



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdu a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobkyně: **Vodohospodářská společnost Benešov a.s.**, se sídlem Černoleská 1600, Benešov, zastoupena Mgr. Martinem Dolečkem, advokátem se sídlem Na Strži 2102/61a, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 3. 2021, č. j. 14 Af 6/2020-61,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 3. 2021, č. j. 14 Af 6/2020-61, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí ministryně financí ze dne 17. 12. 2019, č. j. MF-8665/2018/1604-25, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 32 684 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího právního zástupce, Mgr. Martina Dolečka, advokáta.

Odůvodnění:

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Rozhodnutím Ministerstva financí ze dne 30. 9. 2019, č. j. MF-8665/2018/1604-21, byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání správního deliktu (nyní přestupku) podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění účinném do 30. 6. 2017 (dále jen

„zákon o cenách“), kterého se měla dopustit tím, že nedodržela pravidla věcného usměrňování cen dle § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách spočívající v dodržování závazného postupu při kalkulaci a uplatňování cen pitné vody dodávané odběratelům a pitné vody dodávané do vodovodní sítě pro veřejnou potřebu jiné osobě, než je odběratel, dále cen odpadní vody odvedené kanalizací nečištěné, odpadní vody odvedené kanalizací čištěné a odpadní vody převzaté do kanalizace od jiného vodohospodářského subjektu, který byl stanoven cenovými výměry Ministerstva financí č. 01/2014, 01/2015 a 01/2016, a následným fakturováním cen pro vodné a cen pro stočné vypočtených výše uvedenými kalkulacemi získala nepřiměřený majetkový prospěch ve výši 841 667 Kč. Za tento delikt jí byla podle § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách uložena pokuta ve výši 1 683 000 Kč a dále náhrada nákladů správního řízení ve výši 1 000 Kč.

[2] Žalobkyně podala proti tomuto rozhodnutí rozklad, který ministryně financí rozhodnutím ze dne 17. 12. 2019, č. j. MF-8665/2018/1604-25, zamítla a prvostupňové rozhodnutí potvrdila. Podle ministryně se žalobkyně dopustila deliktu již samotným sestavením kalkulace v rozporu s pravidly věcného usměrňování cen. Příspěvky na životní pojištění zaměstnanců nelze dle ministryně považovat za ekonomicky oprávněné náklady, neboť tyto náklady nejsou nutné na zajištění činností podléhajících věcnému usměrňování cen. K zařazení tohoto nákladu do demonstrativního výčtu ekonomicky neoprávněných nákladů v cenovém výměru pro rok 2020 bylo podle ministryně přikročeno právě proto, že kontrolní orgány se opakovaně setkávaly s neoprávněným zahrnutím této položky do kalkulací. Ministryně dále uvedla, že pro účely ukládání pokuty u zahrnutí ekonomicky oprávněného nákladu v neodůvodněné výši byla určena ekonomicky oprávněná výše nákladů a vypočten rozdíl na ceně pro vodné a stočné. V případě nákladů na životní pojištění však byla výše nepřiměřeného majetkového prospěchu vypočtena pouze orientačně, neboť pro přesné určení jeho výše by musely být známy jednotlivé přesné částky tohoto nákladu zahrnuté do jednotlivých kalkulací, které žalobkyně neposkytla. Z tohoto důvodu nemohla být pokuta uložena podle § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách, ale musel být aplikován § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách.

[3] Žalobkyně podala proti rozkladovému rozhodnutí k Městskému soudu v Praze žalobu, v níž namítala, že náklady na životní pojištění zaměstnanců nebyly v letech 2014-2016 obsaženy v cenových výměrech ve výčtu nákladů, jež nejsou ekonomicky oprávněné. Žalobkyně poukázala na to, že podle účetních předpisů jde o osobní náklady, jež splňují i požadavky na daňovou uznatelnost. Ze skutečnosti, že v odstavci 5 položky č. 3 části II příslušných cenových výměrů jsou náklady na životní pojištění explicitně uvedeny, žalobkyně dovodila, že jejich nezahrnutí do výčtu ekonomicky nezpůsobilých nákladů pro položku č. 2 (či do úvodního ustanovení části II) jednoznačně vypovídá o tom, že náklady na životní pojištění byly ekonomicky oprávněnými náklady v souvislosti s činnostmi spadajícími pod položku č. 2 části II cenových výměrů. Systematický výklad žalobkyně podpořila rovněž výkladem historickým: v letech 2000-2001 byly náklady na důchodové připojištění zaměstnanců z ekonomicky oprávněných nákladů výslovně vyloučeny, v letech 2002-2009 pak byla vyloučena pouze část těchto příspěvků, která přesáhla limit zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o daních z příjmů“). Od r. 2010 bylo toto omezení vypuštěno a zároveň tento typ nákladů nebyl vůbec zahrnut do výčtu ekonomicky neoprávněných nákladů jednotlivých cenových výměrů, což trvalo až do roku 2019. Teprve cenovým výměrem č. 04/2019 byly náklady na životní pojištění (a opět i na penzijní připojištění) zařazeny do

pokračování

výčtu nákladů ekonomicky neoprávněných. Z toho žalobkyně vyvodila, že v období 2010-2019 mohly být náklady na životní pojištění zahrnuty do kalkulace v plné výši, což potvrzovali rovněž pracovníci žalovaného na školeních, jichž se účastnili pracovníci žalobkyně v letech 2009-2011.

[4] Dále žalobkyně namítala, že jí nemohl vzniknout nepřiměřený majetkový prospěch, neboť jiné náklady zahrnuté do kalkulace cen vody byly uplatňovány v nižší výši, než bylo možné. Pro určení výše nepřiměřeného majetkového prospěchu byl totiž podstatný rozdíl mezi celkovou uplatněnou cenou a cenou, která mohla být maximálně uplatněna. Podle žalobkyně je navíc prvostupňové rozhodnutí vnitřně rozporné a nepřezkoumatelné, neboť na jedné straně uvádí, že výše nepřiměřeného majetkového prospěchu nemohla být určena přesně (což dle žalobkyně nemá oporu v provedeném dokazování), ale na druhé straně obsahuje přesný výpočet, měl tudíž být použit § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách, nikoli § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách. Žalobkyně poukázala na to, že ve výroku prvostupňového rozhodnutí byla dokonce výše nepřiměřeného majetkového prospěchu vyčíslena na částku 841 667 Kč.

[5] Městský soud ve shora uvedeném rozsudku nejprve odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2008, č. j. 2 Afs 109/2007-146 (všechna zde uvedená rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz), dle něhož je ekonomicky oprávněnými náklady na výrobu tepla nutné rozumět náklady, které by řádný hospodář vynaložil, aby zajistil zejména samotnou výrobu tepla, přiměřenou údržbu a reprodukci svého majetku účelně používaného v souvislosti s výrobou tepla, přiměřenou bezpečnost, spolehlivost dodávek, ale i přiměřený zisk z této činnosti. Městský soud konstatoval, že systémy dodávání vody (podobně jako v případě tepla) z centrálních zdrojů mají síťovou povahu a dodavatel má v určité lokalitě nezřídka dominantní postavení, které ztěžuje pozici odběratelů vody vůči němu. Výrazem představ společnosti o spravedlivé ceně je pak metoda regulace, která má vést k dosažení ceny vodného a stočného nižší, než jaké by bylo dosaženo na neregulovaném trhu, avšak zároveň ekonomicky racionální. Městský soud dále odkázal na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 1. 2017, č. j. 30 A 93/2014-80, dle něhož za ekonomicky oprávněné náklady související s výrobou a rozvodem tepelné energie nelze považovat příspěvky na životní pojištění zaměstnanců, které představují zaměstnanecký benefit nezávislý přímo na vykonané práci, ale poskytovaný pouze v souvislosti se zaměstnáním. Dobrovolné hrazení nadstandardního benefitu ze strany zaměstnavatele by nemělo být prostřednictvím navýšení ceny přenášeno na odběratele. S výše uvedenými závěry se ztotožnil rovněž městský soud v projednávané věci. Podle městského soudu nadstandardnost příspěvku na životní pojištění potvrzuje rovněž fakt, že tyto příspěvky nejsou poskytovány všem zaměstnancům, ale jen těm, kteří mají uzavřenu smlouvu s pojišťovnou poskytující životní pojištění, nelze tedy tvrdit, že poskytování příspěvku je z hlediska vztahu žalobkyně a jejích zaměstnanců nezbytné; příspěvek tudíž nemá stejnou povahu jako mzdový náklad na zaměstnance.

[6] Městský soud zdůraznil, že posouzení ekonomické oprávněnosti nákladů je nutno provádět výlučně podle § 2 odst. 7 písm. a) zákona o cenách, nikoli podle jiných právních předpisů (účetních či daňových), jejichž účel je odlišný. K systematickému výkladu soud uvedl, že výčet v části II bodu A. cenových výměrů byl pouze demonstrativní, nezahrnutí příspěvku na životní pojištění tedy nevypovídá nic o jeho možné ekonomické oprávněnosti ve smyslu zákona o cenách. Městský soud poukázal na to, že položka č. 3 se

týká železniční infrastruktury, nikterak tedy nedopadá na podnikatelské aktivity žalobkyně. Podle městského soudu nelze považovat za vhodné, že cenové výměry zahrnuly příspěvky na životní pojištění mezi ekonomicky neoprávněné náklady pouze pro oblast železniční dopravy, to však nic nemění na jejich ekonomické neoprávněnosti ve smyslu zákona o cenách. K otázce historického výkladu pak městský soud upozornil, že instituty příspěvků na životní pojištění a důchodové (nyní penzijní) připojištění nelze bez dalšího zaměňovat. I kdyby do roku 2010 cenové výměry do určité míry umožňovaly příspěvek na životní pojištění do kalkulací zahrnout, podle městského soudu z toho nelze vyvodit, že od roku 2010 je možné tyto náklady zahrnout v plné výši, neboť výčet v cenových výměrech je pouze demonstrativní a rozhodným zůstává § 2 odst. 7 písm. a) zákona o cenách. Městský soud kvitoval, že žalovaný přistoupil k vyjasnění rozporů a od roku 2020 již do výčtu ekonomicky neoprávněných nákladů v cenových výměrech příspěvek na životní pojištění přímo zahrnul. Městský soud nepovažoval za šťastné, že pracovníci žalovaného neposkytovali při školeních relevantní informace, ovšem ani tato skutečnost nemohla překonat závaznost zákona o cenách. Městský soud taktéž poukázal na to, že příspěvek na stravování (s nímž žalobkyně příspěvek na životní pojištění rovněž srovnávala), se podstatně blíže váže k výkonu pracovní činnosti (pokud zaměstnanec nevykonává práci, není mu příspěvek na stravování poskytován; zároveň je poskytován všem zaměstnancům, kteří práci vykonávají).

[7] K otázce posouzení, zda vůbec došlo k nepřiměřenému majetkovému prospěchu, městský soud upozornil, že podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách je rozhodné, zda dotčená právnická osoba sjednala nebo požadovala cenu, jejíž výše nebo kalkulace nebyla v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen podle § 6 odst. 1 téhož zákona – nebylo naopak podstatné, zda a jak vysoký nepřiměřený majetkový prospěch z tohoto jednání případně vyplynul či jestli šlo o nepřiměřený majetkový prospěch dle § 2 odst. 5 písm. a) bod 1. či 3. zákona o cenách. Výše možného nepřiměřeného majetkového prospěchu byla relevantní až pro účely uložení sankce. V této souvislosti pak městský soud přisvědčil žalobkyni v tom, že ve výroku prvostupňového rozhodnutí bylo výslovně uvedeno, že žalobkyně „výše uvedenými kalkulacemi získala nepřiměřený majetkový prospěch ve výši 841 667 Kč“, což bylo podpořeno rovněž odůvodněním tohoto rozhodnutí, kde byly vyčísleny jednotlivé částky, jimiž se měla žalobkyně obohatit. Městský soud však upozornil, že na str. 30 prvostupňového rozhodnutí je uvedeno, že nebyla zjištěna přesná výše nepřiměřeného majetkového prospěchu a z tohoto důvodu bylo přistoupeno k odhadu. Uvedený rozpor však dle městského soudu napravila ministryně financí, která v rozhodnutí o rozkladu upřesnila, že v případě nákladů na životní pojištění skutečně šlo pouze o orientační propočet, neboť nebyly známy přesné částky tohoto nákladu zahrnuté do jednotlivých kalkulací. Podle městského soudu tak uvedené nevzbuzuje pochybnosti, zda byla vypočtena přesná výše nepřiměřeného majetkového prospěchu, či nikoli.

[8] Jelikož se městský soud neztotožnil se žádnou z žalobních námitek, podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), žalobu zamítl.

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[9] Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, a to z důvodů, které podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Podle stěžovatelky

pokračování

městský soud zcela negoval zásadu ochranu dobré víry a legitimního očekávání a důvěry v zákonnost postupu orgánů veřejné moci, neboť k porušení pravidel věcného usměrňování cen došlo výhradně na základě nezákonného postupu žalovaného.

[10] Stěžovatelka předně uvádí, že příspěvky na životní pojištění představují podle účetních předpisů osobní náklady, splňují tudíž definici § 2 odst. 7 písm. a) zákona o cenách a bylo by tedy možné prohlásit je za ekonomicky neoprávněné pouze tehdy, pokud by byly vyjmenovány ve výčtech ekonomicky neoprávněných nákladů obsažených v jednotlivých cenových výměrech – tak tomu ale v posuzovaném období nebylo. Stěžovatelka upozorňuje, že tvrzení soudu o nesouvislosti položky č. 3 části II cenových výměrů s jejím případem zcela popírá jak princip systematického výkladu jakožto jedné ze základních interpretačních metod, tak princip tzv. racionálního zákonodárce (cenové výměry nejsou zákony, i o nich by však mělo platit, že daný právní předpis byl psán racionálně uvažujícím subjektem při respektování norem vyšší síly). Stěžovatelka namítá, že oprávněně předpokládala, že pokud příspěvky na životní pojištění nejsou zahrnuty v bodě A části II cenových výměrů, tak tento druh nákladů není obecně ekonomicky neoprávněný, ale přístup k němu se různí napříč hospodářskými odvětvími – nebylo by totiž racionální, aby konkrétní náklad byl upraven pouze ve vztahu k železniční dopravě, kdyby mělo jít o ekonomicky neoprávněný náklad obecně.

[11] Dále stěžovatelka připomněla historický vývoj přístupu žalovaného k příspěvkům na důchodové, následně penzijní připojištění a životní pojištění, přičemž zdůraznila, že v oblasti vodárenství působí již od roku 1993, předchozí cenové regulaci tak byla bezprostředně podrobena a vycházela rovněž ze stanovisek zástupců žalovaného prezentovaných na školeních, jichž se zúčastnili pověřeni zaměstnanci stěžovatelky. Nejednalo se přitom o řadové zaměstnance, ale dokonce o vedoucího zaměstnance odboru Cenová politika (pod nějž spadá jak tvorba cenové regulace, tak cenová kontrola). Stěžovatelka je přesvědčena, že stanovisko prezentované na školeních založilo dobrou víru a legitimní očekávání, že tyto závěry představují oficiální výklad, jenž bude žalovaný následně aplikovat. Pokud se žalovaný rozhodl svou praxi změnit, měl podle stěžovatelky nový výklad začít uplatňovat až s účinností cenové regulace, která změnu výkladu explicitně deklarovala, tedy od 1. 1. 2020, nikoli zpětně.

[12] Charakter příspěvku na životní pojištění jakožto zaměstnaneckého benefitu pak podle stěžovatelky nepředstavuje dostatečný důvod pro to, aby byl tento náklad shledán ekonomicky neoprávněným – zaměstnaneckým benefitem je totiž taktéž příspěvek na závodní stravování, který lze za určitých podmínek do kalkulace ceny pitné vody zahrnout. Stěžovatelka podotýká, že pokud by příspěvky na penzijní připojištění a životní pojištění vůbec nepředstavovaly ekonomicky oprávněný náklad ve smyslu § 2 odst. 7 písm. a) zákona o cenách (jehož znění se nijak nezměnilo), pak by postup žalovaného, který jejich zahrnutí v určité výši v rámci cenových výměrů v letech 2002-2009 explicitně umožňoval, byl taktéž nezákonný. Stěžovatelka připomíná, že sám žalovaný v rámci soudního jednání připustil, že jeho předchozí postup (umožňující zahrnutí příspěvků na důchodové připojištění do kalkulace ceny pitné vody) skutečně byl v rozporu se zákonem. Podle stěžovatelky byl dosavadní výklad žalovaného vůči ní zpochybněn až vydáním prvostupňového rozhodnutí, přičemž k zahrnutí tohoto nákladu do výčtu obsaženého v cenových výměrech došlo dokonce až o dva roky později. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2017, č. j. 6 As 98/2016-54, stěžovatelka

zdůrazňuje, že i v případě jednání *ultra vires* může dlouhodobá nikým nezpochybňovaná správní praxe založit legitimní očekávání jejích adresátů.

[13] Stěžovatelka dále poukazuje na to, že městský soud se nijak nevypořádal s otázkou existence nepřiměřeného majetkového prospěchu, která nesměřovala k nenaplnění skutkových znaků § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách, ale k vlivu této otázky na výši ukládané sankce: distinkčním znakem mezi § 16 odst. 4 písm. b) a c) zákona o cenách je totiž právě otázka existence nepřiměřeného majetkového prospěchu v důsledku deliktu. Stěžovatelka upozorňuje, že § 2 odst. 5 písm. a) zákona o cenách dovozuje vznik nepřiměřeného majetkového prospěchu ze stanovení nesprávné ceny jako celku, nikoli jejích dílčích položek. Kontrolní orgán tedy měl dle stěžovatelky zjistit nejen to, jaké položky zahrnula ve vyšší ceně, ale i to, jaké položky zahrnula v ceně nižší, než byla oprávněna, aby bylo zjištěno, zda k majetkovému prospěchu došlo, či nikoli. Podle stěžovatelky je rozhodné rovněž to, zda vůbec byl správně aplikován § 2 odst. 5 písm. a) zákona o cenách, čímž se městský soud vůbec nezabýval.

[14] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pak podle stěžovatelky spočívá rovněž v tom, že městský soud se dostatečně nevyjádřil k navazující části její argumentace, tedy ke směšování § 16 odst. 4 písm. b) a c) zákona o cenách, neboť byla aplikována obě tato ustanovení současně, navíc způsobem, aby mohla být uložena sankce co nejvyšší. Stěžovatelka namítá, že ze samotné skutečnosti, že nepřiměřený majetkový prospěch byl vyčíslen na korunu přesně (nešlo o rozmezí či částku zaokrouhlenou), jednoznačně vyplývá, že tato částka nepředstavovala odhad, ale skutečně zjištěný nepřiměřený majetkový prospěch. Podle stěžovatelky městský soud navíc opomněl vypořádat otázku, zda byl § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách (pakliže na projednávanou věc skutečně dopadá) aplikován správně, zejména s ohledem na zásadu přiměřenosti. Stěžovatelka připomíná, že byl-li by nepřiměřený majetkový prospěch určen přesně, nemohla by podle § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách (v případě nepřiměřeného majetkového prospěchu menšího než 1 000 000 Kč) pokuta přesáhnout částku 1 000 000 Kč. Ve výroku prvostupňového rozhodnutí je přímo uvedeno, že stěžovatelka získala nepřiměřený majetkový prospěch ve výši 841 667 Kč, pročez jí byla uložena pokuta ve výši dvojnásobku této částky, pokuta tedy byla fakticky stanovena podle § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách, ovšem bez použití limitu, který toto ustanovení obsahuje. Místo toho žalovaný tvrdí, že ve skutečnosti použil § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách, podle něhož může být výše pokuty až 10 000 000 Kč. Žalovaný tak nerespektoval vůli zákonodárce ukládat za méně závažná porušení zákona pokuty do částky nepřevyšující 1 000 000 Kč. Stěžovatelka v této souvislosti opětovně zdůrazňuje, že ani městský soud nevysvětlil, proč nebylo možné skutečný nepřiměřený majetkový prospěch určit, a spokojil se s pouhým konstatováním obsaženým ve správních rozhodnutích.

[15] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že cenové předpisy nebrání poskytování benefitu příspěvku na životní pojištění zaměstnancům, ovšem tento náklad nemůže vstupovat do kalkulace cen pitné a odpadní vody. Žalovaný připomíná demonstrativní povahu výčtu uvedeného v části II bodu A cenových výměrů a konstatuje, že ekonomická neoprávněnost tohoto nákladu byla natolik zřejmá, že nebylo potřeba tuto položku do cenových výměrů zahrnovat. Podle žalovaného platí, že jestliže náklady přímo nesouvisí s dodávkou pitné vody nebo odváděním odpadních vod, nelze je označit za ekonomicky oprávněné. Žalovaný upozorňuje, že jeho zaměstnankyně, na jejíž prezentaci

pokračování

se stěžovatelka odvolává, nebyla oprávněna k vydávání stanovisek žalovaného a nikdy nebyla ředitelkou odboru zabývajícího se cenovou regulací, působila jako vedoucí oddělení Regulace cen a ochrana trhu. Snímek v prezentaci pak dle žalovaného nelze považovat za metodický pokyn, ani jinou formu vyjádření závazného stanoviska. Podle žalovaného mohla stěžovatelka v případě pochybností položit oficiální dotaz, nikoli se spoléhat na snímek z neaktuální prezentace.

[16] K otázce nepřiměřeného majetkového prospěchu pak žalovaný konstatuje, že podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách postačuje samotná skutečnost, že kalkulace nebyly sestavovány řádně, přičemž není úkolem kontrolního orgánu zjišťovat, jaké položky mohl kontrolovaný subjekt do kalkulace zahrnout a neučinil tak, příp. je zahrnul v nižší výši, než by býval mohl. Žalovaný podotýká, že vodohospodářský subjekt je oprávněn do kalkulace zahrnout náklady v nižší výši, než stanoví regulace, ovšem nikoli vyšší. Žalovaný nemohl za stěžovatelku vytvořit „správnou kalkulaci“ a tu pak porovnat s kalkulací stěžovatelky. Podle žalovaného nebylo stanovení přesné výše nepřiměřeného majetkového prospěchu v podstatě možné, neboť ze stěžovatelkou dodaných údajů o výši ekonomicky neoprávněného nákladu nebylo možné stanovit přesnou výši nepřiměřeného majetkového prospěchu – pro toto stanovení by žalovaný musel mít k dispozici dílčí položky zahrnuté do jednotlivých kalkulací, dále by musel disponovat informacemi o kalkulovaném a skutečně fakturovaném množství vody a údaji o stavu relevantních faktur vodného a stočného v jednotlivých lokalitách ke dni vydání rozhodnutí. Tyto podklady však stěžovatelka v rámci správního řízení žalovanému neposkytla.

[17] V replice k vyjádření žalovaného, kde jinak stěžovatelka šířeji rozvedla svou dosavadní kasační argumentaci (včetně odkazů na odlišnou cenovou regulaci prováděnou jinými regulátory), stěžovatelka namítla rovněž absenci věcné příslušnosti žalovaného k provedení cenové kontroly a uložení pokuty, neboť podle § 3 odst. 1 a 2 zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění účinném od 1. 1. 2013, je k provádění cenové kontroly a ukládání pokut za porušení cenových předpisů příslušný výlučně Specializovaný finanční úřad. Podle stěžovatelky způsobuje nedostatek věcné příslušnosti žalovaného nicotnost jeho rozhodnutí ve smyslu § 77 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), tedy vadu, již se soud musí zabývat z úřední povinnosti i bez návrhu. Stěžovatelka tuto svou argumentaci dále podáním ze dne 9. 7. 2021 doplnila o odkaz na rozsudek městského soudu ze dne 21. 4. 2021, č. j. 8 A 124/2020-65, kde městský soud konstatoval, že žalovaný od 1. 1. 2013 pozbyl svou věcnou příslušnost v oblasti cenové kontroly.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatelka byl účastnicí řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[19] Nejvyšší správní soud dále přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené

rozhodnutí městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

III. a) *K namítané nicotnosti správních rozhodnutí z důvodu věcné nepříslušnosti*

[20] V první řadě je nutné posoudit namítanou nicotnost správních rozhodnutí, jež má dle stěžovatelky pramenit z nedostatku věcné příslušnosti žalovaného. Lze poznamenat, že rozsudek městského soudu ze dne 21. 4. 2021, č. j. 8 A 124/2020-65, na který stěžovatelka odkazovala, byl vydán v řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu správního orgánu, stejně jako další rozsudky téhož soudu ze dne 26. 1. 2022, č. j. 5 A 14/2021-112, či ze dne 20. 10. 2022, č. j. 3 A 1/2021-76, které obsahují obdobnou argumentaci. Žádný z těchto rozsudků se však nezabýval nicotností rozhodnutí žalovaného vydaného na základě jím provedené cenové kontroly.

[21] Podle § 77 odst. 1 správního řádu, ve znění účinném od 1. 7. 2017, „*[n]icotné je rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotné je dále rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu.*“.

[22] Otázkou věcné příslušnosti správních orgánů v oblasti cenové regulace se Nejvyšší správní soud zabýval již v rozsudku ze dne 21. 8. 2003, č. j. 5 A 116/2001-46, publ. pod č. 20/2003 Sb. NSS, kde se jednalo o situaci krátce po přenesení věcné příslušnosti z finančních ředitelství na Státní energetickou inspekci. Nejvyšší správní soud zde dovodil, že „*[r]ozhodne-li o pokutě za porušení cenových předpisů v energetice finanční ředitelství, je takové rozhodnutí nicotným právním aktem z důvodu absolutního nedostatku věcné příslušnosti rozhodujícího orgánu*“. Lze však poznamenat, že uvedený rozsudek byl vydán ještě před účinností nynějšího správního řádu a soud zde vycházel pouze z doktríny správního práva a dosavadní judikatury. Podle rozsudku ze dne 27. 1. 2005, č. j. 1 Afs 1/2004-58, „*[a]bsolutní nedostatek věcné příslušnosti nastává tehdy, jestliže o věci nerozhoduje orgán k tomu určený, nýbrž orgán jiný – takový, jemuž jsou k rozhodování svěřeny věci obsahově odlišné*“.

[23] V rozsudku ze dne 23. 4. 2014, č. j. 6 Ads 87/2013-131, který se týkal rozložení působnosti mezi Státní zemědělskou a potravinářskou inspekci a orgány státní veterinární správy, pak již za účinnosti správního řádu Nejvyšší správní soud upozornil: „*Nicotnost představuje specifickou kategorii vad správních rozhodnutí, jež jsou vzhledem ke své povaze vadami nejzávažnějšími, nejtěžšími a rovněž i nezhojitelnými. Nicotný je správní akt, který trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí ani považovat nelze. Takovými vadami jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepříslušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí. K nicotnosti soud přiblíží z úřední povinnosti (srov. např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001-96, publikovaný pod č. 793/2006 Sb. NSS). Nicotné rozhodnutí není ‚běžným‘ nezákonným rozhodnutím, nýbrž aktem aplikace práva, který pro jeho vady*

pokračování

vůbec nelze za rozhodnutí správního orgánu o veřejných subjektivních právech považovat a který není s to vyvolat veřejnoprávní účinky.“

[24] Krajský soud v Ostravě pak v rozsudku ze dne 3. 6. 2014, č. j. 22 A 141/2012-51, proti němuž nebyla podána kasační stížnost, dále zdůraznil, že „[z] hlediska výkladu § 77 odst. 1 s. ř. je dle názoru krajského soudu nutno akcentovat výraz ‚vůbec‘. Gramatickým a logickým výkladem sousloví ‚nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný‘ je totiž nutno vyvodit, že nicotnost rozhodnutí správního orgánu nevyvolává jakákoli věcná nepříslušnost, nýbrž toliko věcná nepříslušnost zjevná (absolutní), viz formulace ‚nebyl správní orgán věcně příslušný‘ a contrario. Tento závěr plně odpovídá restriktivnímu výkladu, jenž je nutno pro interpretaci právní normy upravující výjimečný institut použít.“

[25] Jak vyplývá z citovaných rozsudků, nicotnost rozhodnutí představuje výjimečnou situaci, která nastává pouze v případě těch nejzávažnějších nezhojitelných vad rozhodnutí. Tomu odpovídá rovněž formulace § 77 odst. 1 správního řádu, který v otázce věcné příslušnosti s nicotností spojuje pouze situaci, kdy daný orgán nebyl „vůbec věcně příslušný“ – pokud správní orgán pouze chybně vyhodnotí rozložení působnosti, jež je v určité oblasti svěřena několika různým správním orgánům (tedy fakticky nepřekročí obor své činnosti, pro niž má odborné zázemí), vydané rozhodnutí v takové věci nebude nicotné, ale „pouze“ nezákonné. Tomu odpovídá rovněž část za středníkem v první větě § 77 odst. 1 správního řádu, která z definice nicotnosti explicitně vylučuje rozhodnutí, která vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2006, č. j. 6 As 48/2004-50). Právě tato okolnost je rozhodná i v projednávané věci, neboť žalovaný je podle § 1 odst. 3 zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů, jedním z nadřízených správních orgánů vůči Specializovanému finančnímu úřadu, který byl podle stěžovatelky správním orgánem věcně příslušným k řízení o deliktu.

[26] Pokud tedy podle tvrzení stěžovatelky měl namísto žalovaného ve věci rozhodovat Specializovaný finanční úřad, taková případná vada by nezpůsobila nicotnost rozhodnutí žalovaného, jíž by se správní soudy musely zabývat i bez návrhu (§ 76 odst. 2, § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), ale „pouhou“ nezákonnost, k níž mohou správní soudy přihlédnout pouze na základě námítky účastníka řízení. Stěžovatelka však svou námitku nepříslušnosti žalovaného neuplatnila v řízení před městským soudem, ač tak učinit mohla, tato námitka je tedy ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřijatelná.

III. b) K ekonomické oprávněnosti příspěvků na životní pojištění zaměstnanců

[27] Podle § 2 odst. 7 písm. a) zákona o cenách se za „ekonomicky oprávněné náklady považují náklady 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“.

[28] Městský soud bez dalšího konstatoval, že příspěvek zaměstnavatele na životní pojištění nelze zaměňovat za příspěvek na penzijní (dříve důchodové) připojištění, ovšem nikterak nevysvětlil, v čem spatřuje rozdíl mezi těmito instituty a z jakého důvodu by měly mít uvedené příspěvky různý režim z hlediska ekonomické oprávněnosti ve smyslu § 2 odst. 7 písm. a) zákona o cenách. Nejvyšší správní soud je naopak toho názoru, že jde

o zaměstnanecké benefity (až na existenci státního příspěvku na penzijní připojištění) obdobné, vázané k zaměstnaneckému poměru jako takovému (nikoli k množství a kvalitě skutečně odvedené práce), daňově uznatelné a závislé na existenci smlouvy mezi zaměstnancem a třetí osobou (penzijním fondem či pojišťovnou). Ostatně, i v cenovém výměru č. 04/2019, jímž byly s účinností od 1. 1. 2020 tyto náklady opětovně zařazeny do demonstrativního výčtu ekonomicky neoprávněných nákladů v části II bodě A, jsou tyto příspěvky zaměstnavatele uvedeny společně. Z výše uvedených okolností, jakož i z demonstrativní povahy výčtu ekonomicky neoprávněných nákladů v cenových výměrech lze podle Nejvyššího správního soudu dovodit, že ať již lze tyto náklady označit za ekonomicky oprávněné, či nikoli, příspěvek zaměstnavatele na životní pojištění by měl mít shodný režim jako příspěvek zaměstnavatele na penzijní připojištění.

[29] Z nutnosti shodného přístupu k oběma těmto příspěvkům pak vyplývá, že v projednávané věci lze odkázat na nedávný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2023, č. j. 10 As 89/2021-129, kde se tento soud zabýval právě příspěvkem zaměstnavatele na penzijní připojištění zaměstnanců. Nejvyšší správní soud zde nejprve poukázal na to, že zjištění, zda jsou určité náklady ekonomicky oprávněné, musí být výsledkem racionální úvahy o tom, jestli by je vynaložil řádný hospodář za účelem samotné výroby, bezpečnosti, spolehlivosti, údržby a rozmnožení majetku užívaného při výrobě a přiměřeného zisku. Za ekonomicky oprávněné náklady však nelze považovat náklady, které se samotným procesem výroby nesouvisejí, nebo náklady, které s ním souvisejí, ale řádný hospodář by je nevynaložil (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2008, č. j. 2 Afs 109/2007-146, publ. pod č. 1800/2009 Sb. NSS).

[30] K příspěvku na penzijní připojištění pak rozsudek ze dne 16. 3. 2023, č. j. 10 As 89/2021-129, přímo uvádí: *„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 zaměstnání (tedy jen v souvislosti se zaměstnáním). 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 jejich věcí, zda si zřídí penzijní připojištění a zda o příspěvek svého zaměstnavatele požádají. 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.“*

[31] Z výše uvedené citace je zřejmé, že Nejvyšší správní soud posoudil příspěvky zaměstnavatele na penzijní připojištění zaměstnanců jako náklady ekonomicky neoprávněné právě z těch důvodů, které jsou relevantní rovněž pro příspěvky na životní pojištění. Nejvyšší správní soud neshledává žádné důvody k rozdílnému posuzování vodohospodářských subjektů v závislosti na tom, zda svým zaměstnancům poskytují benefit příspěvku na penzijní připojištění, nebo na životní pojištění; závěry týkající se

pokračování

penzijního připojištění lze tedy nepochybně vztáhnout rovněž na případy, kdy vodohospodářský subjekt přispívá zaměstnancům na životní pojištění, jako je tomu v projednávané věci.

[32] Na rozdíl od případu posuzovaného pod sp. zn. 10 As 89/2021 však stěžovatelka v projednávané věci včas a řádně uplatnila námitku legitimního očekávání pramenícího z přístupu žalovaného k cenové regulaci. Otázkou legitimního očekávání se Nejvyšší správní soud opakovaně zabýval, přičemž jeho rozšířený senát v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, publ. pod č. 1915/2009 Sb. NSS, dospěl k závěru, že *„[s]právní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Lze ji změnit, pokud je změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi.“* V rozsudku ze dne 12. 5. 2016, č. j. 5 As 155/2015-35, publ. pod č. 3444/2016 Sb. NSS, však Nejvyšší správní soud upozornil, že účastník řízení se může *„domáhat pouze, aby správní orgán dodržel takovou správní praxi, která se pohybuje v mezích prostoru pro uvážení, jenž je mu zákonem dán“*. Ochranu legitimního očekávání tedy nelze zpravidla přiznat v situacích, kdy dosavadní postup správního orgánu nebyl v souladu se zákonem.

[33] V rozsudku ze dne 19. 4. 2017, č. j. 6 As 98/2016-54, však Nejvyšší správní soud tyto úvahy dále rozvedl: *„Konečně soudní jurisprudence i sekundární literatura jsou vesměs zajedno v tom, že legitimní očekávání na straně adresátů veřejné správy mohou zpravidla založit pouze jednání a postupy, které jsou v souladu se zákonem a v jeho mezích, tedy secundum et intra legem, nikoli contra legem, a s ohledem na princip enumerativnosti státních pretenzí, resp. legality výkonu veřejné moci (čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, též § 2 odst. 1 správního řádu) ani praeter legem [...]. Nezákonná správní praxe očekávání, natož legitimní, založit nemůže, neboť nezákonnou správní praxí, jednal-li (dosud) správní orgán mimo svou pravomoc a působnost (ultra vires), nemůže být správní orgán do budoucna vázán. To je nepochybně správné obecné východisko, v konkrétních případech však nemusí být situace tak jednoznačná. To, že správní orgán jednal ultra vires, nemusí být vzhledem k narůstající složitosti a nepřehlednosti právního řádu zdaleka zřejmé ani samotnému správnímu orgánu a adresátům jeho aktů, až do doby, než na to sofistikovaným výkladem právních předpisů nepřijdou vyšší soudy. Nelze vyloučit, že i jednání, jež je nakonec shledáno jednáním ultra vires, může v konkrétní situaci (šlo-li např. o dlouhodobou a dosud nikým a nijak nezpochybňovanou správní praxi nebo akty, které se zřetelně neprotiví ustanovení zákona nebo soudní judikatuře a které nebyly vyvolány, vydány nebo udržovány korupcí nebo jiným trestným nebo nepoctivým jednáním úředních osob či na základě nepravdivých, nesprávných či neúplných údajů) založit na straně adresáta veřejné správy očekávání, jemuž bude zcela výjimečně, při absenci konkurujícího závažného veřejného zájmu, poskytnuta v zájmu obecné spravedlnosti a alespoň do určité míry soudní ochrana.“*

[34] V projednávané věci je podstatné, že žalovaný nepodával výklad § 2 odst. 7 písm. a) zákona o cenách pouze při hodnocení ekonomické oprávněnosti jednotlivých nákladů v rámci kontrolní činnosti, ale zároveň pomocí cenových výměrů stanovil pravidla a postupy pro věcné usměrňování cen, včetně uvedení demonstrativního výčtu nákladů, jež nelze považovat za ekonomicky oprávněné. Cenové výměry jsou zveřejňovány v Cenovém věstníku a sdělení o jejich vydání je publikováno rovněž ve Sbírce zákonů (§ 10a odst. 1 zákona o cenách) – jde tedy o obecně závazné podzákonné akty *sui generis*, které by měly

splňovat běžné formální požadavky na právní předpisy, včetně možnosti jejich adresátů využívat standardní výkladové metody. Lze se rovněž plně ztotožnit s názorem stěžovatelky, že i v rámci takové sekundární normotvorby by měl platit princip racionálního normotvůrce. Zároveň je možné poznamenat, že správní praxe žalovaného nepředstavovala pouhou nezákonnou nečinnost, kterou by bylo možné považovat za pouhé opomenutí, ale jednalo se o aktivní konání spočívající ve vydávání a úpravách cenových výměrů, přičemž ze spisu nevyplývá, že by tato praxe byla nějak rozporována či shledána nezákonnou takovým způsobem, aby se s touto změnou mohla seznámit zainteresovaná veřejnost již před provedením cenové kontroly u stěžovatelky. Vzhledem k tomu, že nešlo o nezákonnost *prima facie* zřejmou, nesprávná cenová regulace provedená cenovými výměry mohla u stěžovatelky založit legitimní očekávání, že je oprávněna zahrnout náklady na příspěvky na životní pojištění do kalkulací cen vody.

[35] Seznam zboží, u něhož se uplatňují věcně usměrňované ceny, je v relevantních cenových výměrech žalovaného (č. 01/2014, 01/2015 a 01/2016) obsažen v části II. Ještě před samotným výčtem jednotlivých druhů zboží a služeb je v této části obsaženo obecné ustanovení (od cenového výměru 01/2015 označené písmenem A) obsahující demonstrativní výčet nákladů, které nelze uznat za ekonomicky oprávněné. Příspěvky na životní pojištění (ani důchodové či penzijní připojištění) nejsou v tomto výčtu obsaženy. Na podnikání stěžovatelky dopadá položka č. 2 části II cenových výměrů, nazvaná „*Pitná voda dodávaná odběratelům; pitná voda dodávaná do vodovodní sítě pro veřejnou potřebu jiné osobě, než je odběratel (voda předaná); odpadní voda odvedená kanalizací nečištěná a odpadní voda odvedená kanalizací čištěná; odpadní voda převzatá do kanalizace od jiného vodohospodářského subjektu (převzatá voda odpadní)*“. Ani v žádném z odstavců blíže upravujících tento obor nejsou příspěvky na životní pojištění obsaženy. Ovšem v bodě 5 položky č. 3 („*Užití železniční infrastruktury celostátních a regionálních drah*“) je uvedeno, že za náklady přímo vynaložené na provoz železniční dopravy nelze považovat „*příspěvky zaměstnavatele na kapitálové životní pojištění a penzijní připojištění zaměstnanců*“.

[36] Městský soud upozornil, že položka č. 3 části II se netýká podnikání stěžovatelky, protože ji nepovažoval za relevantní. Nejvyšší správní soud však musí dát za pravdu stěžovateli, že právě toto je smysl systematického výkladu: pokud určité pravidlo platí pouze pro odlišné případy (zde pro užití železniční infrastruktury), z neuvedení tohoto pravidla v části dopadající na případ stěžovatelky lze jednoznačně dovodit, že zde toto pravidlo platit nemá. V opačném případě by racionální normotvůrce takové pravidlo explicitně uvedl, a to buď v obecném výčtu týkajícím se celé části II cenového výměru, nebo přímo v části II položce č. 2, která se týká konkrétně dodávek pitné vody a dalších cenově regulovaných činností vodohospodářských subjektů. Systematický výklad je rovněž konzistentně podpořen výkladem historickým, a to jednak pozdějším zařazením příspěvků na životní pojištění a penzijní připojištění do bodu A části II cenových výměrů (s účinností od 1. 1. 2020), ale především explicitním označením příspěvků na důchodové připojištění za neoprávněné pouze v částce přesahující limit daňové uznatelnosti dle zákona o daních z příjmů v letech 2002-2009. Sám žalovaný na jednání před městským soudem připustil, že v minulosti postupoval v rozporu se zákonem, když příspěvky na důchodové připojištění uznával jako ekonomicky oprávněný náklad.

[37] K otázce tvrzení pracovníků žalovaného uváděných na přednáškách v letech 2009-2011 Nejvyšší správní soud upozorňuje, že pouhé vyjádření názoru těchto osob, byť

pokračování

mohlo jít i o vedoucí pracovníky příslušných organizačních útvarů žalovaného, nemá váhu oficiálního stanoviska a samo o sobě by legitimní očekávání založit nemohlo. Ovšem ve spojení s celkovým kontextem případu, zejména s obsahem cenových výměrů, i tato okolnost svědčí pro to, že stěžovatelce skutečně vzniklo legitimní očekávání, že příspěvky na životní pojištění zaměstnanců v letech 2014-2016 představovaly ekonomicky oprávněné náklady ve smyslu § 2 odst. 7 písm. a) zákona o cenách. Přestože tedy následně judikatura dovodila, že tento typ nákladů zákonnou definici nesplňuje, v tomto konkrétním výjimečném případě byly naplněny podmínky pro ochranu legitimního očekávání stěžovatelky. Tím, že zahrnula do cenových kalkulací příspěvky na životní pojištění zaměstnanců, tedy stěžovatelka nespáchala správní delikt ve smyslu § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách.

III. c) Ke zjištění nepřiměřeného majetkového prospěchu a stanovení sankce

[38] Podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách, ve znění účinném do 30. 6. 2017, „[p]rávnícká nebo podnikající fyzická osoba se jako prodávající dopustí správního deliktu tím, že sjedná nebo požaduje cenu, jejíž výše nebo kalkulace není v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen podle § 6 odst. 1“.

[39] Podle § 2 odst. 5 písm. a) zákona o cenách, „[n]epřiměřený majetkový prospěch získá prodávající, jestliže 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“.

[40] Podle § 16 odst. 4 zákona o cenách, ve znění účinném do 30. 6. 2017, se za správní delikt uloží pokuta:

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

[41] Podle § 112 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, „[n]a přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona hledí jako na přestupky podle tohoto zákona. Odpovědnost za přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, se posoudí podle dosavadních zákonů, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona; podle tohoto zákona se posoudí jen tehdy, jestliže to je pro pachatele příznivější.“.

[42] Nejvyšší správní soud v první řadě upozorňuje, že k naplnění skutkové podstaty deliktu dle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách není rozhodné, jaká byla výše nepřiměřeného majetkového prospěchu, a dokonce ani to, zda vůbec ke vzniku nepřiměřeného majetkového prospěchu došlo – postačuje samotné provedení kalkulace v rozporu se zákonem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2018, č. j. 10 As 330/2017-75). Žalovaný, ministryně, ani městský soud se tedy nemuseli z hlediska posouzení viny zabývat okolnostmi, zda došlo k nepřiměřenému majetkovému prospěchu ve smyslu § 2 odst. 5 písm. a) zákona o cenách. Výše případného nepřiměřeného majetkového prospěchu je však rozhodná pro stanovení pokuty podle § 16 odst. 4 písm. b) či c) zákona o cenách.

[43] Stěžovatelka namítá, že městský soud se měl vypořádat s tím, zda vůbec vznikl nepřiměřený majetkový prospěch a jestli byl správně aplikován § 2 odst. 5 písm. a) zákona o cenách. Této námitce však nelze přisvědčit: městský soud uvedl, že výši nepřiměřeného majetkového prospěchu nebylo možné zjistit, neboť nebyly známy přesné informace ohledně výše příspěvků na životní pojištění zahrnutých do jednotlivých kalkulací. Pokud tedy městský soud dospěl k závěru, že výši nepřiměřeného majetkového prospěchu nebylo možné zjistit, pak z toho jednoznačně plyne, že není možné ani posuzovat, jestli při zjištění nepřiměřeného majetkového prospěchu (k němuž nedošlo) byl správně aplikován § 2 odst. 5 písm. a) zákona o cenách. K vypořádání námítky ohledně nesprávně určeného nepřiměřeného majetkového prospěchu tedy, byť implicitně, došlo.

[44] Stejně tak se nelze ztotožnit s námitkou stěžovatelky, že z přesného vyčíslení částky nepřiměřeného majetkového prospěchu jednoznačně vyplývá, že jde o částku skutečně zjištěnou, nikoli o odhad. K tomu je nutné upozornit, že míra zaokrouhlení je veličina nezávislá na tom, jaká hodnota je jejím předmětem. Zaokrouhlování je standardní matematický postup, který se v praxi běžně používá u jinak přesně stanovených hodnot (srov. např. § 16 odst. 2 či § 20 odst. 11 zákona o daních z příjmů). Naopak i v případě odhadu může dojít k jeho vyčíslení na jednotku přesně, obzvláště tehdy, pokud jsou k určení odhadu použity hodnoty s jednotkovou přesností, jako se tomu mohlo stát v projednávané věci.

[45] Nejvyšší správní soud se však neztotožňuje se závěrem městského soudu, že se v projednávané věci jednoznačně jednalo o odhad nepřiměřeného majetkového prospěchu, nikoli o jeho skutečné zjištění. Nelze totiž přehlédnout, že ministryně rozklad stěžovatelky zamítla a prvostupňové rozhodnutí potvrdila. Přestože tedy platí zásada jednotnosti správního řízení zdůrazňovaná městským soudem, výrok prvostupňového rozhodnutí zůstal nezměněn. A právě ve výroku prvostupňového rozhodnutí (potvrzeném rozkladovým rozhodnutím) je přímo uvedeno, že stěžovatelka „*následným fakturováním cen pro vodné a cen pro stočné vypočtených výše uvedenými kalkulacemi získala nepřiměřený majetkový prospěch ve výši 841 667 Kč*“. Byť tedy výpočty obsažené v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí byly podle vyjádření žalovaného k žalobě i kasační stížnosti pouhými odhady, jednoznačná formulace obsažená ve výroku prvostupňového rozhodnutí nepřipouští žádný jiný výklad, než že šlo o nepřiměřený majetkový prospěch skutečně zjištěný. Argumentace obsažená v rozkladovém rozhodnutí, která označuje výpočty provedené v prvostupňovém rozhodnutí za přibližné, tedy nepředstavuje rozptýlení pochybností, ale zdůraznění kontradikce mezi výrokiem rozhodnutí (jenž potvrdil správnost výroku rozhodnutí prvostupňového, včetně zjištění nepřiměřeného

pokračování

majetkového prospěchu) a jeho odůvodněním. Vzhledem k tomuto vnitřnímu rozporu mezi výrokem a odůvodněním je nutné obě správní rozhodnutí posoudit v daném ohledu jako nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost. K tomu přispívá rovněž fakt, že i přes uvedení konkrétní částky nepřiměřeného majetkového prospěchu byla pokuta stanovena podle § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách, tedy v režimu, který předpokládá nemožnost zjištění přesné výše nepřiměřeného majetkového prospěchu.

[46] K problematice možného zjištění nepřiměřeného majetkového prospěchu je dále vhodné poznamenat, že přestože otázka, zda vůbec bylo možné zjistit skutečný nepřiměřený majetkový prospěch, je pro posouzení věci velmi významná, prvostupňové rozhodnutí, rozkladové rozhodnutí ani rozsudek městského soudu nepodávají přesvědčivé vysvětlení, z jakého důvodu skutečný nepřiměřený majetkový prospěch v projednávané věci zjištěn být nemohl. Cenová kontrola týkající se let 2014-2016 sice započala již dne 18. 10. 2016, ovšem trvala až do konce roku 2017 (protokol ze dne 21. 12. 2017 byl převzat stěžovatelkou dne 15. 1. 2018) a námitky byly vyřízeny dne 1. 3. 2018. Správní řízení o deliktu bylo zahájeno až dne 24. 4. 2018. V té době tedy již mohly být známy veškeré hodnoty nutné pro výpočet skutečného nepřiměřeného majetkového prospěchu (skutečné náklady předešlých období, kalkulace, údaje o spotřebě vody i její fakturaci) a tyto hodnoty mohly být využity pro přesné zjištění výše nepřiměřeného majetkového prospěchu a následně stanovení výše pokuty.

[47] Nejvyšší správní soud připomíná, že v rámci řízení o obvinění ze správního deliktu (nyní přestupku) zahajovaného z úřední povinnosti je třeba klást zvláštní důraz na zásadu materiální pravdy, jakož i zásadu vyšetřovací podle § 50 odst. 3 správního řádu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 12. 2010, č. j. 4 Ads 44/2010-132). Je-li skutkový stav nejasný nebo mezerovitý, musí se správní orgán postarat o odstranění těchto nejasností a mezer dokazováním a zjistit i bez návrhu všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2020, č. j. 5 As 379/2019-51). Správní spis v projednávané věci však neobsahuje žádnou výzvu či jinou písemnost, z níž by se dalo dovodit, že se žalovaný pokusil v souladu se zásadou materiální pravdy a zásadou vyšetřovací opatřit podklady pro zjištění skutečné výše nepřiměřeného majetkového prospěchu, o nichž tvrdí, že jimi nedisponoval. Lze tedy přisvědčit námitce stěžovatelky, že skutkový stav nebyl zjištěn v dostatečném rozsahu, aby bylo možné posoudit, zda měla být pokuta uložena podle § 16 odst. 4 písm. b), nebo písm. c) zákona o cenách.

[48] Závěrem Nejvyšší správní soud upozorňuje, že i kdyby byly v projednávané věci naplněny podmínky § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách a nepřiměřený majetkový prospěch by skutečně nebylo možné zjistit, pak by bylo nutné dát stěžovatelce za pravdu rovněž v otázce nepřiměřenosti stanovené pokuty. Ustanovení § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách totiž limituje výši pokuty za delikt dle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách v případech, kdy nepřiměřený majetkový prospěch nepřesahuje částku 1 000 000 Kč, právě touto částkou. Je zřejmé, že § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách obdobnou limitaci obsahovat nemůže, neboť podmínkou aplikace tohoto ustanovení je nemožnost stanovit přesnou výši nepřiměřeného majetkového prospěchu. To však nezabývá správní orgán povinnosti postupovat v duchu § 2 odst. 4 správního řádu tak, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly neodůvodněné rozdíly.

[49] Pokud tedy žalovaný v projednávané věci odhadl nepřiměřený majetkový prospěch na 841 667 Kč, výsledná pokuta by měla být srovnatelná se situací, kdy by nepřiměřený majetkový prospěch byl v téže výši skutečně zjištěn. Jelikož v případě skutečně zjištěného nepřiměřeného majetkového prospěchu by byla maximální výše pokuty podle § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách 1 000 000 Kč, žalovaný měl postupovat tak, aby mezi těmito srovnatelnými situacemi nevznikl žádný neodůvodněný rozdíl. Mohl tudíž uložit pokutu podle § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách do výše 1 000 000 Kč, případně podrobně a přesvědčivě vysvětlit, z jakých důvodů byl delikt stěžovatelky o tolik závažnější než delikty obdobné (lišící se pouze v otázce, zda bylo možné zjistit skutečnou výši nepřiměřeného majetkového prospěchu, či učinit toliko jeho kvalifikovaný odhad).

IV.

Závěr a náklady řízení

[50] Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost důvodnou, a proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek městského soudu. Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského (městského) soudu, a pokud již v řízení před krajským (městským) soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského (městského) soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. V dané věci se vady, pro něž je rozsudek městského soudu rušen, týkaly již rozkladového rozhodnutí, Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. rozhodl tak, že sám rozkladové rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, v němž bude žalovaný dle § 78 odst. 5 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto zrušujícím rozsudku.

[51] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného správního orgánu, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským (městským) soudem. Stěžovatelka měla ve věci úspěch, podle § 60 odst. 1 s. ř. s. jí tedy přísluší vůči neúspěšnému žalovanému právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení.

[52] Stěžovatelka v řízení před městským soudem uhradila soudní poplatek ve výši 3 000 Kč, v řízení před kasačním soudem ve výši 5 000 Kč.

[53] Stěžovatelka dále vynaložila náklady na své zastoupení. V řízení před městským soudem i před Nejvyšším správním soudem byla zastoupena advokátem Mgr. Martinem Dolečkem, proto jí náleží náhrada nákladů spojených s tímto zastoupením; pro určení její výše se použije v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), v nynějším znění (dále jen „advokátní tarif“).

[54] Tyto náklady stěžovatelky spočívají v částce odpovídající odměně advokátovi za zastupování ve výši 6 x 3 100 Kč za 6 úkonů právní služby, tj. převzetí a přípravu zastoupení, podání žaloby a repliky, účast na jednání městského soudu a podání kasační stížnosti a repliky na vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) advokátního tarifu]; dále v paušální náhradě hotových výdajů advokáta ve výši 6 x 300 Kč za tyto úkony (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celkem tedy náklady vynaložené stěžovatelkou na její právní zastoupení činí

pokračování

20 400 Kč, tato částka se zvyšuje o 4 284 Kč připadajících na DPH ve výši 21 %. Celkem tedy přísluší stěžovateli náhrada nákladů řízení ve výši 32 684 Kč. K její úhradě stanovil Nejvyšší správní soud žalovanému přiměřenou lhůtu.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 5. května 2023

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu