



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců Mgr. Petra Sedláka, Ph.D. a JUDr. Václava Štencla, MA ve věci

žalobce: **Bobrava, spol. s r. o., IČ: 46903089**
sídlem Brněnská 536, 664 42 Modřice
právně zastoupen advokátem Mgr. Markem Novotným
sídlem Panská 2/4, 602 00 Brno

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. ledna 2017, č. j. 2919/17/5000-10610-711889

takto:

- I. Žaloba se **zamítá**.
- II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobce se žalobou doručenou Krajskému soudu v Brně dne 5. března 2017 domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 19. ledna 2017, č. j. 2919/17/5000-10610-711889 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Specializovaného finančního úřadu (dále také jako „správní orgán prvního stupně“) ze dne 4. října 2016, č. j. 269031/16/4030-20736-050368 (dále jen „prvostupňového rozhodnutí“), kterým byl žalobce uznán vinným ze spáchání správního deliktu dle § 16 odst. 1 písm. e) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění účinném do 28. 2. 2017 (dále jen „zákon o cenách“), jelikož v kontrolovaném období od 1. ledna 2015 do 15. února 2016 při prodeji vztahujícímu se k dodávkám pitné vody a odvádění odpadních vod pro rok 2015 nedodržel cenu, která byla v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen dle § 6 odst. 1 zákona o cenách tím, že vůči některým odběratelům uplatňoval cenu vyšší, než která je v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen dle § 6 odst. 1 zákona o cenách, a to konkrétně cenu 48,50 Kč/m³ namísto v předložené kalkulaci vypočítané ceny 48,00 Kč/m³ u dodávek pitné vody a cenu 81,50 Kč/m³, popř. 82,00 Kč/m³ namísto v kalkulaci vypočítané ceny 55,50 Kč/m³ u odvádění odpadních vod, čímž získal nepřiměřený majetkový prospěch ve výši 42 221,50 Kč. Za spáchaný správní delikt byla žalobci uložena pokuta ve výši 42 222 Kč dle § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách.

II. Obsah žaloby

2. Žalobce předně v bodě č. 1 žaloby brojí proti tomu, že správní řízení o uložení pokuty nebylo řádně zahájeno, neboť oznámení o zahájení řízení ze dne 22. 7. 2016, č. j. 196318/4030-20736-050368, bylo doručeno dne 25. 7. 2016 do datové schránky právního zástupce společnosti Bobrava, spol. s r.o., který nedisponoval plnou mocí pro neurčitý počet řízení ve smyslu § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu. V bodě č. 2 žaloby žalobce tuto myšlenku rozvedl a uvedl, že správní orgán označoval právního zástupce žalobce za zmocněnce pro řízení o uložení pokuty, přestože plná moc byla předložena pouze v rámci cenové kontroly. Cenová kontrola je přitom jiným správním řízením, i když to správní orgán prvního stupně nerozlišoval.
3. Dále bodem č. 3 žaloby brojí proti tomu, že správní orgán prvního stupně nevedl na jednotlivá řízení samostatné spisové materiály, nýbrž jeden společný „šanon“, ve kterém nebylo zřejmé, které listiny jsou součástí spisu o cenové kontrole a které listiny jsou součástí spisu o uložení pokuty, přičemž byly v šanonu dokonce listiny z mezidobí po skončení cenové kontroly a před sepsáním oznámení o zahájení řízení o uložení pokuty. Poukázal na povinnost mlčenlivosti dle § 20 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád) a zmatečné a nepřehledné vedení spisu, které znemožňovalo realizaci procesních práv žalobce.
4. V bodě č. 4 žaloby brojí proti nedostatečnému popisu skutku v oznámení o zahájení správního řízení, který podle něj postrádal jakoukoliv konkretizaci údajného porušení cenových předpisů, bližší specifikaci období, kterého se řízení týká, a konkretizaci údajného pochybení žalobce. Podle jeho názoru nelze akceptovat v oznámení o zahájení řízení ohledně specifikace skutku odkaz na nějakou jinou listinu, byť je to jeden z následně prováděných důkazních materiálů. Velmi široké vymezení skutku zásadním způsobem ztížilo jeho obranu.
5. Následně v bodě č. 5 žaloby namítá další procesní pochybení v souvislosti s doručováním výzvy k účasti na ústním jednání ze dne 26. 7. 2016, č. j. 202267/16/4030-20736-050368,

neboť byla doručena pouze právnímu zástupci, který však v rozhodné době neměl založenou plnou moc. Žalobce proto nebyl předvolán na ústní jednání konané dne 11. 8. 2016 a nemohl se na něj řádně připravit.

6. V souvislosti s ústními jednáními v bodě č. 6 žaloby brojí i proti opakovanému porušování zásad správního řízení, a to povinnosti vyřizovat věci bez zbytečných průtahů, a postupovat tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžovat. Správní orgán zbytečně prováděl k důkazu prakticky všechny listiny a žalovaný jej podpořil s odkazem na judikaturu, podle které je neprovedení důkazu zásadní procesní vadou, a proto je možné „z opatrnosti“ provést vše, co je ve spise. Podle žalobce je takový postup natolik zatěžující, že by mohl způsobit opomenutí obhajoby ve vztahu ke skutečně relevantnímu důkaznímu prostředku. Bodem č. 7 žaloby navazuje tvrzením, že na jeho požadavek zřetelného rozlišování mezi prováděním důkazů a ostatními úkony, mu nebylo vyhověno s tím, že budou jako důkaz raději provedeny všechny listiny ve spisu. Žalovaný navíc v napadeném rozhodnutí uvedl, že předmětem správního řízení bylo prokázat spáchání správního deliktu, což je v rozporu se zásadou materiální pravdy. Uvedené ve spojení s velmi široce popsáním skutkem žalobci prakticky znemožnilo se bránit, když nebylo zřejmé, k čemu má provedení dané listiny vlastně sloužit, resp. co má být danou listinou prokázáno.
7. V bodě č. 8 žaloby žalobce rozvedl, že dne 11. listopadu 2014 předal Ing. P. P., znalci z oboru ekonomika se specializací na cenotvorbu vodovodů a kanalizací podklady pro kalkulaci cen vodného a stočného na rok 2015 s kalkulovanou cenou vodného 48,34 Kč s DPH a stočného 115,63 Kč s DPH ke kontrole přiměřeného zisku. Ing. P. žalobci doporučil, aby kromě základní kalkulace vyhotovil i další kalkulaci, ve které bude vyjádřena obchodní politika pro většinu odběratelů tak, že bude u stočného záporný zisk ve výši dotace. Dne 2. prosince 2014 žalobce převzal od Ing. P. rukou psanou kalkulaci vodného a stočného pro rok 2015 s obchodní politikou pro většinu odběratelů na příslušném formuláři s kalkulovanými cenami vodného 48 Kč s DPH a stočného 55,50 Kč s DPH. Dle doporučení Ing. P. P. pak žalobce zpracoval obě kalkulace v elektronické podobě. V základní kalkulaci na rok 2015 činilo vodné 48,14 Kč s DPH a stočné 115,61 Kč s DPH a dle kalkulace s obchodní politikou určené většině odběratelů činilo na rok 2015 vodné 48,14 Kč s DPH a stočné 55,48 Kč s DPH. Žalobce tak měl pro rok 2015 zpracovány dvě platné kalkulace pro vodné a stočné, které se lišily v případě vod odpadních na řádku 13. kalkulací. Pro rok 2016 měl žalobce zpracovány opět dvě kalkulace vodného a stočného, přičemž základní činila pro vodné 47,48 Kč s DPH a pro stočné 113,10 Kč s DPH a dle kalkulace s obchodní politikou pro většinu odběratelů částky činily pro vodné 47,48 Kč s DPH a pro stočné 61,00 Kč s DPH. Žalovaný však toto vysvětlení nepřijal.
8. V bodě č. 9 žaloby žalobce na předchozí bod navazuje a uvádí, že všechny kalkulace byly předloženy Specializovanému finančnímu úřadu již na prvním setkání 21. března 2016, které nebylo protokolováno. Navíc byl na ústním jednání konaném dne 25. května 2016 v sídle Specializovaného finančního úřadu nesprávně hmotně právně poučen, že je nepřípustné, aby měl více kalkulací vodného a stočného. Žalobce tak byl přinucen jednu z kalkulací vždy označit jako platnou, to však neznamená, že by nebyla platná i jiná kalkulace. Žalovaný tvrzení žalobce odmítl ze tří důvodů, a to na základě porovnání kalkulací se sdělením Ministerstva zemědělství, kterému žalobce předložil jen jednu verzi kalkulace, k čemuž žalobce dodává, že předložil pouze jednu kalkulaci, protože se týkala

většiny odběratelů. Dále žalovaný argumentoval tvrzením, že se žalobce o více verzích kalkulace zmínil až v námitkách v rámci cenové kontroly. K tomu žalobce uvádí, že mohl poskytnout relevantní vyjádření, až když z protokolu o kontrole zjistil, v čem byl shledán nedostatek. Třetím důvodem odmítnutí tvrzení žalobce o vzniku kalkulací bylo dobropisování částek. Žalobce však pouze zaokrouhlil haléře na celé koruny ve prospěch odběratelů.

9. Bodem č. 10 žaloby žalobce upozorňuje na četnost kontrol ze strany Specializovaného finančního úřadu, neboť během dvou let a tří měsíců se jedná již o třetí cenovou kontrolu se stejným rozsahem a obsahem. Žalobce se tak dovolává práva na občasnost daňových kontrol dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. prosince 2011, sp. zn. 7 Afs 14/2010.
10. V bodě č. 11 žaloby žalobce předestírá, že má povinnost předkládat kalkulace cen vodného a stočného pouze na vyžádání odběratelů. S ohledem na to, že většině odběratelů byla účtována cena s dotací, byla zveřejněna pouze kalkulace s obchodní politikou. Ostatním byla cena oznámena dle základní kalkulace, která pro ně platí. V bodě č. 12 žaloby navazuje s tvrzením, že z logiky věci musela vzniknout základní kalkulace a až poté kalkulace s obchodní politikou. Žalobce měl za to, že kalkulace si kontrolující osoby vzaly již dne 21. března 2016, nadto až do nahlédnutí do spisu neměl povědomí, jaké listiny jsou součástí spisu a jaké nikoliv.
11. Bodem č. 13 žaloby žalobce brojí proti nedostatkům dokazování a uvádí, že obsah internetových stránek není skutečností obecně známou, jak uvádí správní orgán prvního stupně. Vzhledem k rozsahu internetu je to poměrně smělé tvrzení, že je jeho kompletní obsah známou skutečností. I když bylo v rámci dokazování provedeno mnoho nadbytečných listin, obsah stránek mezi nimi nebyl. Žalobce také v bodě č. 14 žaloby poukazuje na protokol z ústního jednání ze dne 11. srpna 2016, ze kterého je zřejmé, že správní orgán nerozlišoval kontrolu a správní řízení, jejichž rozdíl je z procesního hlediska zásadní. Nadto nelze přihlížet k rukou psaným záznamům, neboť nemají oporu v právních předpisech. Toto tvrzení žalobce rozvinul v následujícím bodě č. 15 žaloby. Rukou psané poznámky do spisu dle něj nebyly (ke dni nahlížení) podepsány pisatelem, ani žádnou další osobou, ať již kontrolující, kontrolovanou anebo přítomnou při kontrolním úkonu. V poznámkách chybí náležitosti jinak běžné pro protokol z ústního jednání, ev. pro záznam do spisu dle § 67 odst. 2 správního řádu. Zejména je nejisté, kdy vůbec byly poznámky sepsány. Rukou psané poznámky proto žalobce považuje za nevěrohodný dokument a při jejich porovnání s jinými záznamy do spisu je podle něj zjevné, že nemají ani základní náležitosti. Žalobce také upozornil na to, že v době nahlížení do spisu měl záznam do spisu pouze 3 strany, kdežto později podstatně více.
12. V bodě č. 16 žaloby pak žalobce uvádí, že není povinen poskytovat stejnou výši dotace na stočné všem odběratelům. Dle stanoviska Ministerstva financí může být výše dotace různá. Nadto dle bodu č. 17 žaloby správní orgán prvního stupně vycházel z nesprávného právního názoru, že vedle sebe nemohou v jedné době existovat dvě různé kalkulace cen vodného a stočného, leda by se jednalo o vodu předanou a převzatou. Tento výklad však dle žalobce není správný, což potvrzuje i Ministerstvo zemědělství ve svých vyjádřeních ze dne 30. června 2016 a 19. srpna 2016, ze kterých vyplývá, že v případě uplatňování dvou cen je nutné vypracovat dvě kalkulace.

13. Jak žalobce uvádí v bodě č. 18 žaloby, dle § 2 odst. 7 písm. b) zákona o cenách se za přiměřený zisk pro účely tohoto zákona považuje zisk spojený s výrobou a prodejem daného zboží odpovídající obvyklému zisku dlouhodobě dosahovanému při srovnatelných ekonomických činnostech, který zajišťuje přiměřenou návratnost použitého kapitálu v přiměřeném časovém období. Za přiměřený zisk se dle žalobce tedy nepovažuje ztráta, ani pokud bychom ji nazvali záporný zisk. Správní orgán však vyslovil názor, že žádný právní předpis ani cenové rozhodnutí nezakazuje vepsat do příslušné kolonky ztrátu. Ze zákonných ustanovení je však zřetelné, že má být v kolonce uveden jen a pouze zisk, tedy kladné číslo. Žalobce trvá na tom, že zisk není ztráta. Postup správního orgánu jde nad rámec jeho působnosti dané zákonem, kdy je oprávněn řešit pouze neoprávněné náklady nebo neoprávněný zisk. Ani jedno z toho však v případě žalobce není naplněno a správní orgán tak posuzuje „přiměřenost“ ztráty žalobce.
14. Bodem č. 19 žaloby žalobce brojí proti nucení a vyzývání k psaní nadiktovaných vyjádření na předložené podklady a jejich podepisování, neboť nebylo nutné ke splnění předmětu kontroly. Žalovaný měl šetřit práva žalobce jako kontrolované osoby, napříč procesní úpravou je vyjádření a podpis vnímáno jako právo, nikoliv jako povinnost a žalobce proto trvá na tom, že se jednalo o nezákonný postup. Dále v bodě č. 20 žaloby žalobce zdůrazňuje, že podpis je osobním údajem a že se působnost zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů vztahuje i na správní orgány v této věci. Žalobce se rozchází se správním orgánem v hodnocení toho, zda bylo vyžadování podpisů na nejrozličnější listiny ze strany kontrolujících osob zbytečné nebo naopak zcela nezbytné pro naplnění účelu zákona. Správní orgán je přesvědčen, že podpis byl v dané situaci nutný, neboť bez něj mohl žalobce tvrdit, že potvrzení kalkulace nenapsal on. Žalobce však namítá, že podpis jakožto důkaz byl opatřen nezákonně.
15. Podle bodu č. 21 žaloby pak žalobce namítá, že nebyl vyrozuměn o tom, že ve dnech 21. 3. 2016, 25. 5. 2016 a 30. 5. 2016 měla proběhnout ústní jednání, načež žalovaný reagoval odkazem na § 28 zákona o kontrole ve spojení s § 154 správního řádu. Žalobce se neztotožňuje s názorem žalovaného v tom, že na danou situaci bylo aplikovatelné ustanovení § 154 správního řádu, neboť se nejednalo o vyjádření, osvědčení, provádění ověření nebo jiné sdělení. Správní orgán na str. 46. prvostupňového rozhodnutí připouští, že se jednalo o ústní jednání. Dovojuje však, že nebyla účast žalobce nutná, proto nemuselo být zasíláno předvolání s ohledem na § 59 správního řádu. Žalobce měl za to, že proběhne výhradně předání dokladů a nebyl připraven na ústní jednání. Správní orgán měl postupovat dle § 49 správního řádu a žalobce o ústních jednáních předem vyrozumět. Výzvy ze dne 21. března 2016 a ze dne 11. května 2016 postrádají zákonné náležitosti předvolání dle § 59 správního řádu, a proto je nelze považovat za řádná uvědomění o ústním jednání. Žalovaný tuto argumentaci odmítl s tím, že v rámci cenové kontroly se vůbec neuplatní § 18, § 49 a § 59 správního řádu. Uvedené žalobce v bodě č. 22 žaloby doplnil upozorněním, že nelze zaměňovat termíny předání dokladů a konání ústního jednání a podklady opatřené na nenařízených ústních jednáních byly opatřeny nezákonným způsobem.
16. Žalobce dále v bodě č. 23 žaloby namítá, že do výpočtu údajného neoprávněného majetkového prospěchu na straně účastníka řízení byla nesprávně zahrnuta i daň z přidané hodnoty, byť je příjmem státu. Dle občanského zákoníku lze obohacení chápat jako stav, ve kterém došlo k rozšíření majetkové sféry konkrétní osoby. I když na straně odběratelů nepochybně došlo ke zmenšení majetku o celou cenu, včetně DPH, na straně žalobce

nedošlo k majetkovému prospěchu v plné výši inkasované částky. Základem pro výpočet sankce je tedy míra zvýšení příjmů (aktiv – majetku), a příjmem pro žalobce je jen základ daně, když DPH majetek žalobce jako plátce daně z přidané hodnoty nezvyšuje.

17. Bod č. 24 v žalobě není obsazen, avšak z celkového znění nevyplývá, že by byl opominut omylem. Nadále je tedy respektováno číselné označení námitek zvolené žalobcem.
18. V souvislosti s hodnocením důkazů žalobce v bodě č. 25 žaloby poukazuje na § 50 odst. 3 správního řádu, dle kterého je správní orgán povinen zjišťovat všechny skutečnosti ve prospěch i neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. Správní orgán odmítl obranu žalobce jako nevěrohodný „příběh“, aniž splnil povinnost dle cit. ustanovení. Žalobce namítá, že bylo povinností správního orgánu vyslechnout osoby, které ve věci podaly čestná prohlášení. Protože tak správní orgán neučinil, měl tak učinit žalovaný. Neprovedení výsledků pro tvrzenou nadbytečnost nemůže v tomto případě obstát, když se jedná o okolnosti ve prospěch žalobce. Navíc nelze hodnotit důkaz jako nevěrohodný, aniž byl vůbec proveden.
19. Nakonec žalobce v bodě č. 26 žaloby upozorňuje, že je absurdní, aby se správní orgány v rámci věcného usměrňování cen zabývaly „nepřiměřenou výší ztráty“. Jedná se o následek nesprávného právního hodnocení.
20. V závěrečném bodě č. 27 žaloby žalobce poukazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 7. dubna 2001, č. j. 5 As 7/2011-48, dle kterého v řízení o uložení povinnosti neplatí koncentrace. Na jeho základě žalobce odmítá poznámky žalovaného o pozdním uplatnění námitek.

III. Vyjádření žalovaného

21. Žalovaný v rámci svého vyjádření doručeného krajskému soudu dne 24. května 2017 navrhl, aby žalobu zamítl. Shrnul dosavadní průběh řízení a v otázce vyjádření se k námitkám žalobce odkázal na napadené rozhodnutí, neboť měl za to, že žalobce své námitky strukturoval do bodů shodných s důvody uvedenými v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, které žalovaný vypořádal právě napadeným rozhodnutím. V podrobnostech odkázal na spisový materiál, ze kterého vyplývá postup správního orgánu v souladu se zákonem. V napadeném rozhodnutí podrobně popsal svá skutková zjištění, rozebral právní úpravu a judikaturu dopadající na danou problematiku a učinil závěr, který má oporu v právních předpisech a spisovém materiálu. Považoval proto za neúčelné podrobně opakovat již jednou vyřčené. Právní názor žalovaného plně respektuje zákonnou dikci dotčených ustanovení jak hmotně právních, tak procesně právních. Přesvědčení žalobce o tom, že v daném případě nebyla naplněna skutková podstata správního deliktu, není v souladu se skutkovými zjištěními. K hodnocení důkazů a rozhodných skutečností žalovaný uvedl, že dle § 52 správního řádu jsou účastníci řízení povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení, avšak správní orgán není návrhy účastníků řízení vázán. Pokud má tedy správní orgán za to, že byl dostatečně zjištěn skutkový stav, není povinností navržený důkaz provést. Nadto žalovaný odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, zásadu volného hodnocení důkazů a své vyjádření uzavřel s tím, že byl dostatečně zjištěn skutkový stav, který prokázal, že žalobce spáchal správní delikt.

IV. Dosavadní průběh řízení

22. Krajský soud se projednávanou věcí již jednou zabýval a rozsudkem ze dne 28. března 2019, č. j. 31 Af 21/2017-111 napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Shledal jako důvodné žalobní námitky vztahující se k procesním pochybením (body č. 1, 2, 4 a 5 žaloby), která zabránila věcnému přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí. Jednalo se především o chybné posouzení otázky zastoupení žalobce, jelikož žalovaný vycházel z toho, že byla-li plná moc předložena v průběhu cenové kontroly, následně „platila“ i pro řízení o správním deliktu. S ohledem na uvedené proto krajský soud také přisvědčil námitce, že žalovaný nebyl oprávněn v řízení o správním deliktu jednat s advokátem Mgr. Markem Novotným a úkony vůči němu činěné, měly být činěny vůči žalobci. Krajský soud také shledal jako důvodné námitky týkající se vad oznámení o zahájení správního řízení, které trpělo vadou nedostatečného vymezení skutku. Současně s tím shledal, že ani výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně není v souladu s kladenými požadavky. S ohledem na vše shora uvedené proto zrušil žalobou napadené rozhodnutí a věcnými námitkami se dále nezabýval.
23. Proti tomuto rozsudku žalovaný brojil kasační stížností u Nejvyššího správního soudu, který rozsudkem ze dne 16. března 2021, č. j. 3 As 163/2019-34, rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud především konstatoval, že v souzené věci byl v průběhu celého řízení zřejmý úmysl žalobce, že chce být zastoupen advokátem Mgr. Markem Novotným a plná moc je „pouhým průkazem“ osvědčujícím existenci zmocnění. Uvedený advokát činil procesní úkony za žalobce po celé řízení, přičemž při poučení a seznámení se s obsahy protokolů neměli žádných námitek. Proto nelze přisvědčit ani závěru, že nebylo „účinně“ zahájeno. Žalobce byl v řízení zjevně zastoupen a se všemi úkony seznámen. Správní orgán sice neměl předpokládat, že žalobce bude zastoupen týměž zástupcem, a v tomto ohledu se dopustil dílčího pochybení, avšak důležitý byl úmysl žalobce, o němž nebylo v řízení pochybováno. Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani s posouzením nedostatečného vymezení skutku a uzavřel, že ačkoliv byl skutek vymezen relativně stručně, za současného odkazu na jeho specifikaci v protokolu o kontrole byl identifikován dostatečně a neomezil možnost žalobce efektivně se bránit. Nakonec ani závěrům o nedostatku výroku Nejvyšší správní soud nepřisvědčil, jelikož posoudil výrok jako vyhovující všem požadavkům, které jsou na výrok správního rozhodnutí kladeny. Napadené rozhodnutí je tudíž i přes dílčí procesní pochybení způsobilé věcného přezkumu. Nejvyšší správní soud závázal krajský soud, aby se napříště zabýval i věcnými námitkami uvedenými v žalobě, jakož i námitkami vztahujícími se k dokazování a zbývajících tvrzenými procesními pochybeními.

VI. Nové posouzení věci krajským soudem

24. Krajský soud na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“), jakož i řízení předcházející jeho vydání. Při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), a právního názoru Nejvyššího správního soudu vysloveného ve výše citovaném rozsudku ze dne 16. března 2021, č. j. 3 As 163/2019-34, kterým je zdejší soud vázán, a dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná**. O žalobě soud rozhodl, aniž nařizoval jednání, za podmínek vyplývajících z ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s.

Procesní námitky

25. *Bodem č. 3* žaloby žalobce brojí proti zmatečnému a nepřehlednému vedení společného spisu pro kontrolní i správní řízení, které znemožňovalo realizaci jeho procesních práv. Nerozlišování kontrolního a správního řízení žalobce namítá také v *bodě č. 14* žaloby.
26. Z listin předložených krajskému soudu jako správní spis je zřetelné neoddělení spisu vedeného v rámci kontroly a spisu vedeného v rámci správního řízení. Pro obě řízení byl veden jeden spis, mezi „kontrolní“ a „správní“ částí je vložen pouze pruh silnějšího modrého papíru. Listiny, které jsou součástí spisu, jsou navíc kontinuálně číslovány. Poslední listina kontrolního spisu, tj. vyrozumění o vyřízení stížnosti ze dne 20. 7. 2016, je rubrikována pod č. 1. 30 a na tuto listinu plynule navazuje oznámení o zahájení správního řízení ze dne 22. 7. 2016 pod č. 1. 31. Taktéž záznam do spisu založený 21. 3. 2016 obsahuje popis kontrolního řízení, na který plynule navazuje popis správního řízení, aniž by mezi nimi bylo rozlišováno. Vedení jednoho spisu pro obě řízení vyplývá také ze soupisu součástí spisu, přehledu o vedení spisu a přidělení jednoho jednacího čísla, konkrétně č. j. 39893/16/403020736-04.
27. Z obsahu spisového materiálu vyplývá, že proces kontroly byl zahájen předložením pověření ke kontrole dne 21. 3. 2016, č. j. 39893/16/4030-20736-050368 (dále jen „pověření ke kontrole“) a ukončen doručením vyřízení námitek ze dne 20. 7. 2016, č. j. 189007/16/4030-20736-050368 právnímu zástupci žalobce dne 21. 7. 2016. Následné správní řízení bylo zahájeno doručením oznámení o zahájení správního řízení ze dne 22. 7. 2016, č. j. 196318/16/4030-20736-050368 (dále jen „oznámení o zahájení správního řízení“) právnímu zástupci žalobce dne 25. 7. 2016 a ukončeno nyní napadeným rozhodnutím. Listiny z období mezi kontrolou a následným správním řízením se ve spise nenachází.
28. Kontrola byla zaměřena na dodržování § 6 odst. 1 písm. c) a § 11 zákona o cenách při uplatňování a kalkulaci věcně usměrňovaných cen (viz pověření ke kontrole). Správní řízení bylo zahájeno ve věci uložení pokuty za spáchání správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. e) zákona o cenách v souvislosti s nedodržením ceny, která je v souladu s věcným usměrňováním cen podle § 6 odst. 1 zákona o cenách (viz oznámení o zahájení správního řízení). Záběr kontroly byl tedy širší než záběr správního řízení, obě řízení však byla vedena ve vztahu ke splnění povinnosti žalobce uplatňovat ceny, které jsou v souladu s věcným usměrňováním cen podle § 6 zákona o cenách. Protokol o kontrole ze dne 8. 6. 2016, č. j. 154590/16/4030-20736-050368 byl použit jako důkazní prostředek v řízení o správním deliktu.
29. Členy kontrolní skupiny byli Ing. J. K., Mgr. L. P. a Ing. Mgr. M. N., Ph.D. (viz pověření ke kontrole). Oprávněnými úředními osobami v řízení o správním deliktu byli Ing. R. J., Ing. J. N., Ing. J. K., Mgr. L. P. a Ing. Mgr. M. N., Ph.D. (viz záznam o určení oprávněné úřední osoby ze dne 22. 7. 2016, č. j. 201922/16/4030-20736-050368).
30. Z protokolu z ústního jednání před správním orgánem prvního stupně ze dne 11. 8. 2016 vyplývá, že Ing. J. K., která byla členem kontrolní skupiny i oprávněnou úřední osobou, uvedla, že „*Kontrola pokračuje a záznam bude podepsán po ukončení kontroly*“. Z protokolu z tohoto jednání také vyplývá, že Ing. J. K. se záhy opravila a uvedla, že kontrola samozřejmě již skončila a probíhá správní řízení (s. 3 protokolu o ústním jednání ze dne 11. 8. 2016).

31. Správní orgán je povinen rozlišovat mezi kontrolou a správním řízením o deliktu, neboť se jedná o dvě různá řízení s jiným účelem a procesními pravidly.
32. Cenová kontrola je samostatným postupem dle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění účinném do 30. 6. 2017 (dále jen „zákon o kontrole“). Cílem kontroly není vedení správního řízení, ani obstarávání podkladů pro případné budoucí správní řízení. Účel kontroly je jasně vymezen v § 2 zákona o kontrole tak, že kontrolní orgán při kontrole zjišťuje, jak kontrolovaná osoba plní povinnosti, které jí vyplývají z jiných právních předpisů nebo které jí byly uloženy na základě těchto předpisů. Kontrola má přitom svůj zákonem jasně stanovený začátek, konec i obsah a v jejím rámci může kontrolovaný subjekt uplatňovat svá procesní práva.
33. Kontrola je podle § 5 odst. 2 zákona o kontrole zahájena „*prvním kontrolním úkonem, jímž je a) předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě nebo jiné osobě, která kontrolované osobě dodává nebo dodala zboží nebo ho od ní odebrala či odebírá, koná nebo konala pro ni práce, anebo jí poskytuje nebo poskytovala služby nebo její služby využívala či využívá, případně se na této činnosti podílí nebo podílela (dále jen „povinná osoba“), jež je přítomna na místě kontroly, b) doručení oznámení o zahájení kontroly kontrolované osobě; součástí oznámení musí být pověření ke kontrole, anebo seznam kontrolujících, nebo c) první z kontrolních úkonů bezprostředně předcházejících předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě nebo povinné osobě, jež je přítomna na místě kontroly, pokud je provedení takových kontrolních úkonů k výkonu kontroly třeba*“ (Pozn.: podtržení vyznačeno krajským soudem).
34. Ukončena je kontrola ve smyslu § 18 zákona o kontrole „*a) marným uplynutím lhůty pro podání námitek nebo vzdáním se práva podat námitky, b) dnem doručení vyřízení námitek kontrolované osobě, nebo c) dnem, ve kterém byly námitky předány k vyřízení správnímu orgánu (§ 14 odst. 3)*“.
35. Podle § 17 odst. 1 správního řádu se v každé věci zakládá spis. Není přitom pochyb, že se spis vede také v případě kontroly (srov. JEMELKA, L. a kol. *Zákon o kontrole. Komentář*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2014, s. 223).
36. Skutečnosti zjištěné v průběhu kontroly a zachycené v protokolu o kontrole mohou být důvodem pro zahájení řízení o správním deliktu (srov. průnik obou řízení vyjádřený v § 14 odst. 3 zákona o kontrole).
37. K provedení cenové kontroly je podle § 3 odst. 1 zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění účinném do 31. 3. 2017, příslušný Specializovaný finanční úřad. K vedení řízení o správním deliktu je na základě § 3 odst. 2 téhož právního předpisu ve spojení s § 17 odst. 5 zákona o cenách a § 11 správního řádu věcně i místně příslušný taktéž Specializovaný finanční úřad.
38. V rámci jednoho orgánu je podle § 14 odst. 1 správního řádu z projednávání a rozhodování ve věci vyloučena osoba, o které lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na poměr ve věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro který lze pochybovat o její nepodjatosti. Podle § 14 odst. 5 věty druhé správního řádu však není důvodem vyloučení to, že se osoba před zahájením řízení účastnila výkonu kontroly podle zvláštního zákona.
39. Podle § 20 odst. 1 zákona o kontrole má kontrolní osoba povinnost zachovávat mlčenlivost o všech skutečnostech, o kterých se v souvislosti s kontrolou dozvěděla, a

nezneužívat takto získané informace. Taktéž správní řád v § 15 odst. 1 zakotvuje povinnost oprávněných úředních osob zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o kterých se dozvěděly v souvislosti s řízením a které je třeba v zájmu zajištění výkonu veřejné správy nebo v zájmu jiných osob utajit.

40. Z právní úpravy jasně vyplývá, že kontrolní a správní řízení jsou dva na sobě nezávislé procesy s rozdílným účelem a kontrolní i správní orgán jsou povinni obě řízení oddělovat. Z toho vyplývá také povinnost kontrolního orgánu vést samostatný spis pro kontrolu a povinnost správního orgánu vést samostatný spis pro řízení o deliktu.
41. Správní orgán prvního stupně byl příslušný vést kontrolní i správní řízení. Zároveň byl povinen vést pro obě řízení oddělené spisy a důsledně obě řízení rozlišovat. Správní orgán prvního stupně tedy pochybil, když pro obě řízení vedl pouze jeden spis. Ne každé procesní pochybení však má vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne, č. j. 3 As 2/2021-48, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2005, č. j. 6 Ads 57/2004-59). Krajský soud je proto povinen zabývat se tím, zda se v daném případě jedná o takové pochybení, které způsobuje nezákonnost napadeného rozhodnutí.
42. Ve vztahu k projednávané věci pak krajský soud došel k závěru, že se o takové pochybení nejedná, neboť přestože kontrolní a správní řízení nebylo formálně odděleno samostatnými spisy, obě řízení bylo možné rozlišit. Kontrola byla ukončena dne 21. 7. 2016 a záhy na ni navazovalo správní řízení zahájené dne 25. 7. 2016. Spojovacím prvkem mezi oběma řízeními byl protokol o kontrole, který zachycoval poznatky z kontroly, a zároveň byl použit jako důkazní prostředek ve správním řízení. Takový postup je v souladu s právními předpisy. Také totožnost tří kontrolních osob s oprávněnými úředními osobami je v souladu s právními předpisy a s ohledem na to, že žalobce nebrojí proti tomu, jak žalovaný vypořádal odvolací důvod směřující na jejich podjatost, má krajský soud za to, že jej žalobce považuje za dostatečně vypořádaný.
43. Na tom, že se nejedná o procesní pochybení, které by mělo vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, pak nemění nic ani žalobcem zmiňované vyjádření zachycené v protokolu z ústního jednání před orgánem prvního stupně ze dne 11. 8. 2016. Stejně tak není závěr krajského soudu v rozporu se žalobcem uvedenou povinností mlčenlivosti. Pouhý fakt, že kontrolující osoby jsou totožné s oprávněnými úředními osobami v navazujícím správním řízení, nemůže založit porušení povinnosti mlčenlivosti. Ostatně žalobce ani neuvádí, jakým způsobem podle něj měla být povinnost mlčenlivosti porušena.
44. V *bodě* č. 6 žalobce namítá opakované porušování zásad správního řízení, a to povinnosti vyřizovat věci bez zbytečných průtahů, a postupovat tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžovat. V *bodě* č. 7 žaloby uvádí, že nebylo vyhověno jeho požadavku zřetelně odlišovat provádění důkazů a ostatní úkony s tím, že budou jako důkaz raději provedeny všechny listiny ve spisu.
45. Ústní jednání ze dne 11. 8. 2016 bylo uvozeno poučením právního zástupce a jednatele žalobce o právech a povinnostech, které v řízení mají, načež následovalo sdělení obsahu jednotlivých listin založených ve spise pod č. l. 1 - 13. Jednalo se o listiny pocházející z průběhu kontrolního řízení a po sdělení obsahu každé listiny dostal právní zástupce žalobce prostor k vyjádření. Ústní jednání trvalo od 9:30 do 11:40 hodin a bylo ukončeno poskytnutím prostoru k vyjádření stanoviska právního zástupce žalobce, sepsáním

protokolu z ústního jednání, č. j. 207009/16/4030-20736-050368 a jeho podpisem zúčastněnými osobami.

46. Z protokolu o ústním jednání ze dne 11. 8. 2016 vyplynulo, že právní zástupce žalobce požádal správní orgán prvního stupně o zřetelné rozlišení toho, které písemnosti jsou považovány za důkazní prostředek a které nikoli a dále uvedl „*Není mi zřejmé, zdali provádíme důkaz touto listinou, nebo zdali se pouze seznamujeme se spisem.*“, načež mu bylo ze strany správního orgánu prvního stupně sděleno „*Všechny listiny budeme raději provádět, i vzhledem k judikatuře, jako důkaz, a to sdělením jejich obsahu*“ (s. 3 protokolu o ústním jednání ze dne 11. 8. 2016).
47. Na ústní jednání ze dne 11. 8. 2016 navazovalo ústní jednání ze dne 31. 8. 2016, na kterém bylo pokračováno ve sdělování obsahu jednotlivých listin založených ve spise od listiny založené ve spise pod č. l. 14. Právní zástupce žalobce opět dostal prostor jak k vyjádření se ke každé listině, tak k vyjádření stanoviska na konci ústního jednání. Právní zástupce žalobce předložil písemné vyjádření se 17 přílohami, které bylo na ústním jednání provedeno sdělením jejich obsahu a poté založeno do správního spisu. Ústní jednání trvalo od 9:30 do 12:20 hodin a bylo ukončeno sepsáním protokolu z ústního jednání, č. j. 237439/16/4030-20736-050368 a jeho podpisem zúčastněnými osobami.
48. Správní orgán prvního stupně se průběhu ústních jednání podrobněji věnoval na s. 20 – 28 prvostupňového rozhodnutí. Odkázal na § 51 a následující správního řádu a dodal, že pokud by nebyly provedeny všechny důkazy způsobem stanoveným správním řádem, hrozil by vznik závažné procesní vady, pro které by bylo možné rozhodnutí zrušit. Podle správního orgánu prvního stupně má pro řízení hodnotu také listina, která se může na první pohled jevit jako nepodstatná. Jako příklad lze uvést provedení pověření ke kontrole, které podle správního orgánu prvního stupně sloužilo jako důkaz, že cenová kontrola byla zahájena zákonným způsobem. Žalovaný na úvahy správního orgánu prvního stupně navázal a otázce se věnoval na s. 16 – 17 touto žalobou napadeného rozhodnutí s tím, že úvaha o tom, které důkazy budou provedeny, záleží na správním orgánu. Ztotožnil se s názorem správního orgánu prvního stupně, že provedení všech listin ve spise se jeví jako nejjistější cesta, jak předejít procesním vadám.
49. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl „*Pokud jde o účastníkem řízení vyjádřenou nejistotu, co má být jednotlivými důkazy obsaženými ve spise prokázáno, lze uvést, že předmětem celého správního řízení bylo prokázat účastníkovi řízení spáchání správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. e) zákona o cenách, a to jak z hlediska naplnění formálních znaků skutkové podstaty tohoto správního deliktu, tak z hlediska materiální stránky ve smyslu § 17 odst. 2 zákona o cenách.*“ (s. 17 napadeného rozhodnutí).
50. Ústní jednání trvala celkem 5 hodin, během kterých byl sdělován obsah jednotlivých listin založených ve spisu. Právní zástupce žalobce využíval svého práva na vyjádření se k jednotlivým listinám. Delší trvání druhého ústního jednání bylo způsobeno také sdělováním obsahu nového písemného vyjádření žalobce s jeho 17 přílohami. Oba správní orgány se průběhu ústních jednání věnovaly, odůvodnily své závěry a provedení veškerých listin ve spise považovaly za nejjistější cestu, jak se vyhnout procesním vadám správního řízení.
51. Podle § 6 odst. 1 správního řádu správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů. Toto ustanovení vyjadřuje zásadu rychlosti řízení a apeluje především na dodržování zákonných lhůt, které jsou konkretizované v jednotlivých ustanoveních. Pokud lhůty

uvedeny nejsou, aplikuje se měřítko přiměřenosti. K nepřiměřeným průtahům může dojít také prováděním nadbytečných důkazů, musí se však jednat o případy, ve kterých je zřejmé, že mohlo být rozhodnuto i bez těchto důkazů, a zároveň provádění nadbytečných důkazů opravdu způsobilo nepřiměřenou délku řízení. Nadbytečným důkazem je přitom takový důkaz, jehož provedení zřejmě nepřispěje ke zjištění skutkového stavu věci. Důležitým hlediskem při posuzování průtahů v řízení je také to, jestli jsou způsobeny pouze správním orgánem nebo také jednáním účastníků řízení (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 8. 2004, sp. zn. I. ÚS 332/04). Porušení zásady rychlosti řízení přitom může být tzv. jiným zásahem do základních práv subjektu (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2003, sp. zn. ÚS 696/02).

52. Podle § 6 odst. 2 správního řádu správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co nejméně zatěžuje. Je na správním orgánu, aby zvolil takový postup, který bude v souladu se zásadou procesní ekonomie vyjádřené v tomto ustanovení.
53. Správní orgán je oprávněn, ale i povinen odpovědně vážit, které důkazy je třeba provést a zda je potřebné stav dokazování doplnit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2009, č. j. 5 As 29/2009 – 48). Zajištění rychlosti a hospodárnosti řízení nemůže působit v rozporu se zásadou materiální pravdy zakotvenou v § 3 správního řádu, tedy zjištěním skutečného stavu věci, a zároveň s právem osob účinně se bránit (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. 2 A 11/2002-227). Má-li tedy správní orgán za to, že pro zjištění stavu věci, o kterém nejsou důvodné pochybnosti, je potřebné provedení dalších důkazů, nelze jejich neprovedení odůvodnit zásadou rychlosti či hospodárnosti řízení. Také možnost účastníků řízení účinně se bránit musí dostat přednost před rychlostí a hospodárností řízení.
54. Správní orgán prvního stupně prováděl v rámci ústních jednání také důkazy, které byly svou povahou nadbytečné, neboť nemohly přispět ke zjištění skutečného stavu věci. Například pověření k provedení kontroly sice mohlo dokládat, že kontrola byla zahájena zákonným způsobem, to však nebylo předmětem správního řízení. Tím bylo naplnění či nenaplnění formálních znaků skutkové podstaty správního deliktu. Stejně tak provedení žádostí o předložení podkladů, žádosti o předložení originálních podkladů nebo potvrzení o zajištění originálních podkladů ke kontrole nemohlo účelu správního řízení nijak přispět. Je však také třeba poměřovat, zda provedení nadbytečných důkazů vedlo k nepřiměřené délce správního řízení. Vzhledem k množství listin byla délka ústních jednání odpovídající a na celkovou délku správního řízení neměla vliv.
55. Dle názoru krajského soudu proto v průběhu ústních jednání nedošlo k průtahům řízení, které by byly v rozporu se zásadou hospodárnosti a rychlosti řízení. Správní orgán prvního stupně sice prováděl i nadbytečné úkony, avšak to nemohlo mít za následek nezákonnost jeho rozhodnutí ani rozhodnutí žalovaného, který jej potvrdil. Pouhá skutečnost, že důkazy byly prováděny způsobem, který žalobce zatěžoval, nemůže být důvodem, který by způsobil nezákonnost napadeného rozhodnutí.
56. Stejně tak má krajský soud za to, že správní orgán prvního stupně v projednávaném případě neznemožňoval žalobci právo účinně se hájit. Naopak na obou ústních jednáních byl žalobci poskytnut prostor k vyjádření se ke všem listinám ve spise i k průběhu ústního jednání, což také činil.

57. Nezákonnost rozhodnutí žalovaného nadto nemohla založit ani jím nevhodně zvolená formulace předmětu správního řízení, když z ostatních částí rozhodnutí žalovaného vyplývá snaha o zjištění skutečného stavu věci a tedy naplnění zásady materiální pravdy.
58. *Bodem č. 10* žaloby žalobce upozorňuje, že se za poslední 2 roky a 3 měsíce jedná již o třetí kontrolu a dovolává se svého práva na občasnost daňových kontrol.
59. Kontrola, která předcházela správnímu řízení, jež vyústilo v napadené rozhodnutí, byla podle žalobce třetí kontrolou, což dokládá protokoly o kontrole z prvních dvou kontrol. Protokol ze dne 21. 1. 2014, č. j. 11510/14/4000-03000-209234 zachycuje průběh kontroly prováděné 12. 9. 2013 – 21. 1. 2016, jejíž předmětem bylo dodržování cenových předpisů se zaměřením na věcné usměrňování cen při tvorbě (kalkulaci) a uplatňování cen v období 1. 1. 2011 – 31. 8. 2013. Protokol č. j. 199925/14/4000-03000-709234 zachycuje průběh kontroly prováděné 22. 7. 2014 – 22. 9. 2014, jejíž předmětem bylo dodržování cenových předpisů při dodržování závazného postupu při tvorbě (kalkulaci) a uplatňování cen v období 1. 9. 2013 – 15. 7. 2014.
60. Podle vyjádření správních orgánů se nejednalo o třetí, nýbrž druhou cenovou kontrolu od roku 2014 (s. 6 prvostupňového rozhodnutí a s. 23 napadeného rozhodnutí).
61. Z neveřejné části spisového materiálu vyplývá, že Specializovanému finančnímu úřadu byl podán podnět k prošetření závadného stavu při účtování stočného.
62. Z protokolů o kontrole doložených žalobcem vyplývá, že u něj v roce 2014 proběhly dvě kontroly ze strany Specializovaného finančního úřadu. Obě byly zaměřené na kontrolu cenových předpisů, vždy se jednalo o jiné kontrolní období. Obě kontroly provedené v roce 2014 na sebe z hlediska kontrolovaných období navazovaly, v roce 2015 žádná kontrola provedena nebyla. Kontrola v projednávaném případě byla třetí kontrolou za poslední dva roky a 3 měsíce.
63. Vzhledem k rozsahu žaloby považuje krajský soud za vhodné na tomto místě připomenout, že kontrola je postup kontrolních orgánů „*vymezený časem, místem a předmětem kontroly směřující vůči konkrétnímu subjektu (kontrolované osobě)*“ (JEMELKA, L. a kol. *Zákon o kontrole. Komentář*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2014, s. 26). „*Kontrolní orgán při kontrole zjišťuje, jak kontrolovaná osoba plní povinnosti, které jí vyplývají z jiných právních předpisů nebo které jí byly uloženy na základě těchto předpisů.*“ (§ 2 zákona o kontrole).
64. Dále podle § 10 odst. 2 zákona o kontrole je kontrolovaná osoba povinna „*vytvořit podmínky pro výkon kontroly, umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění stanovených tímto zákonem a poskytovat k tomu potřebnou součinnost a podat ve lhůtě určené kontrolujícím písemnou zprávu o odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou, pokud o to kontrolující požádá.*“
65. Podle § 9 odst. 1 zákona o kontrole je kontrolující povinen v průběhu kontrolního řízení šetřit práva a oprávněné zájmy kontrolované osoby, povinné osoby a třetí osoby. Ustanovení slouží k ochraně kontrolované osoby před zbytečným zatěžováním či nepřiměřenými zásahy do jejich práv, včetně bezdůvodně opakovaných kontrol (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2020, č. j. 10 As 68/2019 – 37, bod 12).
66. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. prosince 2011, sp. zn. 7 Afs 14/2010 zmíněný žalobcem se týkal četnosti a únosnosti daňových kontrol v případě uložení zvláštní povinnosti vést záznamy podle § 39 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a

poplatků, účinného do 31. 12. 2010. Okrajově uvedl obecné pravidlo únosné periodicity daňových kontrol.

67. Právní úprava se nezabývá počtem kontrol, které je možné provést u konkrétního subjektu za určitý časový úsek. Kontrolovaná osoba musí kontrolující osobě umožnit výkon jejích oprávnění, vždy je však třeba přihlížet také k povinnostem kontrolujícího orgánu, mezi které patří šetření práv a oprávněných zájmů kontrolované osoby. Nepřiměřená četnost nedůvodných kontrol by přitom mohla být v rozporu s touto povinností.
68. V projednávaném případě byly v roce 2014 provedeny dvě na sebe navazující kontroly, jednalo se však o různá kontrolovaná období a v roce 2015 žádná provedena nebyla. Pro zahájení kontroly v roce 2016 tak byl dostačujícím důvodem relevantní podnět ke kontrole, který se nachází v neveřejné části spisu. Z toho důvodu zde krajský soud neshledává nepřiměřenou četnost či bezdůvodnost kontrol žalobce. Právo žalobce na občasnost daňových kontrol by navíc ani nemohlo být dotčeno, neboť v projednávaném případě se o daňovou kontrolu nejednalo.
69. K výše uvedenému krajský soud dodává, že proti nezákonné kontrole je možné podat žalobu proti nezákonnému zásahu podle § 82 a následujících soudního řádu správního (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 – 110). Pokud má kontrolovaná osoba za to, že prováděná kontrola je excesivní či z jiného důvodu odporuje právním předpisům, může tohoto prostředku využít.
70. V *bodě č. 12* žaloby žalobce namítá také procesní pochybení spočívající v tom, že až do nahlédnutí do spisu neměl žádné povědomí o tom, jaké listiny jsou jeho součástí.
71. Ze spisových materiálů vyplývá, že zástupce žalobce byl do spisu nahlížen v rámci správního řízení, konkrétně dne 27. 7. 2016. O nahlížení byl sepsán protokol o nahlížení do spisu č. j. 207535/16/4030-20736-050368.
72. Zákon o kontrole v § 22 z nahlížení do spisu vylučuje dokumenty nebo jejich části, ze kterých by bylo možné zjistit totožnost osoby, která podala podnět ke kontrole. V ostatních otázkách problematiky nahlížení do spisu se na základě § 28 zákona o kontrole použije správní řád. Z přiměřeného použití § 38 odst. 1 správního řádu (viz bod 83 tohoto rozsudku) vyplývá, že účastníci a jejich zástupci mají právo nahlížet do spisu, a to během kontroly, i po jejím skončení. Ke stejnému závěru dochází také odborná literatura (viz JEMELKA, L. a kol. *Zákon o kontrole. Komentář*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2014, s. 187).
73. Pokud žalobce tvrdí, že neměl ponětí, jaké listiny se nachází ve spise, krajský soud ve stručnosti uvádí, že měl po celou dobu kontroly možnost nahlédnout do kontrolního spisu a seznámit se s jeho obsahem, přičemž této možnosti nevyužil. Ze spisových materiálů nevyplývá a sám žalobce ani netvrdí, že by mu kontrolní orgán jeho právo odepřel. Žalobce nadto ani netvrdí, že by ve spise chyběla jiná listina než tvrzené kalkulace, ke kterým se krajský soud vyjadřuje v bodech 123 - 136 tohoto rozsudku. Krajský soud tak námitku považuje za nedůvodnou.
74. V *bodě č. 13* žaloby se žalobce ohrazuje proti tvrzení správního orgánu prvního stupně, že obsah internetových stránek je skutečnost obecně známá.
75. Ze spisových materiálů vyplynulo, že žalobce dne 21. 3. 2016 předložil kontrolnímu orgánu společně s dalšími dokumenty také vytištěnou webovou stránku zobrazující ceník

vodného a stočného platný od 1. 1. 2015. Z ní vyplývá cena vodného 48 Kč a cenové rozpětí ceny stočného 55,50 Kč až 85,50 Kč s tím, že pokud nebylo odběratelům sděleno jinak, platí cena 55,50 Kč.

76. Správní orgán prvního stupně uvedl, že „nadto lze podotknout, že kontrolovaná osoba zveřejnila na svých (veřejnosti přístupných) webových stránkách...“ a dále „Lze upozornit, že podle § 50 správního řádu k podkladům pro vydání rozhodnutí patří i skutečnosti obecně známé, k nimž se řadí i obsah internetových stránek účastníka řízení a správní orgán musí navíc dle uvedeného paragrafu pečlivě přihlížet ke všemu, co v řízení vyšlo najevo. Proto je skutečnost ohledně obsahu internetových stránek v tomto odůvodnění zmíněna.“ (s. 15 prvostupňového rozhodnutí).
77. Správní orgán prvního stupně doplnil své úvahy o zmínku o internetových stránkách žalobce, načež jejich obsah označil za skutečnost obecně známou. Žalovaný s ním v této otázce nesouhlasil, nevhodné vyjádření správního orgánu prvního stupně však nepovažoval za překážku zákonnosti výsledného rozhodnutí.
78. Podle § 50 odst. 1 správního řádu mohou být podkladem pro vydání rozhodnutí zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci a skutečnosti obecně známé. Skutečnosti obecně známou se přitom rozumí takové informace, které jsou známé správnímu orgánu, účastníkům řízení i dalším osobám. Tyto skutečnosti se berou jako samozřejmé, a proto se nedokazují. Příkladem skutečnosti obecně známé mohou být dny v týdnu (viz JEMELKA, L. a kol. *Správní řád. Komentář*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 270). Dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu mezi skutečnosti obecně známé naopak nemůžeme řadit obsah určité internetové stránky (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2011, č. j. 1 As 33/2011 – 58). Pokud tedy správní orgán zjišťuje obsah internetové stránky za účelem zjištění skutkových otázek, je nutné tak učinit v rámci dokazování. Je-li předmětem dokazování existence určitého údaje na konkrétní internetové stránce, postačuje jako způsob zachycení její vytištění (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2016, č. j. 1 As 80/2016 – 30).
79. Není pochyb o tom, že obsah internetových stránek není skutečností obecně známou a je třeba jej dokazovat. Důkaz listinou se podle § 53 odst. 6 správního řádu za přítomnosti účastníka řízení provádí tak, že se listina přečte nebo se sdělí její obsah. Nejsou-li vyjmenované osoby přítomné dokazování, učiní se o provedení důkazu listinou záznam do spisu. Záznam není nutné sepisovat, pokud jsou kumulativně splněny dvě podmínky, a to „(i) založení listiny do spisu podle § 17 odst. 1 správního řádu a (ii) účastník řízení má možnost se s těmito listinami seznámit při nahlášení do spisu podle § 36 odst. 3 správního řádu“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2016, č. j. 2 As 33/2016-53). Za splnění těchto podmínek postačí provést dokazování vložení listiny do spisu.
80. Obsah internetových stránek žalobce sloužil v projednávaném případě jako jeden z podkladů pro rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, nikoli však jako skutečnost obecně známá. Správní orgán prvního stupně nezvolil správnou formulaci, když jej tímto způsobem označil, to však nemělo vliv na zákonnost jeho rozhodnutí, neboť z jeho celkového znění vyplývá podpůrná povaha obsahu internetových stránek žalobce jako podkladu pro rozhodnutí. Ke stejnému závěru ostatně došel také žalovaný. Obsah internetových stránek byl v listinné podobě založen ve spise a žalobce měl možnost se s ním seznámit. Tím byly naplněny zákonné podmínky uvedené ve výše citovaném

rozsudku Nejvyššího správního soudu a krajský soud proto považuje tuto námitku za nedůvodnou.

81. V *bodě č. 9* žaloby žalobce naznačil, že kalkulace předal kontrolnímu orgánu již na prvním setkání dne 21. 3. 2016, které však nebylo protokolováno. Toto tvrzení žalobce rozvinul v *bodě č. 15* žaloby. Podle žalobce nelze přihlížet k rukou psaným záznamům, neboť nemají oporu v právních předpisech.
82. Krajský soud ze spisových materiálů zjistil, že postup kontrolního orgánu a správního orgánu prvního stupně je zachycen v záznamu do spisu založeném dne 21. 3. 2016 pod č. j. 118215/16/4030-20736-050368. Záznam do spisu je ručně psaný a zachycuje jednotlivé kroky kontrolního orgánu a správního orgánu prvního stupně vždy označené datem a stručným popisem. Prvním zaznamenaným krokem je zahájení cenové kontroly a soupis podkladů předložených žalobcem. Posledním zaznamenaným krokem je předání spisu žalovanému, načež je záznam podepsán. K záznamu je přiloženo celkem 15 příloh (emailová konverzace, faktury, kalkulace, žádost o informace o řízení, vnitřní směrnice žalobkyně a další).
83. Podle § 28 zákona o kontrole se při kontrole postupuje podle správního řádu, pokud zákon nestanoví něco jiného. Protože je kontrola samostatným procesem odlišným od správního řízení, aplikuje se na ni primárně část čtvrtá správního řádu věnovaná dalším úkonům správního orgánu ve veřejné správě (JEMELKA, L. a kol. *Zákon o kontrole. Komentář*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2014, s. 212). Ostatní části správního řádu se při kontrole aplikují podle pravidel předestřených v jeho § 154. Bude se tedy postupovat také podle části první správního řádu a dále „*obdobně podle těchto ustanovení části druhé: § 10 až § 16, § 19 až § 26, § 29 až § 31, § 33 až § 35, § 37, § 40, § 62, § 63, a obdobně podle těchto ustanovení části třetí: § 134, § 137 a § 142 odst. 1 a 2*“. Obdobné použití vyjmenovaných ustanovení znamená, že se použijí stejně, jako by byla součástí části čtvrté správního řádu (POTĚŠIL, L. a kol. *Správní řád. Komentář*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2015, s. 693).
84. Podle § 15 odst. 1 správního řádu se jednotlivé úkony v řízení činí písemně, pokud není stanoveno jinak nebo to nevylučuje povaha věci. „*Obsah úkonů prováděných jinou než písemnou formou se poznamená do spisu, nestanoví-li zákon jinak.*“
85. Podle § 15 odst. 2 správního řádu provádějí úkony správního orgánu v řízení úřední osoby oprávněné k tomu podle vnitřních předpisů nebo pověřené vedoucím správního orgánu. „*Smyslem tohoto ustanovení je především zabránit anonymitě výkonu veřejné správy a posílit postavení účastníka řízení tím, že účastník řízení má v každém okamžiku řízení možnost zjistit, kdo je v jeho věci oprávněn činit v řízení úkony.*“ (JEMELKA, L. a kol. *Správní řád. Komentář*. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 98).
86. Z právní úpravy vyplývá, že pokud zákon o kontrole nestanoví něco jiného, v průběhu kontroly se postupuje podle správního řádu. Obdobně je přitom třeba aplikovat také § 15 odst. 1 správního řádu, který stanovuje, že obsah úkonů, které jsou prováděny jinou než písemnou formou, se poznamená do spisu. Tyto úkony, včetně jejich poznamenání do spisu, mohou činit pouze osoby oprávněné ke kontrole. Ustanovení slouží k transparentnosti veřejné správy, a proto z něj lze usuzovat, že u každého úkonu je nezbytná seznatelnost osoby, která jej učinila.

87. Záznam do spisu vedený v projednávaném případě sestává pouze z označení dat a stručných popisů provedených úkonů. Fakticky se tak jedná o úřední záznam úkonů kontrolního a správního orgánu společně s jejich chronologickým postupem. Podpis připojený na konci záznamu neobsahuje označení, kdo je podepisující osobou. Ze záznamu do spisu není jasné, kdo jej učinil a záznam tak nesplňuje náležitosti úředního záznamu, za který jej krajský soud považuje. Nutno dodat, že toto pochybení kontrolního a správního orgánu prvního stupně nemělo vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného, neboť zaznamenané úkony je možné odvodit z ostatních částí spisů.
88. V otázce předložení kalkulací krajský soud odkazuje na body 123 – 136 tohoto rozsudku. Pro projednávaný případ není směrodatné, zda žalobce tvrzené kalkulace předložil již 21. 3. 2016 či později, neboť se mezi nimi nenacházela žádná kalkulace, ze které by vycházely odběratelům skutečně účtované ceny, a předložení případných jiných kalkulací nebylo pro naplnění znaků skutkové podstaty projednávaného správního deliktu podstatné.
89. *Bodem č. 19* žalobce brojí proti nucení a vyzývání k psaní nadiktovaných vyjádření na předložené podklady a jejich podepisování a v *bodě č. 20* zdůrazňuje, že podpis je osobním údajem.
90. V žádosti o předložení podkladů ze dne 21. 3. 2016, č. j. 67878/16/4030-20736-050368, stejně jako v žádosti o předložení podkladů ze dne 28. 4. 2016, č. j. 114499/16/4030-20736-050368, je uvedeno „*Zpracované podklady opatřete jménem, příjmením a podpisem odpovědného pracovníka, včetně data jejich vypracování...*“ Z protokolu z ústního jednání ze dne 25. 5. 2016, č. j. 135501/16/4030-20736-050368, vyplývá, že vedoucí kontrolní skupiny vyzvala jednatele žalobce, aby označil slovy „*Tato kalkulace je platná*“ a podpisem takovou kalkulaci, která je směrodatná a tedy platná pro rok 2015 a rok 2016, neboť se v předložených podkladech nachází více kalkulací. Podle správního orgánu prvního stupně byl podpis v dané situaci nezbytný, neboť bez něj by mohl jednatel žalobce namítat, že písemné stvrzení platnosti daných kalkulací nenapsal on, čímž by kontrolu zmařil (s. 45 prvostupňového rozhodnutí). Také na dalších dokumentech předložených žalobcem a tvořících přílohu č. 1 k záznamu do spisu se nachází podpis jednatele žalobce. Žalovaný měl za to, že požadování ručního dopsání údaje o platnosti lze vykládat také v tom smyslu, že bylo nutné doplnit údaje do závazné struktury kalkulace dle přílohy č. 19 k vyhlášce Ministerstva zemědělství č. 428/2001 Sb. ze dne 16. 11. 2001, kterou se provádí zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění účinném do 31. 12. 2017 (dále jen „*vyhláška MZe*“), neboť v kalkulaci nebyly uvedeny údaje o tom, kdo kalkulaci vypracoval, kdo ji kontroloval a kdo ji schválil (s. 32 touto žalobou napadeného rozhodnutí).
91. Ze spisových materiálů vyplývá, že jednatel žalobce byl vyzván k označení platných kalkulací konkrétním prohlášením a svým podpisem. Podpis byl uveden také na dalších dokumentech předložených žalobcem. Nic však nenaznačuje, že by byl k takovému jednání nucen. Výzva k označení platné kalkulace byla navíc řádně odůvodněna a žalobce byl informován o tom, proč je jeho podpis vyžadován. Mohl se rozhodnout, zda jej poskytne či nikoli. Pouhá výzva k označení platných kalkulací a dodání podpisů proto nepředstavuje zásah do práv žalobce.
92. K ochraně osobních údajů žalobce krajský soud uvádí následující. V době rozhodování správních orgánů byl účinný zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně

některých zákonů, ve znění účinném do 30. 6. 2017 (dále jen „zákon o ochraně osobních údajů“). Cílem zákona o ochraně osobních údajů je podle jeho § 1 ochrana před neoprávněným zasahováním do soukromí. K jeho naplnění stanovuje práva a povinnosti při zpracování osobních údajů.

93. Podle § 3 odst. 4 zákona o ochraně osobních údajů se tento zákon nevztahuje na případy nahodilého shromažďování osobních údajů, pokud nejsou dále zpracovány.
94. Podle § 4 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů je shromažďování osobních údajů „*systematický postup nebo soubor postupů, jehož cílem je získání osobních údajů za účelem jejich dalšího uložení na nosič informací pro jejich okamžité nebo pozdější zpracování*“.
95. K problematice ochrany osobních údajů a jejich funkci při dokazování se soudy vyjadřovaly již v minulosti. Předně došly k závěru, že vyžádání konkrétní listiny obsahující osobní údaje fyzické osoby v rámci dokazování, její založení do spisu a hodnocení jejího obsahu je nahodilým shromážděním osobních údajů, při kterém nedochází k jejich dalšímu zpracování ve smyslu zákona o ochraně osobních údajů, neboť cílem takového postupu je získání a následné hodnocení důkazních prostředků, nikoli získání osobních údajů pro účely jejich dalšího zpracování (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2013, č. j. 9 Aps 5/2012 – 56 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2017, č. j. 1 Azs 139/2017 – 30).
96. Uvedený závěr lze přitom vztáhnout také na projednávaný případ, neboť kontrolní orgán žalobce vyzval k předložení podkladů a jejich opatření jménem, příjmením a podpisem odpovědného pracovníka, včetně data jejich vypracování za účelem kontroly plnění zákonných povinností žalobce. U těch podkladů, u kterých nebyly tyto údaje vyznačeny, poté ve snaze získat platné podklady pro kontrolu žádal jejich doplnění. Účelem nebylo získání samotných osobních údajů, nýbrž platných podkladů pro kontrolní řízení. Nedocházelo proto k systematickému shromažďování osobních údajů, jak tvrdí žalobce.
97. Krajský soud se neztotožnil se závěrem žalovaného, že se na činnost správního orgánu spočívající ve vyžadování podpisů vztahuje zákon o ochraně osobních údajů. Naopak má za to, že se jedná o nahodilé shromažďování osobních údajů bez dalšího zpracování, na které se zákon o ochraně osobních údajů nevztahuje. Žalovaný však svým názorem nemohl zasáhnout do práv žalobce, neboť žalobci fakticky přiznal větší ochranu, než jaká mu příslušela.
98. Na základě výše uvedeného krajský soud došel k závěru, že vyžadování prohlášení o platnosti kalkulace ani vyžadování podpisů na přiložené dokumenty nebylo v rozporu s právními předpisy, nemohlo zasáhnout do práv žalobce a nezpůsobilo nezákonnost napadeného rozhodnutí.
99. V *bodě č. 21* žaloby se žalobce ohrazuje proti aplikaci § 154 správního řádu a v *bodě č. 22* navazuje rozlišením termínů předání dokladů a ústní jednání.
100. Se zahájením kontroly byl žalobce požádán o předložení podkladů a slovní upřesnění obsahu předložených podkladů. Dne 19. 5. 2016 žalobce navrhl termín další schůzky. Tento mu byl kontrolním orgánem potvrzen datovou zprávou (podána 19. 5. 2016, vyzvednuta 24. 5. 2016) a emailem (24. 5. 2016). Na základě této domluvy proběhlo dne 25. 5. 2016 ústní jednání, jehož předmětem bylo poskytnutí podkladů k cenové kontrole a upřesnění už doložených podkladů. Na ústním jednání byl zároveň sjednán termín další schůzky. Následně dne 30. 5. 2016 proběhlo ústní jednání, jehož předmětem bylo předání

a převzetí originálních podkladů a upřesnění dříve doložených podkladů. O ústním jednání dne 25. 5. 2016 i 30. 5. 2016 byly sepsány protokoly o ústním jednání.

101. Kontrolní orgán při kontrole postupuje primárně podle zákona o kontrole. V otázkách, které zákon o kontrole neupravuje, se subsidiárně použijí ustanovení vyjmenovaná v § 154 správního řádu (viz bod 83 tohoto rozsudku). Přiměřeně se použijí také další ustanovení, která jsou potřebná. Přiměřenost přitom znamená, že kontrolní orgán „nemusí takové ustanovení aplikovat přesně tak, jak je „napsáno“, nýbrž může zvažovat, co konkrétně si z právní úpravy „půjčí“ a využije“ (POTĚŠIL, L. a kol. *Správní řád. Komentář*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2015, s. 693). Přiměřené použití dalších ustanovení správního řádu tedy záleží na posouzení kontrolního orgánu a charakteru úkonu, který se provádí. Účelem kontroly je zjištění, zda a jak kontrolovaná osoba plní své zákonné povinnosti. Dojde-li kontrolní orgán k závěru, že je to ke splnění účelu kontroly nezbytné, může kromě zákona o kontrole přiměřeně aplikovat také § 18 odst. 1, § 49 odst. 1 i § 59 správního řádu.
102. Podle § 9 písm. e) zákona o kontrole je kontrolní orgán povinen umožnit kontrolované osobě účastnit se kontrolních úkonů při výkonu kontroly na místě, pokud to nebrání splnění účelu nebo provedení kontroly.
103. Podle § 18 odst. 1 správního řádu se protokol sepisuje o úkonech souvisejících s řízením v dané věci, při kterých dochází ke styku s účastníky řízení, jako je např. ústní jednání podle § 49 nebo výslech svědka.
104. Podle § 49 odst. 1 správního řádu správní orgán nařídí ústní jednání v případech, ve kterých to stanoví zákon a dále je-li to nezbytné ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků. Pokud nehrozí nebezpečí z prodlení, správní orgán o ústním jednání uvědomí účastníky řízení nejméně s pětidenním předstihem.
105. Podle § 59 správního řádu správní orgán předvolá osobu, jejíž osobní účast je při úkonu v řízení k jeho provedení nutná. Předvolání musí být písemné a musí v něm být uvedeno, kdo, kdy, kam, v jaké věci a z jakého důvodu se má dostavit a jaké jsou právní následky, pokud se nedostaví. Předvolání se doručuje do vlastních rukou s dostatečným, zpravidla nejméně pětidenním předstihem.
106. Z právní úpravy vyplývá, že pokud to kontrolní orgán považoval za potřebné, mohl aplikovat citovaná ustanovení, a nařídí ústní jednání, předvolat žalobce či sepsat protokol o ústním jednání.
107. Termín ústního jednání konaného dne 25. 5. 2016 navrhl sám žalobce, a zároveň se na něm dozvěděl o termínu ústního jednání konaného dne 30. 5. 2016. Předmětem obou ústních jednání bylo předání podkladů a upřesnění již předložených podkladů, nikoli např. provádění dokazování, u kterého by musel být jednatel žalobce osobně přítomen. Krajský soud má proto za to, že se nejednalo o ústní jednání ve smyslu § 49 odst. 1 správního řádu a kontrolní orgán nemusel žalobce předvolat ani sepsat protokol o ústním jednání. Pokud jej však sepsal, aniž žalobce předvolal, nemohlo tím dojít k zásahu do jeho práv, neboť takový postup je v souladu s právními předpisy. Ke stejnému závěru ostatně došel také žalovaný a krajský soud v jeho rozhodnutí nespatřuje pochybení, pro které by bylo nutné jej zrušit.
108. V bodě č. 25 žaloby žalobce namítá, že správní orgán prvního stupně nesplnil svou povinnost zjišťovat všechny rozhodné skutečnosti ve prospěch i neprospěch žalobce.

109. Správní orgán prvního stupně při svém rozhodování vycházel z podkladů získaných v rámci kontrolního i správního řízení. Ze skutečností svědčících ve prospěch žalobce se zabýval např. jeho tvrzením o vzniku kalkulací, dodatečně doloženými kalkulacemi či čestnými prohlášeními předloženými žalobcem. Ze skutečností svědčících v neprospěch žalobce se zabýval např. nesplněním informační povinnosti podle zákona o vodovodech a kanalizacích, předložením kalkulací až ve správním řízení či nemožností mít dvě kalkulace pro stejný druh zboží. Zohlednil také další okolnosti jako např. odpovědi odběratelů na žádosti o informace či webové stránky žalobce (s. 37 – 50 prvostupňového rozhodnutí). Žalovaný přezkoumal rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a došel k závěru, že se skutečností svědčících ve prospěch i neprospěch žalobce věnoval dostatečně a navíc podrobně vypořádal každou námitku, kterou žalobce přednesl v rámci kontrolního i správního řízení (s. 37 – 39 touto žalobou napadeného rozhodnutí).
110. Podle § 50 odst. 3 správního řádu je správní orgán povinen v řízení, ve kterém má být z moci úřední uložena povinnost, i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti, a to ať svědčí ve prospěch či neprospěch toho, komu má být daná povinnost uložena. *„Zvláštní důraz na důkladné zjištění skutkového stavu je pak třeba klást v rámci řízení o uložení pokuty za správní delikt, zabíjovaného z úřední povinnosti (ex officio), jako jedné ze základních forem správního trestání“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 12. 2010, č. j. 4 Ads 44/2010-132).
111. Dle § 51 odst. 1 správního řádu lze k provedení důkazu použít všechny důkazní prostředky, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci, a zároveň byly získány v souladu s právními předpisy. Mezi takové důkazní prostředky zmíněné ustanovení řadí zejména listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek. Zvolení vhodného důkazního prostředku záleží na uvážení správního orgánu.
112. Podle § 52 věty druhé správního řádu správní orgán vždy provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci. Dle zásady volného hodnocení důkazů správní orgán hodnotí provedené důkazy dle vlastní úvahy tak, aby byl zjištěn skutkový stav věci, o kterém nejsou důvodné pochybnosti. *„Není sporu o tom, že je právem správního orgánu, který vede řízení o přestupku, vlastní úvahou dospět k rozhodnutí, které důkazy provede, a které naopak označí v dané situaci za nadbytečné“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2006, č. j. 4 As 2/2005 – 62). Zásada volného hodnocení důkazů však neznamena, že by správní orgán mohl volně vybírat, který důkaz vybere na podporu svých skutkových závěrů a který opomene. Vždy je povinen odůvodnit, proč vybrané důkazy provedl a jiné nikoli a proč provedené důkazy zhodnotil právě daným způsobem (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2009, č. j. 5 As 29/2009 – 48).
113. Není pochyb o tom, že správní orgány jsou povinny zjišťovat všechny rozhodné skutečnosti svědčící ve prospěch i neprospěch toho, komu ukládají povinnost. Stejně tak následně provádí důkazy, které jsou vhodné či potřebné ke zjištění stavu věci a hodnotí je tak, aby byl zjištěn skutkový stav věci, o kterém nejsou pochybnosti.
114. Žalovaný se zabýval skutečnostmi svědčícími ve prospěch i neprospěch žalobce zjištěných ve správním řízení v prvním stupni, stejně jako důkazy potřebnými ke zjištění stavu věci a jejich hodnocením, a své úvahy řádně odůvodnil. Krajský soud proto shledal námitky žalobce jako nedůvodné. V otázce neprovedení výslechu osob, které podepsaly čestná prohlášení, lze dále odkázat na bod 136 tohoto rozsudku.

115. *Bodem č. 27 žalobce upozorňuje, že se v projednávaném případě neuplatní koncentrace řízení a ohrazuje se vůči poznámkám žalovaného, že žalobce některé námitky uplatnil pozdě.*
116. *Z napadeného rozhodnutí vyplývá četnost vyjádření žalovaného o pozdním uplatnění námitek. Například vyjádření žalovaného „námitku narušení práva na obhajobu měl účastník uplatňovat ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu již v řízení před správním orgánem prvního stupně“ uvedené v bodě 43 na s. 14 napadeného rozhodnutí, vyjádření žalovaného „odkaz k porovnání s jinými záznamy uvedenými ve spise ... je novým návrhem, k němuž není nutné s ohledem k § 82 odst. 4 správního řádu přihlížet“ uvedené v bodě 96 na s. 27 – 28 napadeného rozhodnutí a další podobná vyjádření.*
117. *Krajský soud ověřil, že žalovaný i přes tato vyjádření všechny odvolací důvody žalobce vypořádal. Například k výše zmíněnému vyjádření v bodě 43 na s. 14 napadeného rozhodnutí žalovaný ve stejném bodě uvedl důvody, proč právo účastníka na obhajobu nemohlo být způsobem vedení spisu nijak narušeno. Dále k výše zmíněnému vyjádření v bodě 96 na s. 27 – 28 napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl „Odvolací orgán nicméně doplňuje, že forma záznamu do spisu se odvíjí od správní úvahy a tzv. „základní“ náležitosti záznamu do spisu, které popisuje účastník řízení v tomto bodě odvolání, nemají žádnou oporu v právních předpisech“, a uvedené dále rozvedl v dalších třech bodech napadeného rozhodnutí. Podobně jsou vypořádány taky ostatní odvolací námitky, u nichž žalovaný odkazuje na § 82 odst. 4 správního řádu.*
118. *Podle § 82 odst. 4 správního řádu se k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů uvedeným v odvolání nebo odvolacím řízení přihlédne pouze, pokud jde o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník řízení nemohl uplatnit dříve. V řízení o správním deliktu se však tato zásada koncentrace řízení neuplatní a obviněný může uplatňovat nové skutečnosti a navrhopvat nové důkazy i v odvolání. Odvolací správní orgán nemůže odmítnout zabývat se novými skutečnostmi nebo provést navržené důkazy proto, že nebyly navrženy v řízení v prvním stupni (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2012, č. j. 1 As 136/2012-23).*
119. *Žalovaný v napadeném rozhodnutí nesprávně odkazoval na uplatnění § 82 odst. 4 správního řádu, což by mohlo odůvodnit závěr o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Krajský soud však ověřil, že žalovaný všechny odvolací důvody žalobce vypořádal. Ostatně žalobce ani netvrdí, že by některý z jeho odvolacích důvodů nebyl vypořádán a nadto právě proti způsobu vypořádání brojí svou žalobou u krajského soudu. Nesprávné odkazy žalovaného na § 82 odst. 4 správního řádu proto neměly vliv na zákonnost jeho rozhodnutí.*

Věcné námitky

120. *V žalobních bodech označených jako č. 8, 9, 11, 12, 16, 17, 18 a 26 žalobce brojí proti věcnému posouzení naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. e) zákona o cenách, kterého se právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí tím, že při prodeji nedodrží cenu, která je v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen podle § 6 odst. 1 zákona o cenách. V bodě č. 8 žalobce popsal průběh tvorby jednotlivých kalkulací, na který navázal v bodě č. 9, a uvedl, že všechny kalkulace byly předloženy kontrolnímu orgánu již 21. 3. 2016 a na ústním jednání dne 25. 5. 2016 dvě z nich pouze*

označil jako platné, což neznamená, že by nebyly platné všechny. V *bodě č. 11* žalobce předestřel, že měl povinnost kalkulace předložit pouze na žádost odběratelů a nemusel je proto zveřejňovat. Z logiky věci navíc musela vzniknout nejdříve základní kalkulace a až poté kalkulace s obchodní politikou (*bod č. 12*). V *bodě č. 16* žalobce uvádí, že není povinen poskytovat stejnou výši dotace na stočné všem odběratelům. V *bodě č. 17* žalobce zdůrazňuje, že správní orgány vycházely z nesprávného právního názoru, že vedle sebe nemohou v jedné době existovat dvě různé kalkulace cen vodného a stočeného, leda by se jednalo o vodu předanou a převzatou. Navíc nesprávně interpretovaly a neoprávněně posuzovaly přiměřený zisk a kalkulační zisk žalobce (*body č. 18 a 26*).

121. Ze spisových materiálů vyplývá, že dne 21. 3. 2016 byla žalobci ze strany kontrolního orgánu předložena Žádost o předložení podkladů, č. j. 67878/16/4030-20736-050368. Na základě této žádosti byly předloženy a založeny do spisu 4 kalkulace, z toho dvě kalkulace pro rok 2015 a dvě kalkulace pro rok 2016. Pro každý rok byla předložena jedna kalkulace v podobě vyžadované přílohou č. 19 k vyhlášce MZe a druhá kalkulace s ručně doplněnými údaji a poznámkami. V druhé kalkulaci pro rok 2015 chyběl údaj ceny za stočné, v druhé kalkulaci pro rok 2016 údaj o opravách vodovodu.
122. Z protokolu z ústního jednání ze dne 25. 5. 2016, č. j. 135501/16/4030-20736-050368 vyplývá, že vedoucí kontrolní skupiny vyzvala jednatele žalobce, aby označil slovy „*Tato kalkulace je platná*“ a podpisem takovou kalkulaci, která je směrodatná a tedy platná pro rok 2015 a rok 2016, neboť se v předložených podkladech nachází více kalkulací (s. 2 protokolu o ústním jednání ze dne 25. 5. 2016). Žalobce na tuto výzvu označil jako platné kalkulace odpovídající příloze č. 19 k vyhlášce MZe a obě podepsal.
123. Ministerstvo zemědělství ve svém usnesení o dožádání ze dne 30. 6. 2016 sdělilo zaslání dvou verzí porovnání všech položek výpočtu (kalkulace) cen podle cenových předpisů pro vodné a stočné a dosažené skutečnosti za kalendářní rok 2015, přičemž druhá verze nahrazovala první verzi. V uvedeném dokumentu bylo počítáno s cenou dle kalkulace pro rok 2015 ve výši 48,14 Kč za vodné a 56,12 Kč za stočné. Ministerstvo zemědělství potvrdilo soulad tohoto dokumentu s kalkulací, kterou žalobce na ústním jednání ze dne 25. 5. 2016 označil jako platnou.
124. K písemnému vyjádření předloženému v rámci správního řízení na ústním jednání dne 31. 8. 2016 žalobce přiložil celkem 6 kalkulací, z toho 4 kalkulace pro rok 2015 a 2 kalkulace pro rok 2016. Pro rok 2015 byly předloženy 3 kalkulace v podobě vyžadované přílohou č. 19 k vyhlášce MZe, z toho jedna vypsána ručně a dvě vyplněné elektronicky, a dále 1 kalkulace v jiné podobě, která byla žalobcem označena jako podklad pro tvorbu kalkulace. Pro rok 2016 byly obě kalkulace předloženy v podobě vyžadované přílohou č. 19 k vyhlášce MZe. Kromě kalkulací doložil jako důkaz svých tvrzení čestná prohlášení šesti osob. Správní orgán prvního stupně čestná prohlášení provedl jako důkaz sdělením jejich obsahu na ústním jednání dne 31. 8. 2016. Žalovaný došel k závěru, že čestná prohlášení nepůsobí věrohodně a nepovažuje za nutné k nim přihlédnout. Také výsledk osob podepsaných na čestných prohlášení by byl podle jeho názoru nadbytečný.
125. Krajský soud má za prokázané, že žalobce při kontrole předložil několik kalkulací pro vodné a stočné, z nichž na výzvu správního orgánu prvního stupně na ústním jednání konaném dne 25. 5. 2016 dvě kalkulace označil jako platné. Z těchto kalkulací vycházely závěry protokolu o kontrole. Kontrolní orgán skrze dožádání ověřil soulad této kalkulace s dokumenty zaslanými Ministerstvu zemědělství. V rámci správního řízení žalobce

předložil další kalkulace, žalovaný však rozporoval jejich existenci v době kontroly, a to ze čtyř důvodů, na jejichž posouzení závisí vypořádání věcných námitek žalobce. Prvním důvodem byl názor žalovaného, že souběžně nemůže platit více kalkulací pro stejný druh zboží. Druhým důvodem byla podoba plnění informační povinnosti podle § 36 odst. 5 zákona o vodovodech a kanalizacích. Třetím důvodem bylo zmínění existence dalších verzí kalkulace až v námitkách proti protokolu o kontrole a jejich doložení až ve správním řízení. Čtvrtým důvodem byl způsob dobropisování účtovaných částek.

K možnosti či nemožnosti více kalkulací pro cenu vodného a stočného

126. Pitná voda dodávaná odběratelům (vodné) a odpadní voda odvedená kanalizací nečištěná a odpadní voda odvedená kanalizací čištěná (stočné) patří podle části II výměru Ministerstva financí ze dne 26. listopadu 2014, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami, účinného od 1. 1. 2015 do 1. 12. 2015, i části II na něj navazujícího výměru Ministerstva financí ze dne 27. listopadu 2015, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami, účinného od 1. 12. 2015 do 1. 12. 2016, (dále jen „výměry MF“) mezi zboží, jehož cena je regulována cenovými předpisy.
127. Regulace cen spočívá podle § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách ve stanovení podmínek cenovými orgány pro sjednání cen. Podmínkami pro sjednání cen 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.*“
128. Závazný postup při kalkulaci ceny je uveden v příloze č. 19 a č. 19a vyhlášky MZe. Do jednotlivých kalkulačních položek je možné započítat pouze ekonomicky oprávněné náklady a přiměřený zisk.
129. Pojem přiměřený zisk je ve výměrech MF definován jako „*zisk (před zdaněním) spojený s výrobou a prodejem zboží podléhajícího věcnému usměrňování cen určený na pořízení hmotného a nehmotného majetku a pozemků, na zvýšení základního kapitálu, na tvorbu fondů*“. Nejedná se tedy o každý zisk, který je spojený s výrobou a prodejem zboží, nýbrž pouze o takový zisk, který je určený na pořízení hmotného a nehmotného majetku a pozemků, na zvýšení základního kapitálu a na tvorbu fondů. Takto definovaný přiměřený zisk nemůže mít zápornou hodnotu, neboť ve formě ztráty by jej nebylo možné využít na pořízení majetku, zvýšení základního kapitálu ani tvorbu fondů.
130. Pro účely zákona o cenách je přiměřený zisk definován v jeho § 2 odst. 7 jako „*zisk spojený s výrobou a prodejem daného zboží odpovídající obvyklému zisku dlouhodobě dosahovanému při srovnatelných ekonomických činnostech, který zajišťuje přiměřenou návratnost použitého kapitálu v přiměřeném časovém období*“. Ani v tomto případě si nelze představit, že by definici přiměřeného zisku odpovídal zisk se zápornou hodnotou, neboť kdyby srovnatelné činnosti obvykle dlouhodobě dosahovaly ztráty, nebyl by jejich výkon možný.
131. Oba pojmy přiměřeného zisku tedy představují pouze takový zisk, který je v kladné hodnotě, a stanovují limit zisku, který lze v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen zahrnout do kalkulace cen zboží. Zisk, který danou hodnotu překračuje, je ziskem nepřiměřeným.

132. Dalším souvisejícím pojmem je kalkulační zisk. Je jím zisk, se kterým prodávající počítá při stanovování výše ceny. Na rozdíl od průměrného zisku tedy může mít i zápornou hodnotu, pokud prodávající předpokládá, že výsledná cena bude dotována z jeho prostředků. V takovém případě se bude jednat o kalkulační ztrátu.
133. Je-li dodržen závazný postup při kalkulaci ceny, včetně zahrnování průměrného zisku, je vypočítaná cena, která je v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen podle § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách. Z toho vyplývá, že je-li účtováno více různých cen, musí být pro každou z nich vytvořena její kalkulace, aby bylo možné posoudit, zda je konkrétní účtovaná cena v souladu s věcným usměrňováním cen. V takovém případě je také nutné rozlišovat, kterým odběratelům je účtována která cena podle které kalkulace.
134. Je zřejmé, že existence více platných kalkulací pro jeden druh zboží není v rozporu s právními předpisy a žalovaný v tomto směru vycházel z nesprávného právní názoru. Žalobce byl jako prodávající zboží s regulovanými cenami povinen dodržovat podmínky věcného usměrňování cen podle cenových předpisů. Měl povinnost v souladu s právními předpisy vypracovat kalkulaci ceny, která bude účtována odběratelům a tuto cenu skutečně účtovat. V případě, že účtoval různé ceny různým odběratelům, měl povinnost pro každou z cen vypracovat samostatnou kalkulaci. Při posuzování, zda byly účtovány ceny souladné s podmínkami věcného usměrňování cen, se správní orgány musely zabývat také oprávněnými náklady, průměrným ziskem a kalkulačním ziskem, neboť pouze je-li při kalkulaci dodržen závazný postup tvorby ceny, jedná se o cenu souladnou s podmínkami věcného usměrňování cen. Tak se stalo také v projednávaném případě a žalobcem podepsaná kalkulace byla shledána jako souladná s právními předpisy. Není proto pravdou, že by bylo posuzováno, zda má žalobce v případech některých odběratelů ztrátu menší a v případě jiných větší (bod č. 18 a 26 žaloby), ani zda některým odběratelům poskytoval větší dotace (bod č. 16 žaloby).
135. V projednávaném případě jde o to, zda žalobce prokázal, že kalkulace, které předložil v rámci správního řízení, existovaly již v době účtování cen vodného a stočného, zda byly vypracovány v souladu s věcným usměrňováním cen a zda z nich vycházely odběratelům účtované ceny.
136. Jako důkaz existence kalkulací žalobce navrhl provedení čestných prohlášení osob a výslech na nich podepsaných osob. Výslech osob by měl smysl v případě, že by mohly dosvědčit skutečné předání konkrétních předmětných kalkulací kontrolujícímu orgánu. V některých čestných prohlášeních sice bylo zahrnuto také vyjádření o předání konkrétních kalkulací s konkrétními částkami, žádná z nich však neodpovídala skutečně účtovaným cenám. Žalobci byla udělena pokuta za uplatňování ceny 48,50 Kč místo v kalkulaci vypočítaných 48 Kč za vodné a ceny 82 Kč místo v kalkulaci vypočítaných 55,50 Kč za stočné. Čestná prohlášení však zmiňovala jiné částky a ani žádná z kalkulací předložených žalobcem v rámci správního řízení neurčovala cenu za stočné ve výši opravdu účtovaných 82 Kč. Na zjištěném stavu věci by proto nic nezměnilo, ani kdyby správní orgány vyslechly osoby podepsané v čestných prohlášeních. Žalovaný postupoval správně, když důkaz výslechy svědků odmítl jako nadbytečný.
137. Krajský soud má za to, že žalobce neprokázal, že v době účtování cen odběratelům existovaly kalkulace, ze kterých by vycházely odběratelům skutečně účtované ceny, a proto ani nebylo na místě zabývat se jejich souladem s podmínkami věcného usměrňování cen. Nadále tak bylo možné vycházet jediné z kalkulace předložené v rámci kontroly,

která odpovídala kalkulaci zaslané Ministerstvu zemědělství. Z toho také vyplývá, že nesprávný právní názor žalovaného o nemožnosti více kalkulací na stejný druh zboží neměl vliv na výslednou zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť i kdyby žalovaný přijal tvrzení žalobce o existenci dalších platných kalkulací, nenacházela se mezi nimi žádná kalkulace odpovídající skutečné účtovaným cenám.

K informační povinnosti podle § 36 odst. 5 zákona o vodovodech a kanalizacích a jejím vztahu ke správním deliktům podle zákona o cenách

138. Podle § 36 odst. 5 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění účinném do 30. 6. 2017 (dále jen „zákon o vodovodech a kanalizacích“), se do 30. dubna následujícího kalendářního roku zveřejňuje porovnání všech položek výpočtu (kalkulace) cen podle cenových předpisů pro vodné a stočné za daný kalendářní rok a dosažené skutečnosti v předchozím kalendářním roce (dále jen „porovnání cen“). Ve stejném termínu a v elektronické podobě se porovnání cen zasílá také Ministerstvu zemědělství. Dále v případě, že „v předchozím kalendářním roce bylo zpracováno více kalkulací cen pro vodné a stočné, zveřejní se každá platná kalkulace a na ministerstvo se zašle ve stanoveném elektronickém způsobu předání i součtová kalkulace.“ § 36 odst. 8 zákona o vodovodech a kanalizacích dodává, že povinnost zveřejnit porovnání je splněna předáním obecnímu úřadu obce, které se to týká. Obec informaci podle odstavce 5 zveřejní na úřední desce obecního úřadu bezodkladně po předání těchto údajů, nejpozději však do 2 dnů, na dobu nejméně 30 kalendářních dnů.
139. Všechny kalkulace musí být zveřejněny a jejich součtová kalkulace zaslána Ministerstvu zemědělství. Účelem informační povinnosti podle § 36 odst. 5 zákona o vodovodech a kanalizacích je totiž zajištění efektivní kontroly v rámci cenové regulace vodného a stočného (srov. NOHEJL, L. a kol. *Zákon o vodovodech a kanalizacích. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 306) a ochrana odběratelů, což lze usuzovat ze systematického umístění ustanovení do Hlavy IX zákona o vodovodech a kanalizacích, jejíž předmětem je ochrana odběratele, dozor, technický a ekonomický audit. V rámci kontroly i správního řízení je proto možné vycházet z informací zveřejněných nebo zaslaných Ministerstvu zemědělství v souladu s tímto ustanovením.
140. Zároveň však z nezveřejnění kalkulace nebo jejího nezaslání Ministerstvu zemědělství nelze bez dalšího odvodit porušení cenových předpisů, a to v případě, že nebyla zveřejněna/zaslána žádná kalkulace, ani v případě, že nebyly zveřejněny/zaslány všechny. Nesplnění informační povinnosti je sankcionováno v intencích zákona o vodovodech a kanalizacích a je samostatným správním deliktem zakotveným v § 33 odst. 3 písm. d) zákona o vodovodech a kanalizacích, podle kterého se správního deliktu dopustí právnická osoba, která poruší povinnost podle § 36 odst. 5 zákona o vodovodech a kanalizacích tím, že nezveřejní informace o celkovém vyúčtování porovnání, nebo nezdůvodní vykázaný rozdíl, nebo nezašle vyúčtování ministerstvu ve stanoveném formátu elektronického předání. Nesplnění informační povinnosti není předpokladem spáchání správního deliktu podle zákona o cenách. Opačný přístup by znamenal, že ze splnění informační povinnosti by bylo možné odvodit také plnění povinností podle zákona o cenách. Tak tomu však není. I zveřejněná/zaslaná kalkulace může být vypracovaná v rozporu s cenovými předpisy.

141. Na druhou stranu nesplnění informační povinnosti představuje indicii porušení zákona o cenách. Kontrolní orgán ani správní orgán nemohou předpokládat, že kontrolovaná osoba nebo účastník řízení nedodrží své zákonné povinnosti. Ačkoli tak informační povinnost není předpokladem spáchání správního deliktu podle zákona o cenách, v souhrnu s dalšími aspekty konkrétního řízení může pomoci vyjasnit skutkový stav. Nezveřejnění/nezaslání (některé) kalkulace vyvolává pochybnosti o její existenci. Vzhledem k tomu, že není možné, aby kontrolní či správní orgán dokázal, že kalkulace neexistovala, je na kontrolované osobě či účastníku řízení, aby prokázal, že přestože (některou) kalkulaci nezveřejnil/nezaslal, v rozhodné době existovala.

Ke zmínění existence dalších verzí kalkulace až v námitkách proti protokolu o kontrole a jejich doložení až ve správním řízení

142. Kontrola a správní řízení jsou dva na sobě nezávislé postupy. Závěry kontroly vychází z podkladů, které má kontrolující orgán k dispozici a závěry správního řízení vychází z podkladů, které má k dispozici správní orgán. Protokol o kontrole může být jedním z podkladů správního řízení, není však jediným podkladem. Účastníci řízení mohou navrhnout důkazy na podporu svých tvrzení a nejsou přitom limitováni tím, co předložili v rámci kontroly. Je jisté možné představit si, že ve správním řízení budou předloženy důkazy, které vyvrací kontrolní závěry. Je na správním orgánu, aby se s takto předloženými důkazy vypořádal.
143. Žalobci nic nebránilo namítnout existenci dalších kalkulací až v námitkách proti protokolu o kontrole ani je předložit až ve správním řízení. Tento postup sám o sobě neprokazuje existenci či neexistenci kalkulací v době účtování cen vodného a stočného, v souhrnu s ostatními důvody však může dokreslovat zjištěný stav věci.

K dobropisování cen vodného

144. Jak je uvedeno výše, správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. e) zákona o cenách se dopustí právnická nebo podnikající fyzická osoba tím, že při prodeji nedodrží cenu, která je v souladu s věcným usměrňováním cen. Následné dobropisování účtovaných cen nemá vliv na naplnění znaků skutkové podstaty deliktu.
145. Žalobce dorovnal rozdíl ve výši 0,50 Kč, tedy rozdíl mezi jím účtovanou cenou a cenou v kalkulaci předložené v rámci kontrolního řízení, nikoli cenou v kalkulaci předložené ve správním řízení. Způsob dobropisování částek účtovaných za vodné sám o sobě neprokazuje existenci či neexistenci kalkulací v době účtování cen vodného a stočného, v souhrnu s ostatními důvody však může dokreslovat zjištěný stav věci.

Dílčí závěr

146. S ohledem na vše výše uvedené má krajský soud za to, že žalobce svým jednáním naplnil znaky skutkové podstaty správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. e) zákona o cenách tím, že při prodeji nedodržel cenu vypočítanou v kalkulaci, jejíž existence byla jako jediné prokázána. Nesprávný právní názor žalovaného o nemožnosti existence více kalkulací neměl vliv na zákonnost jeho rozhodnutí, neboť žalobce neprokázal, že by v době účtování cen existovala kalkulace cen vodného a stočného, která byla vypracovaná v souladu s věcným usměrňováním cen a ze které vycházely odběratelům skutečně účtované ceny.

147. V bodě č. 23 žaloby dále žalobce brojí proti zahrnutí DPH do výše nepřiměřeného majetkového prospěchu.
148. Součástí spisu jsou faktury vystavené jednotlivým odběratelům včetně faktur ze dne 11. 4. 2016, jejichž předmětem bylo vrácení přeplatků na vodném.
149. Sankcí za spáchání správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. e) zákona o cenách je pokuta. Pokud je možné vyčíslit nepřiměřený majetkový prospěch zjištěný za kontrolované období ne delší než 3 roky, stanoví se pokuta ve výši jedno až pětinasobku nepřiměřeného majetkového prospěchu, nebo do 1 000 000 Kč, pokud je výše nepřiměřeného majetkového prospěchu nižší než 1 000 000 Kč. Pokud nepřiměřený majetkový prospěch není možné zjistit, uloží se pokuta do 10 000 000 Kč (srov. § 16 odst. 4 zákona o cenách).
150. Nepřiměřený majetkový prospěch podle § 2 odst. 5 zákona o cenách prodávající získá, pokud „*prodá zboží za cenu 1. zahrnující neoprávněné náklady nebo nepřiměřený zisk získaný na základě uplatnění vyšší ceny prodeje oproti obvyklé ceně, v případě zneužití výhodnějšího postavení na trhu, 2. vyšší než maximální nebo pevnou úředně stanovenou cenu, nebo 3. vyšší, než by odpovídalo pravidlům cenové regulace,...*“ Cena zboží je peněžní částka sjednaná při nákupu a prodeji zboží (§ 1 odst. 2 písm. a) zákona o cenách) a může zahrnovat také daň (§ 2 odst. 1 zákona o cenách). Prodávající je povinen při nabídce a prodeji zboží sdělit spotřebiteli konečnou nabídkovou cenu, která zahrnuje všechny daně, cla a poplatky (§ 13 odst. 2 zákona o cenách). Nepřiměřený majetkový prospěch je na základě § 14 odst. 4 zákona o cenách získán dnem, kdy je připsán na účet nebo převzat v hotovosti. Ve vztahu ke správnímu deliktu je nepřiměřený majetkový prospěch vnímán 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...*“ (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 11. 10. 2017, č. j. 30 Af 82/2016 – 59). Při stanovování sankce se do nepřiměřeného majetkového prospěchu zahrnuje také daň z přidané hodnoty (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2004, č. j. 6 A 5/2000 – 58).
151. Jak vyplývá z právní úpravy, cenou odpovídající pravidlům cenové regulace rozumíme cenu účtovanou odběratelům určenou závazným postupem podle právních předpisů. Je jí tedy cena vypočítaná v dané kalkulaci.
152. Okamžik získání nepřiměřeného majetkového prospěchu je vázán na jeho připsání na účet nebo převzetí v hotovosti. Pokud je tedy účtovaná cena vyšší, než která odpovídá pravidlům cenové regulace, ale odběratel takovou cenu neuhradí, nelze ji započítat do nepřiměřeného majetkového prospěchu. Naopak pokud odběratel takovou cenu uhradí a prodávající mu ji v rámci dobropisování vrátí, na samotný vznik nepřiměřeného majetkového prospěchu to nemá vliv. Mohlo by se však jednat o skutečnost ovlivňující následnou výši sankce. V souladu s judikaturou se do nepřiměřeného majetkového prospěchu započítává také daň z přidané hodnoty.
153. V projednávaném případě byla žalobci uložena pokuta za správní delikt podle § 16 odst. 1 písm. e) zákona o cenách, kterého se měl dopustit tím, že některým odběratelům účtoval vyšší cenu, než jaká byla v souladu s právními předpisy vypočtena v kalkulaci a získat tím nepřiměřený majetkový prospěch ve výši 42 221,50 Kč. K výši nepřiměřeného

majetkového prospěchu kontrolní orgán dospěl porovnáním kalkulace a skutečně účtované ceny a zahrnul do něj také daň z přidané hodnoty, což je v souladu s právní úpravou i výše zmíněnou judikaturou. Námitka žalobce je proto nedůvodná.

VII. Shrnutí a náklady řízení

154. S ohledem na vše shora uvedené dospěl soud k závěru, že rozhodnutí žalovaného, kterým bylo odvolání žalobce zamítnuto, bylo vydáno v souladu se zákonem a shora uvedené žalobní námitky uplatněné žalobcem nejsou důvodné. Soudu tedy nezbylo, než žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítnout.
155. Výroky o nákladech řízení mají oporu v § 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 v řízení úspěšný nebyl, a proto mu právo na náhradu nákladů řízení nepřísluší. Žalovaný měl v řízení plný úspěch, ale v souvislosti s tímto řízením mu žádné náklady nad rámec jeho administrativní činnosti nevznikly, a proto krajský soud rozhodl, že se žalovanému náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí 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.

Kasační stížnost je nepřijatelná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

Brno 26. října 2021

JUDr. Jaroslava Skoumalová v. r.
předsedkyně senátu