



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové a soudců Zdeňka Kühna a Ondřeje Mráčky ve věci žalobce: **Jihočeský vodárenský svaz**, S. K. Neumanna 292, České Budějovice, zastoupeného advokátem JUDr. Vladimírem Kracíkem, Piaristická 22/8, České Budějovice, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, Masarykova 427/31, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 12. 2019, čj. 52700/19/5000-10610-711889, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 27. 1. 2021, čj. 51 A 11/2020-140,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

[1] Soud v této věci řeší otázku, jaké ekonomicky oprávněné náklady mohl dodavatel pitné vody zahrnout do kalkulace ceny vodného. Má za to, že příspěvek na dobrovolné penzijní připojištění takovým ekonomicky oprávněným nákladem být nemůže. Dodavatel nedodržel závazný postup stanovený výměry Ministerstva financí ani tím, že ponechal v kalkulaci i typově jinak oprávněné náklady (na opravy, na mzdy apod.), i když musel už během rozhodného období zjistit, že je v rozporu s původním záměrem nevynaložil a ani nevynaloží. Takové náklady totiž nemají oporu v účetnictví.

1. Popis věci

[2] Speciální finanční úřad provedl u Jihočeského vodárenského svazu kontrolu zaměřenou na to, zda svaz dodržuje cenové předpisy. Při kontrole vyšlo najevo, že svaz v letech 2016 a 2017 vyhotovil kalkulace ceny za dodávání pitné vody (vodné). Do těchto kalkulací však zahrnul i náklady, které neodpovídaly závaznému postupu pro kalkulaci

ceny. Tím se dopustil správního deliktu – nyní přestupku¹. Finanční úřad proto uložil svazu pokutu ve výši 4 950 000 Kč. Svaz se odvolal, jeho odvolání však žalovaný zamítl.

[3] Svaz se proto bránil u Krajského soudu v Českých Budějovicích, i ten ale jeho žalobu zamítl. Podle krajského soudu dospěly správní orgány také ke správným závěrům:

- Svaz do kalkulace zahrnul náklady na příspěvek na dobrovolné penzijní připojištění, ten však není ekonomicky oprávněným nákladem. Jde o zaměstnanecký benefit, který svaz jako zaměstnavatel poskytl z vlastní vůle svým zaměstnancům. Příspěvek ale nesouvisí s výrobou a distribucí vody. Pokud tedy svaz zahrnul do kalkulace tento ekonomicky neoprávněný náklad, porušil závazný postup při tvorbě kalkulace vodného, a dopustil se tak přestupku.
- Svaz dále do kalkulace zahrnul náklady, které se později neprojeví v účetnictví. Krajský soud souhlasil se svazem, že náklady se při kalkulaci odhadují na celý rok dopředu, skutečné náklady se proto pochopitelně mohou lišit. Svaz tedy nelze vinit z toho, že náklady nesprávně odhadl. Je ovšem povinností dodavatele pitné vody do vodovodní sítě v průběhu roku zkoumat, zda skutečně vynaloží všechny odhadované náklady. Pokud dodavatel v průběhu roku zjistí, že předpokládané náklady nevynaloží, musí podle toho upravit kalkulaci. V opačném případě by do kalkulace počítal i náklady bez opory v účetnictví, čímž by porušil závazný postup při tvorbě kalkulace vodného. To byl i tento případ: svaz do odhadovaných nákladů zahrnul i náklady na opravy infrastrukturního majetku, valorizaci mezd, mzdy nových pracovníků nebo externí provozní náklady. Tyto odhadované náklady neodpovídaly nákladům, které svaz v průběhu roku 2016 a 2017 skutečně vynaložil. To ale nijak nepromítl do kalkulace, naopak zde ponechal výdaje bez opory v účetnictví. Tím porušil závazný postup při tvorbě kalkulace a dopustil se přestupku.

2. Kasační řízení

Kasační stížnost

[4] Svaz podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Trvá na tom, že správní orgány i krajský soud pochybily tím, že považovaly vybrané náklady za ekonomicky neoprávněné.

[5] Náklad na příspěvek na dobrovolné penzijní připojištění byl ekonomicky oprávněný. Ze správních spisů totiž plyne, že příspěvek souvisí s pracovním poměrem zaměstnanců a nárok na něj plyne z vnitřních předpisů (nejde tedy o nesystémový příspěvek). Svaz vyplácí tento příspěvek, aby byl konkurenceschopný na trhu práce, a díky němu tedy zajišťuje řádně svou činnost. Náklad na příspěvek je proto nákladem vynaloženým na výrobu a distribuci vody. Krajský soud však k tomuto závěru nedospěl, a patrně tak nevycházel ze správních spisů.

[6] Tomu nasvědčují i protichůdné závěry krajského soudu k tomu, zda se správní orgány zabývaly skutkovým stavem: podle bodu 40 napadeného rozsudku se finanční úřad

¹ § 6 odst. 1 písm. c) a § 16 odst. 1 písm. d) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách

pokračování

skutkovým stavem nezabýval, naopak podle bodu 41 se správní orgány skutkovým stavem řádně zabývaly.

[7] Ani právní posouzení otázky, zda svaz spáchal přestupek, neprovedl krajský soud správně. Příspěvek na dobrovolné penzijní připojištění je totiž podle vnitřních předpisů svazu i podle daňových předpisů nákladem na zajištění sociálních podmínek zaměstnanců. Náklady, které svaz vynaloží na své zaměstnance, je proto třeba považovat za náklady na výrobu a distribuci vody. Jde tedy o náklad ekonomicky oprávněný.

[8] Svaz je navíc právnickou osobou povinnou vést účetnictví – a v něm příspěvek na dobrovolné penzijní připojištění řádně zaznamenal. Protože tento náklad prokazatelně vynaložil, lze jej zahrnout do kalkulace. Krom toho Ministerstvo financí výslovně vyjímalo příspěvek na penzijní připojištění z ekonomicky oprávněných nákladů v letech 2003 až 2009 a pak až od roku 2020. V letech 2016 a 2017 příspěvek výslovně vyloučen nebyl, a proto jej lze považovat za ekonomicky oprávněný náklad.

[9] Krajský soud pochybil i při posouzení dalších nákladů (nákladů na opravy infrastrukturního majetku, na valorizaci mezd, na mzdy nových pracovníků nebo externích provozních nákladů). Krajský soud klade svazu za vinu, že se tyto očekávané náklady později neprojevily v účetnictví a že svaz tuto změnu nepromítl do kalkulace. Svaz je však povinen vyhotovit kalkulaci jen jednou ročně. To udělal vždy na podzim předcházejícího roku (v září 2015 sestavil kalkulaci na rok 2016; v září 2016 sestavil kalkulaci na rok 2017). Nelze po něm požadovat, aby kalkulaci upravoval i v průběhu roku.

[10] Svaz měl navíc uzavřenou smlouvu se společností ČEVAK, a. s., ve které byla uvedena i kalkulace vodného. Tuto cenu schválilo jak představenstvo svazu, tak ČEVAK. Svaz se proto domnívá, že postupoval podle zákona.

[11] Svaz potom odkázal i na svou žalobní argumentaci, kterou považuje za nedílnou součást kasační stížnosti. Kasační stížnost konečně upřesnil v samostatném podání, podle kterého je napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

Vyjádření, replika a duplika

[12] Žalovaný souhlasí se závěry krajského soudu. Napadený rozsudek považuje za přezkoumatelný, neboť se krajský soud vypořádal s podstatou žalobních námitek. Zbylé kasační námitky nejsou podle žalovaného důvodné: sporné náklady totiž neodpovídaly závaznému postupu pro kalkulaci ceny. Svaz navíc uplatňuje nové kasační námitky, které nejsou přípustné.

[13] Svaz k tomu doplňuje, že výměrem Ministerstva financí (MF) č. 01/VODA/2022 se od počátku roku 2022 mění cenová regulace v oblasti vodovodů a kanalizací. Výměr nově připouští aktualizovat kalkulaci vodného i v průběhu roku, ovšem dosavadní výměry to neumožňovaly. Svaz proto nelze trestat za to, že své kalkulace neaktualizoval, neboť k tomu v letech 2016 a 2017 ani nebyl oprávněn.

[14] Podle žalovaného namítá svaz v replice zcela nové okolnosti a předkládá novou kasační argumentaci po lhůtě pro doplnění kasační stížnosti. Krom toho plyne povinnost aktualizovat kalkulaci vodného už ze zákona a judikatury.

3. Právní hodnocení

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Při věcném usměrňování cen stanoví cenové orgány podmínky pro sjednání cen. Jednou z takových podmínek je i závazný postup při tvorbě ceny nebo při kalkulaci ceny, včetně zahrnování přiměřeného zisku do ceny. Přestupku se dopustí ten, kdo jako prodávající sjedná nebo požaduje cenu, jejíž výše nebo kalkulace není v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen [§ 6 odst. 1 písm. c) a § 16 odst. 1 písm. d) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách].

[17] Ekonomicky oprávněné jsou náklady na pořízení odpovídajícího množství přímého materiálu, mzdové a ostatní osobní náklady, technologicky nezbytné ostatní přímé a nepřímé náklady a náklady oběhu; při posuzování ekonomicky oprávněných nákladů se vychází z dlouhodobě obvyklé úrovně těchto nákladů v obdobných ekonomických činnostech s přihlédnutím k zvláštnostem daného zboží [§ 2 odst. 7 písm. a) zákona o cenách].

[18] Pitná voda dodávaná do vodovodní sítě je zbožím, které podléhá věcnému usměrňování cen. Do její ceny se tak promítnou jen ekonomicky oprávněné náklady doložitelné z účetnictví, přiměřený zisk, daň a případně uplatněné clo podle jiných právních předpisů. To plyne z výměrů MF č. 01/2016 a č. 01/2017, kterými se vydává seznam zboží s regulovanými cenami.

Námitka nepřezkoumatelnosti a nepřípustné námitky

[19] I v kasačním řízení platí dispoziční zásada. Účastník je proto povinen v kasační stížnosti uvést, proč napadá rozhodnutí krajského soudu. Dostatečně konkrétní námitkou však není prostý odkaz na žalobní námitky (*a už vůbec ne v této věci, kde byly žalobní námitky neobvykle rozsáhlé – k tomu níže*). Kasační stížnost musí vždy upřesnit, v čem konkrétně byla argumentace krajského soudu chybná (rozsudek NSS ze dne 2. 8. 2018, čj. 10 As 153/2018-34, bod 10). NSS se proto odkazem na žalobní námitky dále nezabýval a zaměřil se jen na konkrétní námitky kasační.

[20] Rozsudek krajského soudu je přezkoumatelný. Není totiž nutné, aby krajský soud podrobně odpovídal na každý argument účastníka řízení. Podstatné je, zda se vypořádá s podstatou a smyslem uplatněné argumentace, což v tomto případě nastalo (rozsudky NSS ze dne 24. 4. 2014, čj. 7 Afs 85/2013-33, nebo ze dne 12. 3. 2015, čj. 9 As 221/2014-43, bod 41). Taková souhrnná reakce soudu je vhodná zejména u velmi obsáhlých podání; opačný postup by mohl vést až k absurdně dlouhým soudním rozhodnutím a přímo by popíral efektivitu a hospodárnost řízení. Z odůvodnění napadeného rozsudku je zřejmé, proč krajský soud považuje argumentaci svazu za nedůvodnou a jeho námitky za vyvrácené (rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS).

pokračování

[21] Podání svazu v žalobním řízení byla nejen mimořádně dlouhá (žaloba měla 60 stran, další dvě podání pak 24 a 6 stran), ale také mimořádně neuspořádaná, a tím nutně i nekvalitní. I pokud soud nechá stranou neuspokojivou ryze formální stránku žaloby (překlepy, nerespektování interpunkčních pravidel, neustálé střídání velikostí a řezu písma, větvení částí textu do různých úrovní, které na sebe ne vždy navazují), nemůže přehlédnout, že text žaloby nepůsobí jako promyšlený dokument s logickým řazením. Jde spíš o velké množství odstavců (místy se zdá, že až náhodně seskládaných), které buď přímo citují z rozhodnutí vydaných v prvním či druhém stupni, nebo je parafrázují, nebo formulují vlastní tvrzení svazu, a to vše se opakuje v různých a mnohomluvných variacích. Dobrat se v této záplavě slov srozumitelných žalobních bodů je skutečně obtížné.

[22] Svaz má jistě právo zpochybňovat – kromě věcných závěrů krajského soudu – i přezkoumatelnost jeho rozsudku. NSS však nejen že nemůže dát této námitce za pravdu, ale naopak musí krajskému soudu vyslovit uznání za to, že byl vůbec schopen přezkoumatelný rozsudek sepsat.

[23] Svaz dále uvedl několik námitek, které uplatnil poprvé až v kasační stížnosti, ačkoliv je mohl uplatnit už dříve v žalobě. Svaz prý zaznamenal příspěvek na dobrovolné penzijní připojištění v účetnictví; ministerstvo výslovně vyjímalo příspěvek na dobrovolné penzijní připojištění z ekonomicky oprávněných nákladů v letech 2003 až 2009 a pak znovu až od roku 2020; společnost ČEVAK souhlasila s cenou stanovenou svazem. Takové námitky jsou ovšem nepřipustné (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

Ekonomicky oprávněné náklady

[24] Závěry krajského soudu jsou správné, protože sporné náklady (*příspěvek na dobrovolné penzijní připojištění i náklady bez opory v účetnictví*) neodpovídají závaznému postupu pro kalkulaci vodného, který je uveden ve výměrech MF. Nelze je proto do kalkulace zahrnout.

[25] Pokud správní orgán či soud posuzuje, zda jsou náklady v souladu se závazným postupem pro kalkulaci vodného, musí vycházet z předpokladu, že dodavatel vody má zpravidla dominantní postavení na trhu. Voda je totiž komoditou, jejíž systém dodávání odběratelům má síťovou povahu. V dané lokalitě a v daném čase tak obvykle funguje jen jedna vodohospodářská infrastruktura, kterou spravuje jedna společnost. Odběratelé si tedy nemohou vybrat mezi více vodárenskými společnostmi nabízejícími dodávky vody a mají jen omezenou možnost vyjednávat o ceně. Toto zvláštní postavení dodavatelů i odběratelů je proto vyvažováno cenovou regulací vody. Ta má zajistit, že dodavatel bude vodu dodávat za ekonomicky racionální cenu, která nebude nepřiměřeně vysoká jen kvůli jeho dominantnímu postavení, ale současně pro něj nebude ani ztrátová.

[26] Součástí ceny proto budou i náklady, které dodavatel při výrobě a distribuci vody vynaložil. Tyto náklady však musejí být ekonomicky oprávněné.

[27] Zda jsou náklady ekonomicky oprávněné, zjistí správní orgán či soud na základě racionální úvahy, při níž si ujasní, zda by náklady vynaložil řádný hospodář v poměrech kontrolované osoby. Vezme přitom v úvahu, že budoucí vývoj rozhodných skutečností nelze odhadnout s naprostou jistotou, takže řádný hospodář bude počítat i s možností, že

nastanou mimořádné či obtížně předvídatelné okolnosti, na které bude muset reagovat. Tyto náklady, které by vynaložil řádný hospodář, pak správní orgán či soud srovná se skutečně vynaloženými náklady.

[28] Ekonomicky oprávněné budou především náklady na samotnou výrobu, přiměřenou údržbu a rozmnožení majetku, který je užíván přímo či nepřímo při výrobě, a dále náklady na přiměřenou bezpečnost výroby či přiměřenou spolehlivost dodávek tak, aby bylo dosaženo přiměřeného zisku.

[29] Ekonomicky oprávněné naopak nebudou náklady, které buď vůbec se samotným procesem výroby nesouvisejí, nebo náklady, které s ním sice přímo či nepřímo souvisejí, ale řádný hospodář by je nevynaložil (rozsudek NSS ze dne 2. 10. 2008, čj. 2 Afs 109/2007-146, č. 1800/2009 Sb. NSS, který se zabýval dodávkami tepla, avšak jeho závěry platí i ve vztahu k dodávkám vody).

Náklady na příspěvek na dobrovolné penzijní připojištění

[30] Svaz zahrnul do kalkulací za roky 2016 a 2017 náklady na příspěvek na dobrovolné penzijní připojištění (náklad se projevil na kalkulačním řádku 3.2. – Ostatní osobní náklady).

[31] Tento skutkový stav plyne ze správního spisu a je pro právní posouzení věci dostatečný. Svaz ostatně skutkový stav konkrétně nezpochybňuje (jeho dílčí námitky totiž míří především proti právnímu posouzení věci). Správní orgány ani krajský soud proto nepochybily, pokud vycházely z takto zjištěného skutkového stavu.

[32] Správné není ani tvrzení o protichůdných závěrech krajského soudu. V bodě 40 krajský soud shrnul postup správních orgánů. Finanční úřad se podle něj sám podrobně nezabýval otázkou, zda je náklad na příspěvek ekonomicky oprávněný: odkázal totiž na výkladová stanoviska Ministerstva financí a judikaturu správních soudů. Postup finančního úřadu pak vysvětlil žalovaný. Toto shrnutí podle NSS nesvědčí o tom, že by se správní orgány učinily svá rozhodnutí odlišně od obsahu správního spisu. Protichůdný proto není ani závěr krajského soudu, že správní orgány rozhodly podle zjištěného skutkového stavu (bod 41). Svaz tyto věty jen vytrhl ze souvislostí, jeho námitka tak nemohla zpochybnit postup krajského soudu.

[33] Příspěvek na dobrovolné penzijní připojištění nelze považovat za ekonomicky oprávněný náklad. Tento příspěvek je totiž nemzdovým plněním – jde o zaměstnanecký benefit, tedy o nadstandardní plnění, které svaz poskytuje svým zaměstnancům jako motivaci k práci. Zaměstnancům však nevzniká nárok na příspěvek v přímé závislosti na odvedené práci, příspěvek obdrží jen z toho titulu, že jsou u svazu zaměstnáni (tedy jen *v souvislosti* se zaměstnáním).

[34] Tomu nasvědčuje i skutečnost, že příspěvek nelze poskytnout všem zaměstnancům, ale jen těm, kteří mají uzavřenou smlouvu s penzijním fondem nebo penzijní společností. Na tom nic nemění ani fakt, že vnitřní směrnice svazu umožňuje všem zaměstnancům, aby příspěvek čerpali. Konečné rozhodnutí o čerpání příspěvku je totiž na zaměstnancích – je

pokračování

jejich věcí, zda si zřídí penzijní připojištění a zda o příspěvek svého zaměstnavatele požádají.

[35] Příspěvek proto nelze považovat za běžný způsob odměny zaměstnance, který by bezprostředně souvisel s výrobou a distribucí vody. Příspěvek navíc nepřináší konečným odběratelům žádný přímý prospěch či užitek. Nejde tedy o náklad, který by vynaložil řádný hospodář. Náklad na příspěvek na dobrovolné penzijní připojištění je proto ekonomicky neoprávněný, a tak jej nelze zahrnout do nákladů při kalkulaci ceny. To ostatně uvedly už správní orgány i krajský soud.

[36] Důvodná není ani námitka, že svaz příspěvek poskytoval, aby zůstal konkurenceschopný na trhu práce. Je jisté jen na svazu, jak se rozhodne motivovat své zaměstnance. Pokud k tomu ovšem zvolí právě příspěvek na dobrovolné penzijní připojištění, nemůže očekávat, že jej bude moci zahrnout do kalkulace ceny.

[37] Na tyto závěry nemá vliv ani poukaz svazu na daňové předpisy nebo na jeho vlastní vnitřní směrnici. Správní orgány i krajský soud správně vycházely ze zákona o cenách, výměrů MF, případně z judikatury správních soudů. Pravidla, která z nich plynou, nelze změnit ani vnitřní směrnici svazu, ani daňovými předpisy. Vnitřní směrnice může sice upravit vlastní poměry svazu, nemůže jej však zbavit zákonných povinností plynoucích mu z cenové regulace. Daňové předpisy (konkrétně zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů) potom upravují jen oblast daňovou, nikoliv oblast cenové regulace. Byť by i byl náklad daňově uznatelný podle těchto předpisů, nemá to žádný význam při hodnocení, zda je stejný náklad ekonomicky oprávněný z pohledu zákona o cenách.

[38] Výměry MF obsahují výčet nákladů, které nelze považovat za ekonomicky oprávněné (část II bod A výměrů MF č. 01/2016 a č. 01/2017). Výčet sice příspěvek na dobrovolné penzijní připojištění výslovně nezmiňuje, jedná se však o výčet demonstrativní. Tomu nasvědčuje užití slova „zejména“ v uvozuující větě tohoto výčtu. Příspěvek na dobrovolné penzijní připojištění proto lze považovat za ekonomicky neoprávněný náklad, i když jej výměry výslovně nezmiňují.

Náklady bez opory v účetnictví

[39] Ze správního spisu plyne, že svaz zahrnul do kalkulací za roky 2016 a 2017 náklady, které však ve skutečnosti nevynaložil vůbec, nebo je vynaložil jen zčásti:

- náklad na opravy infrastrukturního majetku (náklad se projevil v kalkulaci za rok 2016 na kalkulačním řádku 4.2. – Opravy infrastrukturního majetku). Svaz plánoval podle kalkulace na opravy vynaložit částku 5 480 000 Kč, ve skutečnosti však vynaložil jen částku 3 832 857 Kč;
- náklad na valorizaci mezd (náklad se projevil v kalkulaci za rok 2017 na kalkulačním řádku 3.1. – Přímé mzdy). Svaz plánoval zvýšit od začátku roku 2017 mzdy všem pracovníkům o čtyři procenta. Ve skutečnosti však zvýšil mzdy až od poloviny roku 2017, a to o jedno procento u pracovníků technického a ekonomického úseku, a o čtyři procenta u pracovníků provozu;
- náklad na mzdy nových pracovníků (náklad se projevil v kalkulaci za rok 2017 na kalkulačním řádku 3.1. – Přímé mzdy). Svaz plánoval najmout od začátku roku 2017 nové pracovníky montážní čety, za celý rok ovšem žádné pracovníky nenajal;

- externí provozní náklady (náklad se projevil v kalkulaci za rok 2017 na kalkulačním řádku 5.2. – Ostatní provozní náklady externí). Svaz plánoval podle kalkulace vynaložit na tyto náklady částku 8 881 000 Kč, ve skutečnosti však vynaložil jen částku 7 537 927 Kč.

[40] Tento skutkový stav je podle NSS dostatečný pro právní posouzení věci. Svaz jej ostatně nezpochybňuje konkrétními dílčími námitkami. Správní orgány ani krajský soud proto nepochybily, pokud vycházely z takto zjištěného skutkového stavu.

[41] NSS souhlasí s krajským soudem v tom, že svazu není kladen za vinu nesprávný odhad nákladů. Je jen na svazu, jaké náklady do kalkulace zahrne. Ty by ovšem měly být natolik přiměřené, aby je při stejných poměrech vynaložil i řádný hospodář. Předpokládané náklady přitom nemusejí přesně odpovídat skutečně vynaloženým nákladům. Je tedy v pořádku, pokud svaz bude při tvorbě kalkulace počítat i s mimořádnými či obtížně předvídatelnými okolnostmi, na které bude muset reagovat.

[42] Svaz však nemůže opomíjet, že pitná voda dodávaná do vodovodní sítě je cenově regulovanou komoditou. Její cena tedy musí být ekonomicky racionální tak, aby odběratelé nebyli znevýhodněni dodavatelovým dominantním postavením a zároveň aby cena pokryla dodavatelovy náklady a regulovaný zisk. Ekonomicky racionální pak bude cena kalkulovaná podle závazného postupu, který je uveden ve výměrech MF.

[43] Cena by měla být ekonomicky racionální – vzhledem ke smyslu cenové regulace – po celou dobu, kdy je účtována odběratelům. Toho lze dosáhnout jediné tak, že dodavatel bude průběžně sledovat, zda cenová kalkulace odpovídá závaznému postupu podle výměrů MF. Pokud kalkulace přestane tyto podmínky splňovat, dodavatel ji musí upravit.

[44] Opačný postup, kterého se svaz domáhá, by totiž vedl k tomu, že dodavatel ověří ekonomickou racionalitu ceny jen v okamžiku tvorby cenové kalkulace (tedy jen jednou ročně v září předcházejícího roku). Takový postup není správný: neumožňuje totiž do kalkulace promítnout změny, které mohly nastat v průběhu roku. Ty však mohou mít na cenu zásadní vliv: buď ji mohou snížit, například pokud dodavatel nevynaloží všechny předpokládané náklady; nebo ji také mohou zvýšit, například pokud dodavateli neočekávaně vzrostou náklady.

[45] Svazem navrhovaný postup tedy neodráží to, že regulovaná cena je vyváženým kompromisem mezi dodavatelem a jeho odběrateli. Pokud by do ceny nebylo možné promítnout žádné průběžné změny, mohla by být tato rovnováha snadno narušena a jedna ze stran nepřiměřeně znevýhodněna. To nelze připustit.

[46] NSS proto dospěl ke stejnému závěru jako krajský soud: svaz byl povinen průběžně sledovat, zda kalkulace vodného odpovídá závaznému postupu, který je uveden ve výměrech MF.

[47] Výměry MF stanovují, že do ceny lze promítnout jen ekonomicky oprávněné náklady doložitelné z účetnictví, přiměřený zisk, daň a případně uplatněné clo podle jiných právních předpisů. Svaz však do kalkulace zahrnul náklady, které v průběhu roku buď nevynaložil vůbec, nebo je vynaložil jen zčásti. Takové náklady neměly vůbec nebo zčásti oporu v účetnictví. Kalkulace zahrnující takové náklady tedy odporovala závaznému

pokračování

postupu podle výměrů MF. Svaz je tedy měl – jakmile zjistil, že náklady v podstatné výši nevynaloží – vyřadit z kalkulace.

[48] To však svaz neudělal. Naopak ponechal v kalkulaci i nevynaložené náklady, čímž nepřiměřeně zvýšil cenu. Jeho odběratelé tak platili v ceně vodného náklady na opravy, které svaz neprovedl; náklady na valorizaci mezd, které svaz nezvýšil; celoroční náklady na mzdy nových pracovníků montážní čety, které svaz nenajal; nebo externí provozní náklady, které svaz nevynaložil. Protože svaz nevyřadil tyto náklady z kalkulace vodného, porušil závazný postup při kalkulaci ceny vodného. Požadoval tedy cenu odporující věcnému usměrňování cen, a dopustil se tak přestupku.

[49] Svaz dále vznesl námitku, podle které výměry MF pro roky 2016 a 2017 (č. 01/2016 a č. 01/2017) nepřipouštěly průběžnou úpravu kalkulace. To výslovně umožnil až výměr pro rok 2022 (č. 01/VODA/2022).

[50] Tato námitka není opožděná, jak se domnívá žalovaný. Svaz totiž podal nikoli blanketní, ale zdůvodněnou kasační stížnost, a tak mohl tuto novou námitku vznést (nález Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2006, sp. zn. I ÚS 390/05). Námitka není ani nepřipustná. Svaz upozorňuje na skutečnosti, které nastaly až po podání správní žaloby – svaz podal žalobu v únoru 2020, výměr o regulaci cen však platí od července 2021. Námitku tak nemohl uplatnit dříve.

[51] Námitka je ovšem nedůvodná. Povinnost průběžně upravit kalkulaci, pokud by odporovala závaznému postupu, plyne již ze samotného smyslu cenové regulace. Svazu proto tato povinnost vznikla bez ohledu na znění výměrů. Výměry pro roky 2016 a 2017 tuto povinnost výslovně neupravují, proto ji nemohly ani „nepřipustit“. Pokud výměr pro rok 2022 tuto povinnost již výslovně ukládá, jde jen o zpřehlednění právní úpravy. Nemá to ale žádný vliv na povinnost, která svazu vznikla už dříve v letech 2016 a 2017.

4. Závěr a náklady řízení

[52] Svaz se svými námitkami neuspěl, a NSS proto kasační stížnost zamítl. Svaz nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch; žalovanému nevznikly náklady řízení vymykající se z běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 16. března 2023

Michaela Bejčková
předsedkyně senátu