



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobkyně: **MUDr. A. K.**, zast. JUDr. Jiřím Všeckou, advokátem, se sídlem Orlická 163/18, Hradec Králové, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 11. 2016, č. j. 51155/16/5000-10610-711889, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 23. 8. 2018, č. j. 31 Af 3/2017 - 59,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

[1] Finanční ředitelství v Hradci Králové (dále jen „finanční ředitelství“) uložilo žalobkyni rozhodnutím ze dne 17. 12. 2010, č. j. 8560/10/2700-606060, pokutu v celkové výši 70.000 Kč. Z toho ve výši 50.000 Kč za období od 1. 7. 2008 do 17. 11. 2009, podle § 17 odst. 1 písm. b) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění účinném do 17. 11. 2009 (dále jen „zákon o cenách ve znění do 17. 11. 2009“), za porušení § 15 odst. 1 písm. a) a písm. c) uvedeného zákona a ve výši 20.000 Kč za období od 18. 11. 2009 do 31. 5. 2010, podle § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách, ve znění účinném od 18. 11. 2009 (dále také jen „zákon o cenách“ nebo „zákon o cenách ve znění od 18. 11. 2009“), za správní delikt podle § 16 odst. 1 písm. b) a písm. d) zákona o cenách.

[2] Žalobkyně brojila odvoláním proti shora uvedenému rozhodnutí finančního ředitelství. Ministerstvo financí rozhodnutím ze dne 9. 3. 2011, č. j. 16/18099/2011/1744, toto rozhodnutí finančního ředitelství zrušilo a věc mu vrátilo k novému projednání.

[3] Finanční ředitelství rozhodnutím č. 13/2011 ze dne 28. 6. 2011, č. j. 3797/11-2700-606060, uložilo žalobkyni pokutu v celkové výši 70.000 Kč podle § 17 odst. 1 písm. b) zákona o cenách ve znění do 17. 11. 2009, za porušení § 15 odst. 1 písm. a) a písm. c) tohoto zákona v období od 1. 7. 2008 do 17. 11. 2009 a podle § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách ve znění od 18. 11. 2009, za porušení § 16 odst. 1 písm. b) a písm. d) uvedeného zákona za období od 18. 11. 2009 do 31. 5. 2010.

[4] Ministerstvo financí rozhodnutím dne 20. 9. 2011, č. j. 16/67504/2011/1774, rozhodlo o odvolání žalobkyně proti rozhodnutí finančního ředitelství ze dne 28. 6. 2011, č. j. 3797/11-2700-606060, tak, že změnilo výši pokuty z částky 70.000 Kč na částku 25.000 Kč a zároveň zrušilo (vypustilo) části tohoto rozhodnutí finančního ředitelství, které se vztahovaly k porušení § 15 odst. 1 písm. a) zákona o cenách ve znění do 17. 11. 2009 a § 16 odst. 1 písm. b) zákona o cenách ve znění od 18. 11. 2009. Ve zbylé části ponechalo rozhodnutí finančního ředitelství beze změny.

[5] S účinností od 1. 1. 2013 v souvislosti s přijetím zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, došlo ke změně organizační struktury orgánů správy daní a kompetence odvolacího orgánu přešly na Odvolací finanční ředitelství, tedy na žalovaného (§ 7 uvedeného zákona). V souladu s novelou zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, provedené zákonem č. 407/2012 Sb., současně přešly kompetence v oblasti výkonu cenové kontroly a k ukládání pokut za porušení cenových předpisů na Specializovaný finanční úřad jako na správní orgán prvního stupně.

[6] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 4. 11. 2015, č. j. 9 Af 67/2011 - 94 (dále jen „zrušující rozsudek“), zrušil rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 20. 9. 2011, č. j. 16/67504/2011/1774, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Městský soud dovodil, že správní orgány nevymezily závazný postup při tvorbě ceny nebo její kalkulaci a nepodřadily vytýkané jednání žalobkyně pod konkrétní závazný postup podle těch cenových předpisů, na něž ve svých rozhodnutích odkázaly a jež měla žalobkyně porušit. Současně také shledal, že žalobkyni byla uložena pokuta za jednání spočívající ve sjednání nebo požadování ceny, jež nebyla v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen, aniž se jednáním žalobkyně, kterým měla naplnit uvedený skutkový znak (sjednání či požadování ceny), zabývaly. Městský soud tedy shledal napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným pro nedostatečné právní posouzení jednání žalobkyně podle závazného postupu jako podmínky věcného usměrňování cen a pro neúplnost posouzení jejího jednání z hlediska skutkové podstaty správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách ve znění účinném od 18. 11. 2009.

[7] V dalším řízení žalovaný opětovně přezkoumal rozhodnutí finančního ředitelství ze dne 28. 6. 2011, č. j. 3797/11-2700-606060, v návaznosti na závěry vyplývající ze zrušujícího rozsudku. Uvedené rozhodnutí finančního ředitelství zrušil rozhodnutím ze dne 15. 1. 2016, č. j. 1938/16/5000-10610-711414, a věc vrátil k novému projednání Specializovanému finančnímu úřadu (viz odst. [5]). Zavázal jej řádně a úplně zjistit skutkový stav věci a posoudit, zda „lze zhojit skutkový stav ve smyslu bodů vytýkaných MS v Praze a pokud dospěje k závěru, že tato náprava možná je, uloží účastníku řízení pokutu dle

pokračování

příslušných zákonných ustanovení. V případě, že SFÚ dospěje k závěru, že nelze zhojit vady vytýkané MS v Praze, řízení zastaví.“

[8] Specializovaný finanční úřad uložil rozhodnutím ze dne 3. 8. 2016, č. j. 214011/16/4027-20735-607803 (dále jen „rozhodnutí správního orgánu prvního stupně“), žalobkyni pokutu za období od 1. 1. 2010 do 31. 5. 2010, ve výši 10.000 Kč podle § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách ve znění od 18. 11. 2009 za správní delikt podle § 16 odst. 1 písm. d) téhož zákona, kterého se žalobkyně dopustila tím, že nerespektovala závazný postup při tvorbě ceny nebo při kalkulaci ceny podle § 6 odst. 1 písm. c) uvedeného zákona, neboť při kalkulaci cen zdravotních výkonů na rok 2010 kalkulovala v minutové sazbě náklady, které nebyly doložitelné z jejího účetnictví (konkrétně náklady na anesteziologický přístroj pro nové pracoviště ve výši 250.000 Kč, náklady na pohonné hmoty ve výši 70.000 Kč a náklady na odpařovač na Isofluran ve výši 80.000 Kč). Zároveň správní orgán prvního stupně uložil žalobkyni povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč.

[9] Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

II.

[10] Žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“) se žalobkyně domáhala zrušení napadeného rozhodnutí včetně rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Krajský soud žalobu zamítl jako nedůvodnou rozsudkem ze dne 23. 8. 2018, č. j. 31 Af 3/2017 - 59 (dále jen „napadený rozsudek“).

[11] Krajský soud shledal nedůvodnou námitku žalobkyně, podle níž žalovaný ani správní orgán prvního stupně nerespektovali závazný právní názor vyslovený ve zrušujícím rozsudku městského soudu, podle nějž měli označit zcela konkrétně závazný pokyn týkající se metodiky tvorby či kalkulace věcně usměrňované ceny, již měla žalobkyně porušit. Krajský soud uzavřel, že žalovaný postupoval v intencích závazného právního názoru vysloveného předešle městským soudem. V odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl relevantní právní předpisy (zákon o cenách, cenové předpisy Ministerstva zdravotnictví – blíže viz dále), na jejichž základě byla žalobkyni uložena pokuta. Souhlasil s žalovaným, že zdravotní péče poskytovaná žalobkyní podléhá cenové regulaci věcným usměrňováním cen ve smyslu § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách. Věcné usměrňování cen je založeno na stanovení podmínek cenovými orgány, které jsou označovány jako závazný postup při tvorbě ceny nebo při kalkulaci ceny. Ten spočívá v zahrnutí pouze ekonomicky oprávněných nákladů a přiměřeného zisku do ceny, resp. uplatněného cla. Krajský soud dospěl k závěru, že žalovaný závazný postup při tvorbě ceny nebo při kalkulaci ceny dostatečně vymezil, a to s odkazem na cenový předpis Ministerstva zdravotnictví ze dne 4. 12. 2009, 1/2010/DZP, 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 1/2010/DZP“), ve vazbě na cenový předpis Ministerstva zdravotnictví ze dne 20. 3. 2009, 3/2009/FAR, o regulaci cen zdravotnických prostředků (dále jen „cenový předpis 3/2009/FAR“).

[12] Krajský soud dále posuzoval, zda žalobkyně při kalkulaci cen zdravotních výkonů na rok 2010 kalkulovala v minutové sazbě náklady, které požadavky věcně usměrňované ceny splnily. Přitom shodně se žalovaným shledal, že náklady na anesteziologický přístroj pro nové pracoviště ve výši 250.000 Kč, náklady na pohonné hmoty ve výši 70.000 Kč (z celkově kalkulovaných 120.000 Kč) a náklady na odpařovač na Isofluran ve výši 80.000 Kč nelze považovat za náklady ekonomicky oprávněné. Náklady na anesteziologický přístroj a odpařovač totiž nebyly podle daňové evidence žalobkyně za rok 2009 a 2010 vůbec vynaloženy. Náklady na pohonné hmoty podle daňové evidence vynaložila v podstatně nižším rozsahu (cca 50.000 Kč), než kalkulovaném. Žalobkyně tudíž podle závěrů krajského soudu nedodržela závazný postup při kalkulaci ceny ve smyslu § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách v návaznosti na požadavky vyplývající z cenových předpisů 1/2010/DZP a 3/2009/FAR. Do výpočtu minutové sazby totiž zahrnula náklady ve výši 400.000 Kč, které neměly podklad v daňové evidenci žalobkyně. Tím žalobkyně naplnila skutkovou podstatu správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách.

[13] Za důvodnou krajský soud nepovažoval ani námitku, podle níž správní orgány pochybily, neboť neosvědčily jako důkazy listiny předložené žalobkyní v roce 2016. Kalkulace ceny musela být vypracována před 1. 1. 2010 a veškeré důkazy k této kalkulaci tudíž měly být předloženy při cenové kontrole probíhající v roce 2010.

[14] Krajský soud nesouhlasil ani s žalobní námitkou, podle níž měly správní orgány přihlížet při kontrole dodržování cenových předpisů ke specifické odbornosti žalobkyně (anesteziologie) a ke zvláštnosti služeb, které poskytuje (mj. v terénu). Poukázal na skutečnost, že dotčené předpisy takové zohlednění uvedených specifíků neumožňují.

[15] K nesouhlasu žalobkyně s uložením povinnosti nahradit náklady správního řízení krajský soud závěrem doplnil, že žalobkyně naplnila skutkovou podstatu správního deliktu, o němž se vedlo správní řízení, a proto jí vznikla povinnost nahradit jeho náklady podle § 79 odst. 2 a 5 správního řádu.

III.

[16] Proti napadenému rozsudku se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) brání kasační stížností z důvodů vyplývajících z § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Navrhuje zrušit napadený rozsudek i napadené rozhodnutí.

[17] Stěžovatelka v kasační stížnosti v obecnosti namítá nezákonnost napadeného rozsudku. Krajský soud nenapravit pochybení správních orgánů, spočívající v tom, že nerespektovaly závazný právní názor vyslovený městským soudem ve zrušujícím rozsudku.

[18] Stěžovatelka tvrdí, že skutek není správním deliktem, jelikož jí vytýkané jednání není podřaditelné pod skutkovou podstatu použitých právních a cenových předpisů. Upozorňuje, že již městský soud ve zrušujícím rozsudku uvedl, že v posuzovaném případě neexistuje závazný postup pro tvorbu či kalkulaci ceny, stěžovatelka se tudíž nemohla dopustit deliktního jednání podle zákona o cenách. Krajský soud dospěl k chybnému závěru, že závazný postup pro tvorbu či kalkulaci ceny zde je.

pokračování

[19] Krajský soud nesprávně aplikoval § 3, § 6, § 10 a § 16 zákona o cenách a dotčené cenové předpisy. Pominul totiž bod VI. cenového předpisu 3/2009/FAR, podle nějž tento cenový předpis dopadá pouze na případy, ve kterých je vydáno cenové rozhodnutí.

[20] Stěžovatelka nakonec upozorňuje, že jí nebyly přdestřeny úvahy o tom, zda by náklady, které kalkulovala, v jejích konkrétních poměrech vynaložil řádný hospodář a v čem je spatřován správní delikt, jehož se měla dopustit.

IV.

[21] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti navrhuje kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou. Odkazuje na napadený rozsudek a uvádí, že postupoval podle závazného právního názoru městského soudu vysloveného ve zrušujícím rozsudku, provedl doplnění správního řízení a odstranil pochybení mu vytýkaná. Zcela jasně vymezil závazný postup při tvorbě ceny nebo kalkulaci ceny a opřel své závěry o příslušné právní normy a cenové předpisy, což potvrdil i krajský soud v kasační stížností napadeném rozsudku.

[22] Stěžovatelka zahrnula při kalkulaci cen zdravotních výkonů na rok 2010 do výpočtu náklady, které nebyly doložitelné z účetnictví, čímž nedodržela závazný postup při kalkulaci ceny podle § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách v návaznosti na cenové předpisy 1/2010/DZP a 3/2009/FAR. Tím naplnila skutkovou podstatu správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách.

V.

[23] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[24] Kasační stížnost není důvodná.

[25] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou uplatněnou s poukazem na § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Ta spočívala v obecném tvrzení, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost. Důvody, pro které považuje uvedené rozhodnutí za nesrozumitelné, však stěžovatelka nevyjevila. Nejvyšší správní soud tudíž v odpovídající míře obecnosti uzavírá, že takovou vadu napadeného rozhodnutí nedovodil.

[26] Nesrozumitelnost rozhodnutí je dána, jestliže je odůvodnění rozhodnutí vystavěno na rozdílných a vnitřně rozporných právních hodnoceních téhož skutkového stavu, tudíž je-li jeho odůvodnění vnitřně rozporné, kdy odůvodnění nedává smysl, který by svědčil o skutkových a právních důvodech, jež vedly správní orgány k vydání rozhodnutí, popřípadě je-li výrok v rozporu s odůvodněním, anebo nelze-li z jeho výroku zjistit, jak správní orgán ve věci rozhodl nebo tento výrok nemá oporu v zákoně (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2003, č. j. 7 A 547/2002 - 24, ze dne 12. 12. 2003, č. j. 2 Ads 33/2003 - 78, či ze dne 29. 5. 2003, č. j. 7 A 181/2000 - 29).

[27] Napadené rozhodnutí výše uvedené požadavky splňuje. Žalovaný výstižně popsal právní rámec projednávané věci a přesvědčivě zdůvodnil své závěry, které nejsou v rozporu

s odůvodněním. Z výroku napadeného rozhodnutí lze beze všech pochyb seznat, jak žalovaný rozhodl. Nejvyšší správní soud rovněž nespatřuje rozpor mezi výrokem napadeného rozhodnutí a jeho odůvodněním. Napadené rozhodnutí tudíž není nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost a kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. není naplněn.

[28] Stěžovatelka dále namítá, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Ani k tomuto důvodu blíže neuvádí, v čem jeho naplnění spočívá. Nejvyšší správní soud se přesto naplněním uvedeného kasačního důvodu zabýval, neboť je k vadám podřaditelným pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. povinen přihlížet i bez návrhu, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[29] Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74, nebo ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75).

[30] Nejvyšší správní soud přitom shledal, že uvedeným kritériím napadený rozsudek vyhověl. Krajský soud výstižně popsal skutkový stav věci, stanoviska účastníků řízení a předestřel relevantní a ucelené právní závěry, kterými stěžejní žalobní argumentaci vypořádal a žádný z uplatněných žalobních bodů neopomněl. Nesouhlas stěžovatelky s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 - 30). Nelze v této souvislosti přehlédnout ani závěry plynoucí z nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08 (bod 68.), podle něž *„[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.“*

[31] Nejvyšší správní soud na základě právě uvedených závěrů shledal, že kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) není naplněn.

[32] Zbylé stěžovatelčiny výtky uplatněné v kasační stížnosti jsou podřaditelné pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[33] Stěžovatelka předně namítá, že se žalovaný neřídil závazným právním názorem městského soudu vysloveným ve zrušujícím rozsudku a toto pochybení nenapravit ani krajský soud.

[34] Městský soud ve zrušujícím rozsudku vyslovil, že *„[a]by 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 nerespektoval (...). Přestože správní orgán 1. stupně dále ve svém rozhodnutí uvedl příklady neoprávněně navýšených kalkulovaných nákladů v položkách PHM, nákladů na mzdy,*

pokračování

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 věcně 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, jež 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.“ S ohledem na tyto závěry nakonec městský soud shrnul, že „podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadené rozhodnutí pro vadu řízení, spočívající v nepřezkoumatelnosti tohoto rozhodnutí pro nedostatek náležitého právního posouzení jednání žalobkyně dle závazného postupu jako podmínky věcného usměrňování cen a dále i pro neúplnost posouzení jejího jednání z hlediska celé skutkové podstaty správního deliktu dle § 16 odst. 4 písm. d) zákona o cenách ve znění platném od 18. 11. 2009.“

[35] Z výše citovaného odůvodnění obsaženého ve zrušujícím rozsudku městského soudu směrem k otázce (ne)existence závazného postupu pro kalkulaci ceny vyplývá nikoli, že takový závazný postup vůbec neexistuje (jak setrvale namítá stěžovatelka), nýbrž že správní orgány v tehdy přezkoumávaných rozhodnutích (viz odst. [3] a [4]) nevysvětlily s odkazem na konkrétní právní normy či relevantní cenové předpisy, v čem spatřují pochybení, jichž se stěžovatelka při kalkulaci ceny dopustila, a v důsledku toho v čem naplnila skutkovou podstatu vytýkaného správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách. Právě to bylo důvodem zrušení předchozího rozhodnutí Ministerstva financí městským soudem a návazně na to i zrušení rozhodnutí finančního ředitelství žalovaným. V dalším řízení po vydání zrušujícího rozsudku tedy úkolem správních orgánů bylo uvést konkrétní závazný postup pro kalkulaci ceny a odůvodnit jeho použití v souzené věci, spolu s vytčením pochybení, jichž se stěžovatelka dopustila. Tomu správní orgány ve svých následných rozhodnutích, jež jsou nyní předmětem soudního přezkumu (viz odst. [8] a [9]), dostály.

[36] Nejvyšší správní soud ověřil ze správního spisu, že správní orgán prvního stupně a následně i žalovaný aplikovali na rozdíl od předchozího rozhodnutí finančního ředitelství a Ministerstva financí ve svých rozhodnutích kromě § 6 odst. 1 a 2 zákona o cenách nově

také na věc dopadající cenový předpis 1/2010/DZP, oddíl B, písm. a), c), oddíl C a přílohu k cenovému předpisu 1/2010/DZP. Rovněž použili cenový předpis 3/2009/FAR, oddíl IV., bod 2. Na základě nich vymezili konkrétní závazný postup, který měla stěžovatelka dodržet při kalkulaci věcně usměrňované ceny, a uvažili, zda stěžovatelka uvedený postup dodržela.

[37] Správní orgán prvního stupně na stranách 5 až 6 svého rozhodnutí vysvětlil, že závazný postup pro kalkulaci ceny spočívá v zahrnutí ekonomicky oprávněných nákladů do výpočtu minutové sazby. V kontextu s tím také předestřel, z jakého důvodu se v případě anesteziologického přístroje pro nové pracoviště v rozsahu 250.000 Kč, odpařovače na Isofluran (v rozsahu 80.000 Kč) a nákladů na pohonné hmoty (v rozsahu 70.000 Kč z uplatněných 120.000 Kč) jednalo o neoprávněně kalkulované náklady. V návaznosti na to správní orgán prvního stupně také vymezil, v čem spočívalo stěžovatelčino deliktní jednání. Tím, že stěžovatelka zahrnula do kalkulace ceny, tedy výpočtu minutové sazby svých výkonů náklady ekonomicky neoprávněné, popř. vyšší než ekonomicky oprávněné, totiž nedodržela závazný postup při tvorbě ceny podle § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách ve spojení s cenovým předpisem 1/2010/DZP. Žalovaný uvedené závěry správního orgánu prvního stupně potvrdil jako správné a jeho úvahy dále rozvedl především na stranách 8 až 10 napadeného rozhodnutí. Na ně kasační soud nyní pro stručnost odkazuje.

[38] I krajský soud poté v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že žalovaný postupoval v intencích závazného právního názoru vysloveného městským soudem, neboť zcela konkrétně vymezil cenové předpisy, které byla stěžovatelka povinna dodržet při kalkulaci ceny. Souhlasil s žalovaným, že zdravotní péče poskytovaná stěžovatelkou podléhá cenové regulaci věcným usměrňováním cen ve smyslu § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách. Závazný postup pro tvorbu či kalkulaci ceny stanovil cenový předpis 3/2009/FAR ve vazbě na cenový předpis 1/2010/DZP. Stěžovatelka tudíž mohla zahrnout do výpočtu ceny svých služeb (zdravotních výkonů) pouze ekonomicky oprávněné náklady doložitelné z účetnictví. Náklady v celkové výši 400.000 Kč (viz odst. [37]) ale nebyly z daňové evidence stěžovatelky doložitelné.

[39] Nejvyšší správní soud nemá k tomuto závěru krajského soud jakékoliv doplnění. Správní orgány předchozí pochybení spočívající v nedostatku právních důvodů svého rozhodnutí odstranily, aniž je třeba nyní jejich závěry znovu opakovat. Vysvětlily nejen, podle jakých norem postupovaly (viz výše), ale i v čem konkrétně se stěžovatelka dopustila jejich porušení. Vymezily závazný postup, který měla stěžovatelka při kalkulaci cen dodržet, tedy kalkulovat věcně usměrňovanou cenu zahrnutím pouze ekonomicky oprávněných nákladů ve smyslu bodu 2, oddílu IV. cenového předpisu 3/2009/FAR. Odůvodnily též, v čem ve stěžovatelčině věci spočívají ekonomicky neoprávněné náklady, v jaké výši je stěžovatelka do kalkulace ceny neopodstatněně zahrnula a podřadily jednání stěžovatelky pod skutkovou podstatu správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách. Uvedená stížnostní námitka je tudíž nedůvodná. Pouze pro upřesnění kasační soud dodává, že zahrnutí přiměřeného zisku či uplatněného cla podle bodu 2, oddílu IV. cenového předpisu 3/2009/FAR do kalkulace ceny nebyla mezi účastníky předmětem sporu.

pokračování

[40] Jak již ze shora uvedeného vyplývá, stěžejní spornou otázkou, kterou stěžovatelka nastolila, bylo posouzení existence závazného postupu pro tvorbu či kalkulaci věcně usměrňovaných cen zdravotních výkonů a jeho porušení ze strany stěžovatelky v období od 1. 1. 2010 do 31. 5. 2010.

[41] Podle § 3 odst. 1 zákona o cenách, *regulací cen se rozumí stanovení cen, mezí, ve kterých mohou být sjednávány, usměrňování výše cen nebo i stanovení postupu při sjednávání, uplatňování a vyúčtování cen nemovitostí, jejich částí a služeb spojených s jejich užíváním cenovými orgány.*

[42] Podle § 6 odst. 1 zákona o cenách, *věcné 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.*

[43] Podle § 10 odst. 1 zákona o cenách, *cenové orgány stanoví cenovým rozhodnutím podle § 3 odst. 2, kraje a obce svým nařízením, zboží podléhající cenové regulaci podle § 5, 6 a 8, uplatněný způsob a podmínky cenové regulace, úředně stanovené ceny, pravidla a postupy pro stanovování těchto cen a jejich změn.*

[44] Podle oddílu B cenového předpisu 1/2010/DZP, *věcné usměrňovanou cenou se tímto předpisem reguluje zdravotní péče, která je poskytována účastníku veřejného zdravotního pojištění: a) a není hrazena podle zvláštního právního předpisu z veřejného zdravotního pojištění; b) zdravotnickým zařízením, které není ve smluvním vztahu s příslušnou zdravotní pojišťovnou. Předpisy a rozhodnutí o způsobu regulace cen věcným usměrňováním zdravotnických prostředků platí obdobně i pro regulaci cen věcným usměrňováním pro zdravotní péči tohoto oddílu.*

[45] Podle oddílu IV., bodu 2 cenového předpisu 3/2009/FAR, *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 si provádí každý původce sám.*

[46] Ze správního spisu kasační soud ověřil, že stěžovatelka pro účely poskytování zdravotní péče, která není hrazena podle zvláštního předpisu z veřejného zdravotního pojištění, či pro případ neexistence smluvního vztahu s příslušnou zdravotní pojišťovnou, vydala předpis věcně usměrňovaných cen pro rok 2010, a to ke dni 1. 1. 2010. Pro kalkulaci ceny zdravotních výkonů na rok 2010 uplatnila mimo jiné náklady na anesteziologický přístroj pro nové pracoviště ve výši 250.000 Kč, náklady na pohonné hmoty (80 %) ve výši 120.000 Kč a odpařovač na Isofluran ve výši 80.000 Kč. Minutová sazba jí poskytovaných zdravotních služeb pro rok 2010 tak byla stanovena na částku 219 Kč. Podle její daňové evidence ale náklady na anesteziologický přístroj ani na odpařovač vůbec nevynaložila. Podle peněžního deníku dále za rok 2009 činily náklady stěžovatelky za pohonné hmoty 53.072,76 Kč a v roce 2010 byla výše nákladů 57.645,18 Kč. Z celkových nákladů na pohonné hmoty stěžovatelka kalkulovala v minutové sazbě ceny 80 %, což správní orgán

prvního stupně akceptoval. Na základě uvedených zjištění správní orgán provedl přepočet minutové sazby zdravotních výkonů, přitom náklady na pořízení anesteziologického přístroje a na odpařovač na Isofluran v ceně vůbec nezohlednil a náklady na pohonné hmoty kalkuloval v zaokrouhlené výši 50.000 Kč. To korespondovalo 80 % z nákladů na ně odpovídajícím údajům z peněžního deníku stěžovatelky (80 % z částky 53.072,76, resp. z částky 57.645,18 Kč).

[47] Na základě výše uvedeného lze uzavřít, že stěžovatelka je poskytovatelem zdravotní péče podléhající regulaci věcně usměrněných cen podle § 6 odst. 1 zákona o cenách ve spojení s cenovým předpisem 1/2010/DZP. Toto věcné usměrňování cen spočívá ve stanovení závazného postupu při tvorbě nebo kalkulaci ceny, který v daném případě stanovilo Ministerstvo zdravotnictví, a to na základě § 10 odst. 1 zákona o cenách, cenovým předpisem 3/2009/FAR. Povinností stěžovatelky tudíž bylo v souladu s posledně uvedeným cenovým předpisem provést samostatně výpočet ceny za jí poskytovanou zdravotní péči. Výpočet měl zahrnovat ekonomicky oprávněné náklady pořízení, zpracování a oběhu zboží, v tomto případě náklady související s poskytováním zdravotní péče, doložitelné z účetnictví a přiměřený zisk či uplatněné clo. Je zjevné, že stěžovatelčiny námitky založené na neexistenci závazného postupu pro tvorbu ceny či její kalkulaci jsou liché. Ke shodnému závěru ostatně dospěl i krajský soud.

[48] Stěžovatelka, ačkoliv v kasační stížnosti také namítala, že krajský soud nesprávně aplikoval § 3, § 6, § 10 a § 16 zákona o cenách, stejně jako cenové předpisy 1/2010/DZP a 3/2009/FAR, tuto svoji argumentaci blíže nerozvedla. Nevysvětlila, v čem se krajský soud při aplikaci a výkladu dotčených a na věc dopadajících právních norem dopustil pochybení. A přesto, že Nejvyšší správní soud není oprávněn, ale ani povinen za stěžovatelku její kasační argumentaci domýšlet, z toho, co shora kasační soud uvedl, je zřejmé, že tvrzeného pochybení při právním posouzení věci se ani krajský soud, ani před ním správní orgány, nedopustily. Nejvyšší správní soud nepovažuje za potřebné a účelné tyto správné závěry krajského soudu, a to i ohledem na velmi obecnou stížnostní námitku, opětovně reprodukovat, a odkazuje tudíž pro stručnost na odstavce 26 až 30 napadeného rozsudku, s nimiž se ztotožňuje. Závazný postup, jež měla stěžovatelka při kalkulaci ceny jí poskytovaných služeb dodržet, zde totiž prokazatelně byl. Krajský soud porušení vytčená ustanovení zákona o cenách použil správně.

[49] Spojovala-li stěžovatelka v kasační stížnosti nesprávnou aplikaci shora uvedených ustanovení zákona o cenách a souvisejících cenových předpisů krajským soudem s odkazem na bod VI. cenového předpisu 3/2009/FAR, podle něž se má uvedený cenový předpis vztahovat pouze na situace, ve kterých je vydáno cenové rozhodnutí, a proto je v jejím případě nepoužitelný, nelze se nyní k této kasační námitce vyjádřit. V řízení o žalobě ji stěžovatelka nevznášela, ač o aplikaci zmíněného cenového předpisu na její případ měla vědomost již z rozhodnutí správních orgánů obou stupňů. V řízení o kasační stížnosti se tedy jedná o námitku nově uplatněnou. Ta je ale podle § 104 odst. 4 s. ř. s. námitkou nepřípustnou.

[50] Stěžovatelka dále namítala, že skutek jí vytýkaný není správním deliktem, jelikož jednání není podřaditelné pod skutkovou podstatu použitých právních norem a cenových předpisů. Ani tuto námitku blíže nerozvinula, Nejvyšší správní soud však nepřehlédl, že

pokračování

ani ji neuplatnila v žalobě, ač jí v tom nic nebránilo. Z uvedeného důvodu i tato námitka je nyní nepřípustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s.

[51] Nejvyšší správní soud přesto nad rámec potřebného a pouze pro upřesnění dodává, že z výše uvedeného je zřejmé, v čem spočívalo stěžovatelčino pochybení při kalkulaci ceny jí poskytovaných zdravotních výkonů. Do kalkulace ceny v rozporu se závazným postupem stanoveným cenovým předpisem 1/2010/DZP ve spojení s bodem 2, oddílu IV., cenového předpisu 3/2009/FAR zahrnula ekonomicky neoprávněné náklady v rozsahu 400.000 Kč, které nebyly doložitelné z jejího účetnictví (k otázce povahy ekonomicky oprávněných nákladů viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2008, č. j. 2 Afs 109/2007 - 146). Správní orgány přitom ve svých rozhodnutích vysvětlily, z jakého důvodu nepovažují tyto náklady za ekonomicky oprávněné (pořízení anesteziologického přístroje a vynaložení nákladů na odpařovač na Isofluran z daňové evidence stěžovatelky vůbec nevyplynulo, náklady na pohonné hmoty více než dvojnásobně převyšovaly náklady stěžovatelkou obvykle vynakládané a stěžovatelka opodstatněnost tohoto navýšení nákladů na pohonné hmoty nikterak nevysvětlila). K nynějšímu novému tvrzení, že k navýšení došlo v důsledku zohlednění mimořádných a obtížně předvídatelných okolností, jež souvisí se způsobem výkonu poskytování zdravotních služeb z její strany (nemožnost předvídat rozsah a dojezdové vzdálenosti při poskytování služeb v terénu), nemůže nyní Nejvyšší správní soud přihlížet s ohledem na § 109 odst. 5 s. ř. s. Tato svá tvrzení stěžovatelka neuplatnila nejen ve správním řízení, ale ani v řízení o žalobě. Z uvedeného důvodu také nelze nyní správním orgánům či krajskému soudu vytýkat, že se těmito skutečnostmi nezabývaly. Stěží mohly možnou existenci okolností mimořádné či obtížně předvídatelné povahy samy domýšlet.

[52] Právě pro uvedené správní orgány shledaly, že stěžovatelčino jednání naplnilo znaky skutkové podstaty § 16 odst. 1 písm. c) zákona o cenách, podle nějž *právnická nebo podnikající fyzická osoba se jako prodávající dopustí správního deliktu tím, že nedodrží věcné podmínky, pravidla nebo postupy pro stanovení úředních cen, jejich změn a způsobu jejich sjednávání, uplatňování a vyúčtování, stanovené cenovými orgány podle § 5 odst. 5*. Stěžovatelka totiž nedodržela v období od 1. 1. 2010 do 31. 5. 2010 závazný postup pro stanovení věcně usměrňovaných cen za poskytování služeb zdravotní péče.

[53] Všechny řádně uplatněné stížnostní námitky směřující k nesprávnému posouzení věci krajský soudem tudíž posoudil Nejvyšší správní soud jako nedůvodné. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nebyl naplněn.

VI.

[54] Nejvyšší správní soud na základě shora uvedeného neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji zamítl podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

[55] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatelka, která neměla v řízení úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který byl v řízení účastníkem úspěšným, žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů tohoto řízení právo.

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

V Brně dne 11. března 2021

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu