

S ohledem na vše shora uvedené lze závěrem konstatovat, že krajský soud neshledal důvodným žádný z žalobních bodů ani návrh na moderaci uložení pokuty, a proto v souladu s ustanovením § 78 odst. 7 s. ř. s. žalobu jako nedůvodnou zamítl.

O náhradě nákladů řízení krajský soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce ve věci úspěch neměl (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní agendy nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

V Brně dne 11. 10. 2017

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu