



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudkyně Mgr. Ivety Postulkové a JUDr. Petry Kamínkové ve věci

žalobkyně: **Chodské vodárny a kanalizace, a.s.**, IČ 49788761
sídlem Bezděkovské předměstí 388, 344 78 Domažlice
zastoupena advokátem Mgr. Petrem Buršíkem
sídlem Husova 722/13, 301 00 Plzeň

proti
žalovanému: **Ministerstvo financí**
sídlem Letenská 15, 118 10 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí ministryně financí ze dne 9. 7. 2020 č. j. MF-29775/2019/1604-12,

takto:

- I. Rozhodnutí ministryně financí ze dne 9. 7. 2020 č. j. MF-29775/2019/1604-12 a rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 10. 2. 2020 č. j. MF-29775/2019/1604-7 se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku na náhradu nákladů řízení částku 12 228 Kč, a to do rukou zástupce žalobkyně Mgr. Petra Buršíka, advokáta.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhala zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, jímž ministryně financí (dále též „*ministryně*“) zamítla její rozklad proti rozhodnutí Ministerstva financí (dále též „*žalovaný*“) ze dne 10. 2. 2020 č. j. MF-29775/2019/1604-7. Tímto rozhodnutím žalovaný uznal žalobkyni vinnou přestupky popsány pod bodem 2. tohoto rozsudku podle zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů (dále též „*zákon o cenách*“), za které jí uložil pokutu ve výši 3 363 000 Kč podle § 41 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále též „*přestupkový zákon*“), a podle § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách.

2. Podle rozhodnutí žalovaného žalobkyně jako obviněná spáchala přestupek:
 - a) podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách tím, že porušila pravidla věcného usměrňování cen podle § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách a nedodržela závazný postup, specifikovaný „Výměry MF 01/2015, 01/2016 a 01/2017“, 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 a odpadní vody odvedené kanalizací čištěné a odpadní vody převzaté do kanalizace od jiného vodohospodářského subjektu a v rozporu se stanoveným postupem při kalkulaci ceny zahrnula do kalkulací cen
 - 1) vody odpadní vody odvedené kanalizací nečištěné a odpadní vody odvedené kanalizací čištěné pro lokality Holýšov uplatňované v období od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2015 do kalkulační položky odpisy náklad „Generel kanalizace Holýšov“ a
 - 2) vody pitné dodávané odběratelům pro Skupinový vodovod, vody odpadní pro lokalitu Domažlice, vody odpadní pro lokalitu Holýšov, vody odpadní pro lokalitu Staňkov, vody pitné pro lokalitu Poběžovice, vody odpadní pro lokalitu Horšovský Týn a vody odpadní pro lokalitu Koloveč uplatňované v období od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2017 náklady na příspěvky na penzijní připojištění,tyto náklady jsou ekonomicky neoprávněnými náklady a jejich zahrnutím do kalkulací získala obviněná nepřiměřený majetkových prospěch nejméně ve výši 1 345 295 Kč;
 - b) podle § 16 odst. 1 písm. g) zákona o cenách tím, že nevedla či neuchovala evidenci o cenách podle § 11 odst. 2 zákona o cenách, spočívající v neuchování údajů o nákladech zahrnutých do kalkulačních položek 3.2 Ostatní osobní náklady za jednotlivé roky kontrolovaného období.
3. Proti shora uvedeným rozhodnutím brojí žalobkyně podanou žalobou. Uplatněné námitky lze rozdělit do následujících žalobních bodů:
4. *V prvním žalobním bodu* žalobkyně namítá promlčení odpovědnosti za přestupky. Promlčecí doba podle § 30 písm. a) přestupkového zákona činila jeden rok, podle písm. b) tohoto ustanovení byla prodloužena na tři roky u přestupků, za které zákon stanoví sazbu pokuty s horní hranicí alespoň 100 000 Kč. Kvůli zrušenému přechodnému ustanovení se prodloužená promlčecí doba uplatňovala i na přestupky spáchané před účinností přestupkového zákona, což Ústavní soud v nálezu ze dne 10. 2. 2020 označil za nepřipustné. Tento nálezk Ústavního soudu dopadá i na nyní projednávanou věc. Podle § 32 odst. 2 písmeno a) přestupkového zákona se promlčecí doba přerušuje oznámením o zahájení řízení o přestupku. Toto oznámení bylo žalobkyni doručeno dne 21. 11. 2019, tudíž jednání do 21. 11. 2017 považuje žalobkyně za promlčené.
5. *Ve druhém žalobním bodu* žalobkyně nesouhlasí se žalovaným, který uvedl, že neuchovala doklady prokazující dodržení pravidel regulace pro sestavení kalkulace ceny vody pro jednotlivé roky kontrolovaného období 2015 až 2017. Veškeré doklady, jejichž údajnou absenci žalovaný uvedl, doložila totiž do přílohy námitek ze dne 20. 8. 2019, které zaslala ke kontrolním zjištěním z protokolu ze dne 7. 8. 2019. Žalobkyně dále uvádí, že evidenci příspěvků na penzijní připojištění (dále též „PP“) nelze vést samostatně v kalkulacích, jelikož je povinna dodržovat přílohu č. 19 prováděcí vyhlášky č. 428/2001 Sb. Podle ní struktura kalkulace cen pro vodné a stočné je taxativně dána a PP je součástí položky 3.2 ostatní osobní náklady. Samostatně přesnou evidenci má žalobkyně ohledně vyhodnocení cen vodného a stočného. Podle dokladů zaslaných žalovanému v příloze k námitkám činila výše skutečně vynaložených nákladů na PP, zahrnutých do vyhodnocení vodného a stočného: za rok 2015

částku 191 141 Kč, za rok 2016 částku 195 996 Kč a za rok 2017 částku 189 694 Kč, celkem 576 831 Kč. Žalovaný tudíž pochybil ohledně údajné absence (neuchování) údajů o nákladech zahrnutých do kalkulací i při výši nepřiměřeného majetkového prospěchu v částce 1 345 295 Kč. Přitom pominul, že se jedná o PP ze všech provozovaných lokalit, nikoli pouze kontrolovaných.

6. *Ve třetím žalobním bodu* žalobkyně namítá, že zahrnutí příspěvků na PP do kalkulace cen vody není porušením pravidel věcného usměrňování cen, podle platné právní úpravy jsou totiž nákladovou položkou. Žalobkyně vycházela z cenových věstníků žalovaného, v nich v kontrolovaném období 2015-2017 nebyly uvedeny v seznamu neuznatelných ekonomických nákladů, na rozdíl od PP zaměstnanců v železniční dopravě, které bylo v cenových věstnících uvedeno vždy jako neoprávněný ekonomický náklad. Žalobkyně tudíž jednala v dobré víře v předpisy žalovaného. Až teprve cenový věstník Výměr MF 04/2019 účinný od 1. 1. 2020 zakotvil, že příspěvky na PP a životní pojištění nelze uznat za ekonomicky oprávněné náklady. Avšak v kontrolovaném období toto ve věstnících vyjmenováno nebylo. Žalovaný svým postupem diskriminuje subjekty, které jsou při tvorbě cen povinny postupovat podle zákona o cenách. Ostatní subjekty na trhu běžně do svých cen PP započítávají. Nebylo vzato ani v úvahu, že žalobkyně neprovozuje svoji činnost pouze na úseku podléhajícímu regulaci cen (provozování vodovodů a kanalizací), nýbrž že provozuje i další činnosti, například stavební.
7. *Ve čtvrtém žalobním bodu* žalobkyně brojí proti výši uložené pokuty, kterou nepovažuje za přiměřenou, nýbrž uloženou v rozporu se zájmy občanů regionu. Poukazuje na to, že je vlastněna veřejným sektorem a jejím cílem není zisk, nýbrž zajištění dodávek pitné vody a odvod a čištění odpadních vod pro občany daného regionu. Zisk jde do obnovy či budování infrastruktury.
8. Žalovaný v písemném vyjádření navrhl žalobu zamítnout jako nedůvodnou. Napadené rozhodnutí má za správné, řádně odůvodněné a důkazně podložené. *K prvnímu žalobnímu bodu* uvedl, že při hodnocení běhu promlčecí doby musí být hodnocen stav podle právní úpravy účinné do 30. 6. 2017, i od 1. 7. 2017. Přestupek není promlčen podle zákona o cenách ani podle přestupkového zákona. Nález Ústavního soudu ze dne 4. 2. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 15/19 nelze v tomto případě aplikovat, neboť řešený přestupek je přestupkem trvajícím. *Ke druhému žalobnímu bodu* konstatoval, že výše nepřiměřeného majetkového prospěchu byla v rámci kontroly zjištěna na základě podkladů od žalobkyně. Správní i kontrolní orgán se zabýval relevantností údajů, které žalobkyně zaslala, a které eviduje v tzv. „vyhodnocení cen vodného a stočného“, oproti požadovaným podkladům, které by prokazovaly dodržení pravidel regulace cen pro sestavení kalkulace ceny pro vodné a stočné. Údaje z uvedených podkladů nebyly použity pro sestavení kalkulace, tedy nejedná se o náklady, které byly zahrnuty do kalkulací cen pro vodné a stočné, ty žalobkyně nedoložila. *Ke třetímu žalobnímu bodu* žalovaný uvedl, že v případě příspěvků na PP se nejedná o nutný náklad k zajištění provozu vodovodů a kanalizací. Jejich uplatněním v kalkulaci cen pro vodné a stočné došlo k neoprávněnému navýšení nákladů žalobkyní a následnému nesprávnému určení výše ceny pro vodné a stočné. Důsledkem je získání nepřiměřeného majetkového prospěchu. Z rozhodovací praxe kontrolního orgánu ani jiných zdrojů není známo, a ani ze strany žalobkyně není doloženo, že kontrolní orgány provádějící cenovou kontrolu od roku 2010 pokládaly příspěvky na PP za ekonomicky oprávněné náklady. Pro posouzení ekonomické oprávněnosti nákladu není rozhodující výše, v níž byl zahrnut do kalkulace. Pokud náklad není nutný a byl zahrnut do kalkulace, neoprávněně navyšuje cenu pro konečného

odběratele. Jedná se o porušení pravidel věcného usměrňování cen bez ohledu na výši. Pravidla věcného usměrňování cen pro vodné a stočné jsou závazná pro všechny subjekty v tomto oboru působící. Nevzniká tedy diskriminace žádného z prodávajících. *Ke čtvrtému žalobnímu bodu* žalovaný uvedl, že vlastnickou strukturu žalobkyně nelze považovat za polehčující okolnost. Takový postup by byl diskriminací osob s jinou vlastnickou strukturou, tudíž i v rozporu s požadavkem § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „*správní řád*“), na rozhodování skutkově shodných případů.

9. Žalobkyně v replice odkázala na závěry rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 4. 2021 č. j. 8 A 124/2020-65, že žádná standardní interpretační metoda použitá ve vztahu k zákonu o cenách, nevede k závěru, že by žalovaný disponoval působností v oblasti cenové kontroly, a tím méně pak pravomocí si tuto působnost ad hoc či jinak aťhovat.
10. Městský soud v Praze v předmětné věci již jednou rozhodl, a rozsudkem ze dne 11. 7. 2023 č. j. 3 Af 32/2020-63 vyslovil nicotnost rozhodnutí žalovaného (ze dne 10. 2. 2020 č. j. MF-29775/2019/1604-7) i rozhodnutí ministryně (ze dne 9. 7. 2020 č. j. MF-29775/2019/1604-12), že žalovaný nebyl věcně příslušný ve věci rozhodnout. Ke kasační stížnosti žalovaného Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 8. 3. 2024 č. j. 3 As 175/2023-34 zrušil rozsudek městského soudu ze dne 11. 7. 2023 č. j. 3 Af 32/2020-63 a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud dovodil, že existují okolnosti, za nichž by mohl ve věci žalovaný rozhodovat. Konstatoval, že „*rozhodnutí stěžovatele a ministryně financí netrpí takovými vadami, které by mohly vyvolat jejich nicotnost.*“
11. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále též „*s. ř. s.*“), a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), jsa vázán závěry kasačního rozsudku Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Soud rozhodl ve věci bez nařízení jednání (byť žalovaný jednání žádal), neboť postupoval podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.; žalobu shledal důvodnou.
12. Z elektronicky vedeného správního spisu vyplývají tyto rozhodné skutečnosti.
13. Podle protokolu o cenové kontrole ze dne 7. 8. 2019 č. j. MF-8667/2018/1604-40 žalovaný provedl cenovou kontrolu žalobkyně, tehdy kontrolované osoby, ohledně dodržování věcně usměrňovaných cen podle § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách a ohledně vedení cenové evidence podle § 11 zákona o cenách, a to za kontrolované období od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2017. Popsal v něm kontrolní zjištění a dovodil, že kontrolovaná osoba získala nepřiměřený majetkový prospěch ve výši nejméně 1 345 347 Kč.
14. Dne 20. 8. 2019 proti protokolu o cenové kontrole ze dne 7. 8. 2019 č. j. MF-8667/2018/1604-40 kontrolovaná osoba podala námitky. Na str. 2 námitek dole označila důkazy, mimo jiné výpisy z ekonomického účtu zde blíže označených lokalit, 24 souborů ve formátu *pdf*.
15. Dne 24. 10. 2019 žalovaný vydal dodatek k protokolu o cenové kontrole ze dne 7. 8. 2019, jímž částečně vyhověl námitkám kontrolované osoby, a dovodil, že kontrolovaná osoba získala nepřiměřený majetkový prospěch ve výši nejméně 1 345 295 Kč, tedy nižší o 52 Kč.
16. Dne 21. 11. 2019 žalovaný pod č. j. MF-29775/2019/1604-2 oznámil zahájení správního řízení kontrolované osobě pro porušení § 6 odst. 1 písm. c), § 11 odst. 2 zákona o cenách.

17. Žalovaný rozhodnutím (ze dne 10. 2. 2020 č. j. MF-29775/2019/1604-7) uznal kontrolovanou osobu jako obviněnou vinnou přestupky popsány pod bodem 2. tohoto rozsudku, a uložil jí pokutu ve výši 3 363 000 Kč. V odůvodnění uvedl, že kontrolovaná osoba do kalkulace ceny vody odpadní pro lokalitu Holýšov za období 1. 1. 2015 do 31. 12. 2015 zahrnula odpis „Generel kanalizace Holýšov“, ačkoli se jedná o ekonomicky neoprávněný náklad. Jeho zahrnutím získala podle protokolu o cenové kontrole ze dne 7. 8. 2019 ve znění dodatku nepřiměřený majetkový prospěch ve výši 131 511 Kč. Do kalkulace cen vody pitné pro Skupinový vodovod, vody odpadní pro lokalitu Domažlice, vody odpadní pro lokalitu Holýšov, vody odpadní pro lokalitu Staňkov, vody pitné pro lokalitu Poběžovice, vody odpadní pro lokalitu Horšovský Týn a vody odpadní pro lokalitu Koloveč, uplatňované v období 1. 1. 2015 do 31. 12. 2017 zahrnula kontrolovaná osoba náklady na příspěvky na PP, což je ekonomicky neoprávněný náklad. Jeho zahrnutím získala podle protokolu ve znění dodatku nepřiměřený majetkový prospěch ve výši nejméně 1 213 784 Kč. Získala tím nepřiměřený majetkový prospěch celkem nejméně 1 345 295 Kč. K otázce uložení pokuty žalovaný uvedl, že nepřiměřený majetkový prospěch získaný uplatňováním ceny podle kalkulací, které zahrnovaly ekonomicky neoprávněný náklad, byl zjištěn ve výši nejméně 1 345 295 Kč. Dále bylo zjištěno nevedení evidence podle § 11 odst. 2 zákona o cenách. Výši nepřiměřeného majetkového prospěchu nelze zjistit s úplnou přesností. Za přestupek podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách lze uložit pokutu do 10 000 000 Kč, za přestupek podle § 16 odst. 1 písm. g) zákona o cenách lze uložit pokutu do 1 000 000 Kč, proto pokuta byla uložena podle § 41 odst. 1 přestupkového zákona podle přestupku podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách. Dále se žalovaný zabýval otázkou závažnosti spáchaných přestupků i polehčujícími a přitěžujícími okolnostmi. Uložená výše pokuty 3 363 000 Kč je zaokrouhlený 2,5násobek zjištěného minimálního majetkového prospěchu, pokuta je uložena ve výši 30,6 % z možného rozpětí pro uložení pokuty a dále se zabýval otázkou, zda takto uložená pokuta není likvidační. Proti rozhodnutí žalovaného podala kontrolovaná osoba rozklad.
18. Napadeným rozhodnutím (ze dne 9. 7. 2020 č. j. MF-29775/2019/1604-12) ministryně rozklad zamítla a rozhodnutí žalovaného potvrdila. S jeho závěry se ztotožnila a uvedla, že subjektivní ani objektivní promlčecí doba v daném případě neuplynula. Pro výši nepřiměřeného majetkového prospěchu jsou relevantní výše příspěvků na PP zahrnuté do kalkulací cen pro vodné a stočné, přičemž podklady prokazující zahrnuté částky nebyly uchovány. Jelikož fakturovaná cena pro vodné a stočné vychází z kalkulovaných nákladů, není výpis z evidence pro vyhodnocení cen vodného a stočného doložený kontrolovanou osobou pro stanovení výše nepřiměřeného majetkového prospěchu relevantní, tedy požadovaným dokladem. V kontrolovaném období nebyly příspěvky na PP uvedeny v demonstračním výčtu ekonomicky neoprávněných nákladů. Je proto nutné posuzovat tyto náklady shodně s ostatními náklady. Příspěvek na PP je zaměstnaneckým benefitem, nikoli formou odměny za pracovní výkon, není poskytován ani všem zaměstnancům. Není tudíž splněna podmínka nezbytnosti nákladů na výrobu, doručení či zajištění kvality zboží podléhajícímu věcnému usměrňování cen. Tento náklad proto není ekonomicky oprávněným. V dané věci bylo rozhodováno ve skutkově obdobných případech shodně s ohledem na předvídatelnost a objektivitu rozhodování, pokuta byla uložena v souladu s § 79 odst. 5 správního řádu.
19. Městský soud v Praze vycházel z této právní úpravy v rozhodném znění.

20. Podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách ve znění účinném do 30. 6. 2017 *právníká 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.*
21. Podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách ve znění účinném od 1. 7. 2017 *fyzická, právníká nebo podnikající fyzická osoba se jako prodávající dopustí přestupku tím, že sjedná nebo požaduje cenu, jejíž výše nebo kalkulace není v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen podle § 6 odst. 1.*
22. Podle § 16 odst. 1 písm. g) zákona o cenách ve znění účinném do 30. 6. 2017 *právníká nebo podnikající fyzická osoba se jako prodávající dopustí správního deliktu tím, že nevede nebo neuchovává evidenci o cenách podle § 11.*
23. Podle § 16 odst. 1 písm. g) zákona o cenách ve znění účinném od 1. 7. 2017 *fyzická, právníká nebo podnikající fyzická osoba se jako prodávající dopustí přestupku tím, že nevede nebo neuchovává evidenci o cenách podle § 11.*
24. Podle § 16 odst. 4 písm. a) zákona o cenách ve znění účinném do 30. 6. 2017 *za správní delikt se uloží pokuta do 1 000 000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. g), h) nebo i), odstavce 2 písm. b) nebo podle odstavce 3 písm. a) nebo c).*
25. Podle § 16 odst. 4 písm. a) zákona o cenách ve znění účinném od 1. 7. 2017 *za přestupek lze uložit pokutu do 1 000 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 1 písm. g) až i), odstavce 3 písm. b) nebo podle odstavce 2 písm. a) nebo c).*
26. Podle § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách ve znění účinném do 30. 6. 2017 *za správní delikt se uloží pokuta ve výši jedno až pětinasobku nepřiměřeného majetkového prospěchu, jde-li vyčíslit, zjištěného za kontrolované období, nejvýše za dobu jeho posledních 3 let, nebo do 1 000 000 Kč, je-li výše nepřiměřeného majetkového prospěchu nižší než 1 000 000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. a) až f), odstavce 2 písm. a) nebo odstavce 3 písm. b).*
27. Podle § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách ve znění účinném od 1. 7. 2017 *za přestupek lze uložit pokutu ve výši jedno až pětinasobku nepřiměřeného majetkového prospěchu, jde-li vyčíslit, zjištěného za kontrolované období, nejvýše za dobu jeho posledních 3 let, nebo do 1 000 000 Kč, je-li výše nepřiměřeného majetkového prospěchu nižší než 1 000 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 1 písm. a) až f), odstavce 3 písm. a) nebo odstavce 2 písm. b).*
28. Podle § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách ve znění účinném do 30. 6. 2017 *za správní delikt se uloží pokuta 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).*
29. Podle § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách ve znění účinném od 1. 7. 2017 *za přestupek lze uložit pokutu do 10 000 000 Kč, jestliže výši nepřiměřeného majetkového prospěchu nelze zjistit nebo nepřiměřený majetkový prospěch nevznikl, jde-li o přestupek podle odstavce 1 písm. a) až f), odstavce 3 písm. a) nebo odstavce 2 písm. b).*
30. Podle § 17 odst. 3 zákona o cenách ve znění účinném do 30. 6. 2017 *odpovědnost právníké osoby za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm nezačal řízení do 3 let ode dne, kdy se o porušení cenových předpisů cenový kontrolní orgán dozvěděl, nejpozději však do 5 let ode dne, kdy byl spáchán.*
31. Podle § 2 odst. 4 písm. c) přestupkového zákona *jestliže se zákon změnil během páchaní trvajících přestupků, použije se zákon účinný v době, kdy došlo k odstranění protiprávního stavu.*

32. Podle § 30 přestupkového zákona *promlčecí doba činí*
a) 1 rok, nebo
b) 3 roky, jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč.
33. Podle § 31 odst. 1 přestupkového zákona *promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po dni spáchání přestupku; dnem spáchání přestupku se rozumí den, kdy došlo k ukončení jednání, kterým byl přestupek spáchán. Je-li znakem přestupku účinek, promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po dni, kdy takový účinek nastal.*
34. Podle § 31 odst. 2 písm. c) přestupkového zákona *promlčecí doba počíná běžet u trvajících přestupků dnem následujícím po dni, kdy došlo k odstranění protiprávního stavu.*
35. Podle § 31 odst. 3 přestupkového zákona *dopustil-li se pachatel více přestupků, běží pro každý z nich promlčecí doba zvlášť.*
36. Podle § 32 odst. 2 písm. a) přestupkového zákona *promlčecí doba se přerušuje oznámením o zahájení řízení o přestupku.*
37. Podle § 32 odst. 3 přestupkového zákona *odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 3 roky od jeho spáchání; jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč, odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 5 let od jeho spáchání. Do této doby se nezapočítává doba, po kterou trvala některá ze skutečností podle odstavce 1.*
38. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2010 č. j. 7 As 11/2010-134, jsou správní soudy povinny přihlížet k zániku odpovědnosti za správní delikt, respektive přestupek z úřední povinnosti bez ohledu na to, zda tato námitka byla žalobcem uplatněna, či nikoliv (obdobně viz nálezy Ústavního soudu ze dne 5. 2. 2009 zn. II. ÚS 1416/2007, či ze dne 26. 2. 2009 zn. I. ÚS 1169/07). S ohledem na uvedené se soud předně zabýval otázkou zániku odpovědnosti žalobkyně za předmětné přestupky.
39. V *prvním žalobním bodu* žalobkyně namítá, že zanikla její odpovědnost za přestupky.
40. Soud předně připomíná, že ve správním trestání je třeba plně aplikovat ústavní zásadu retroaktivního působení pro pachatele příznivější právní úpravy [viz čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, též § 2 odst. 1 přestupkového zákona; shodně nálezy ze dne 13. 6. 2002, sp. zn. III. ÚS 611/01 (N 75/26 SbNU 253); ze dne 11. 7. 2007, sp. zn. II. ÚS 192/05 (N 110/46 SbNU 11)]. K příznivější právní úpravě, i kdyby nabyla účinnosti až po vydání žalobou napadeného rozhodnutí, je soud povinen přihlídnout, a to i bez námítky žalobce (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016 č. j. 5 As 104/2013-46).
41. Přestupkový zákon účinný od 1. 7. 2017 představuje komplexní reformu přestupkového práva, i jednotnou úpravu prekluzivních dob (viz § 30 přestupkového zákona). V § 112 odst. 2 věty první přestupkový zákon stanovil, že ustanovení dosavadních zákonů o prekluzivních lhůtách se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona nepoužijí. Odpovědnost za přestupek a dosavadní jiný správní delikt ale podle druhé věty § 112 odst. 2 tohoto zákona nezanikne dříve, než by uplynula některá ze lhůt podle věty první, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.
42. Ústavní soud dovodil, že § 112 odst. 2 přestupkového zákona je v rozporu právě s čl. 40 odst. 6 Listiny, neboť může vést ke zpřísnění podmínek odpovědnosti za spáchání přestupku. Proto postupně nálezy ze dne 4. 2. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 15/19 (ve vztahu k první

věť § 112 odst. 2), a ze dne 16. 6. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 4/20 (ve vztahu k druhé větě), zrušil celý § 112 odst. 2 přestupkového zákona (celé toto ustanovení bylo jako protiústavní zrušeno s účinky ke dni 22. 7. 2020).

43. Otázku užití příznivější právní úpravy na přestupky tak řeší toliko § 112 odst. 1 přestupkového zákona. Tato norma ve shodě se čl. 40 odst. 6 Listiny přikazuje retroaktivní aplikaci přestupkového zákona i na přestupky (či správní delikty) spáchané před nabytím jeho účinnosti, je-li nová úprava pro pachatele příznivější. Příznivější je proto ta úprava, podle které by došlo k zániku odpovědnosti za přestupek ještě před vydáním rozhodnutí o přestupku (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 4/20, body 22, 23).
44. Žalobkyně se v dané věci měla dopustit těchto přestupků:
 - 1) podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách tím, že zahrnula do kalkulací cen vody odpadní vody odvedené kanalizací nečištěné a odpadní vody odvedené kanalizací čištěné pro lokality Holýšov uplatňované v období od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2015 do kalkulační položky odpisy náklad „Generel kanalizace Holýšov“;
 - 2) podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách tím, že zahrnula do kalkulací cen vody pitné dodávané odběratelům pro Skupinový vodovod, vody odpadní pro lokalitu Domažlice, vody odpadní pro lokalitu Holýšov, vody odpadní pro lokalitu Staňkov, vody pitné pro lokalitu Poběžovice, vody odpadní pro lokalitu Horšovský Týn a vody odpadní pro lokalitu Koloveč uplatňované v období od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2017 náklady na příspěvky na PP;
 - 3) podle § 16 odst. 1 písm. g) zákona o cenách tím, že nevedla či neuchovala evidenci o cenách podle § 11 odst. 2 zákona o cenách, spočívající v neuchování údajů o nákladech zahrnutých do kalkulačních položek 3.2 Ostatní osobní náklady za jednotlivé roky kontrolovaného období.
45. Prvního přestupku (podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách) se žalobkyně měla dopustit v období od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2015 tím, že zahrnula do kalkulací cen vody odpadní vody odvedené kanalizací nečištěné a odpadní vody odvedené kanalizací čištěné pro lokality Holýšov do kalkulační položky odpisy náklad „Generel kanalizace Holýšov“. Žalobkyně tedy delikt měla spáchat před účinností (nového) přestupkového zákona, rozhodnutí žalovaného bylo vydáno až za účinnosti tohoto zákona.
46. Délku promlčecí doby ve vztahu k přestupkům (správním deliktům) podle zákona o cenách upravoval § 17 odst. 3 zákona o cenách, ve znění účinném do 30. 6. 2017. Podle tohoto ustanovení zanikla odpovědnost za správní delikt, jestliže o něm správní orgán nezahájil řízení do 3 let ode dne, kdy se o porušení cenových předpisů dozvěděl cenový kontrolní orgán, nejpozději však do 5 let ode dne, kdy byl spáchán.
47. V daném případě se o tom, že měl být správní delikt spáchán, cenový kontrolní orgán dozvěděl při vyhodnocení kontrolního zjištění dne 7. 8. 2019. Oznámení o zahájení řízení o něm bylo žalobkyni doručeno dne 21. 11. 2019. Žalovaný tak zahájil s žalobkyní řízení včas, během tříleté subjektivní promlčecí doby. Konec pětileté objektivní promlčecí doby připadal na den 1. 1. 2021. Napadené rozhodnutí nabylo právní moci dne 13. 7. 2020, a to v době, kdy dosud neuplynula objektivní promlčecí doba. Soud proto k této části námitek uzavírá, že podle dřívější právní úpravy (zákona o cenách) odpovědnost za správní delikt žalobkyně nezanikla.
48. Jak již bylo konstatováno shora, čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod přikazuje použít pozdější úpravu, je-li pro pachatele výhodnější. S nabytím účinnosti přestupkového

zákona byly sjednoceny promlčecí doby pro oblast správního trestání. Tříletá objektivní doba dopadá na ty přestupky, za které lze uložit pokutu s horní hranicí sazby alespoň 100 000 Kč [§ 30 písm. b) přestupkového zákona]. Na ostatní přestupky pak dopadá jednoletá objektivní promlčecí doba [§ 30 písm. a) přestupkového zákona]. Během této promlčecí doby musí správní orgán přinejmenším zahájit řízení o přestupku, aby se promlčecí doba přerušila a začala běžet promlčecí doba nová [§ 32 odst. 2 písm. a) přestupkového zákona].

49. Soud se proto zabýval otázkou, zda se v dané věci uplatní jednoletá či tříletá promlčecí doba, resp. zda je přestupek podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách přestupkem, za který lze uložit pokutu s horní hranicí sazby alespoň 100 000 Kč ve smyslu § 30 písm. b) přestupkového zákona.
50. Správní orgány mohou za přestupek podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách uložit pachateli pokutu ve výši jednoho až pětinasobku nepřiměřeného majetkového prospěchu (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 [§ 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách]. Nelze-li výši nepřiměřeného majetkového prospěchu zjistit (nebo s účinností od 1. 7. 2017 také, pokud nepřiměřený majetkový prospěch nevznikl) uloží správní orgány pokutu do 10 000 000 Kč [§ 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách].
51. Soud se ztotožnil s úvahou Krajského soudu v Brně vyjádřenou v rozsudku ze dne 28. 6. 2023 č. j. 31 A 22/2021-201, že ačkoli ustanovení § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách pro případy, kdy je možné zjistit výši nepřiměřeného majetkového prospěchu, a tato výše činí více jak 1 000 000 Kč, výslovně nestanovuje horní hranici sazby pokuty (pouze stanoví, že výše pokuty činí jeden až pětinasobek nepřiměřeného majetkového prospěchu), lze ze znění takto koncipovaného ustanovení seznat, že horní hranice bude minimálně jednonásobek nepřiměřeného majetkového prospěchu ve výši přesahující 1 000 000 Kč [což je vyšší než 100 000 Kč ve smyslu § 30 písm. b) přestupkového zákona]. V ostatních případech je horní hranice stanovena pevnou částkou, přesahující 100 000 Kč ve smyslu § 30 písm. b) přestupkového zákona [u nepřiměřeného majetkového prospěchu do 1 000 000 Kč je podle § 16 odst. 1 písm. b) zákona o cenách možno uložit pokutu do maximální výše 1 000 000 Kč; pokud nelze nepřiměřený majetkový prospěch zjistit lze podle § 16 odst. 1 písm. c) zákona o cenách uložit pokutu maximálně do výše 10 000 000 Kč]. Z principu předvídatelnosti práva pak plyne, že není možné, aby se promlčecí doba u stejného typu přestupku lišila v závislosti na aktuálních okolnostech přestupku (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2022 č. j. 2 As 70/2021-35).
52. K závěru, že přestupek podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách je přestupkem, za který lze uložit pokutu s horní hranicí sazby alespoň 100 000 Kč, dospěl rovněž Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 10. 2023 č. j. 2 As 303/2022-42, kde konstatoval, že „*citovaná ustanovení [§ 16 odst. 4 písm. b) a c) zákona o cenách, pozn. soudu] představují různé alternativy stanovení pokuty, byť si z nich správní orgán nemůže vybrat volně podle své úvahy. Pokud by správní orgán vyměřoval pokutu podle nepřiměřeného majetkového prospěchu do výše 1 000 000 Kč, byla by tato částka zároveň horní hranicí pokuty; pokud by pokutu vypočítával pro větší nepřiměřený majetkový prospěch, nižší pokuta by ani nepřicházela v úvahu. Pokud by nepřiměřený majetkový prospěch nešel zjistit, nebo by nevznikl, správní orgán by mohl uložit pokutu do výše 10 000 000 Kč; je tedy zřejmé, že i zde je horní hranice alespoň 100 000 Kč. Krajskému soudu lze přisvědčit v tom, že na začátku správního řízení sice ještě nebylo jasné, zda bude stěžovatelce uložena pokuta ve výši jedno až pětinasobku nepřiměřeného majetkového prospěchu, do 1 000 000 Kč, nebo do 10 000 000 Kč. Nicméně za situace, kdy stěžovatelce hrozila*

pokuta do výše 1 000 000 Kč, případně ještě vyšší, pokud by její nepřiměřený majetkový prospěch přesáhl tuto hranici nebo by nevznikl či nebyl zjištěn, by se mohla jen stěží domnívat, že se na ni nemá uplatnit úprava promlčecí doby pro přestupky s horní hranicí sazby pokuty minimálně 100 000 Kč.“

53. Jak vyplývá ze shora uvedeného, přestupek podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách je přestupkem, za který lze uložit pokutu s horní hranicí sazby alespoň 100 000 Kč a platí pro něj tudíž tříletá promlčecí doba podle § 30 písm. b) přestupkového zákona.
54. Uvedený závěr není dle městského soudu nikterak v rozporu se závěry Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 25. 9. 2020 č. j. 10 Afs 72/2020-76, že „[t]am, kde zvláštní zákon nestanoví horní hranici sazby pokuty ve výši 100 000 Kč, ale pouze způsob výpočtu pokuty (např. procentem z nějaké předem nejasné částky), uplatní se promlčecí doba kratší, a to jednoletá [§ 30 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky]. Jinak tomu bude např. u alternativně stanovené pokuty, nebo u pokuty sice procentuálně vyjádřené, limitované však horní hranicí sazby alespoň ve výši 100 000 Kč. Ke stejnému závěru ostatně dochází též komentářová literatura“.
55. V případě v pořadí prvního přestupku počala promlčecí doba běžet dne 1. 1. 2016 [§ 31 odst. 2 písm. c) přestupkového zákona] a zanikla dne 1. 1. 2019. Žalovaný přitom zahájil řízení o přestupcích žalobkyně až dne 21. 11. 2019 a pravomocně bylo ve věci rozhodnuto až dne 13. 7. 2020. Odpovědnost žalobkyně za tento přestupek podle přestupkového zákona tedy zanikla. Nová právní úprava (přestupkový zákon) je tudíž pro žalobkyni příznivější, a proto musí být ve prospěch aplikována.
56. Soud k této části uzavírá, že odpovědnost žalobkyně za první přestupek podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách, kterého se dopustila tím, že zahrnula do kalkulací cen vody odpadní vody odvedené kanalizací nečištěné a odpadní vody odvedené kanalizací čištěné pro lokality Holýšov uplatňované v období od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2015 do kalkulační položky odpisy náklad „Generel kanalizace Holýšov“, zanikla v rámci uplynutí prekluzivní lhůty stanovené přestupkovým zákonem. Tato skutečnost sama o sobě zakládá důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí i rozhodnutí žalovaného.
57. Dále soud přistoupil k posouzení, zda zanikla odpovědnost žalobkyně i za ostatní dva přestupky, za něž byla sankcionována.
58. Žalobkyně se měla dopustit v pořadí druhého přestupku podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách tím, že zahrnula do kalkulací cen vody pitné dodávané odběratelům pro Skupinový vodovod, vody odpadní pro lokalitu Domažlice, vody odpadní pro lokalitu Holýšov, vody odpadní pro lokalitu Staňkov, vody pitné pro lokalitu Poběžovice, vody odpadní pro lokalitu Horšovský Týn a vody odpadní pro lokalitu Koloveč uplatňované v období od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2017 náklady na příspěvky na penzijní připojištění. Specifikovaného (druhého) přestupku se žalobkyně dopustila v období od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2017. V tomto období (během páchání přestupku žalobkyní) přitom došlo ke změně právní úpravy, když 1. 7. 2017 nabyl účinnosti přestupkový zákon. Pro případy, kdy se změnila právní úprava během páchání přestupku, upravuje přestupkový zákon pravidla časové působnosti. Podle § 2 odst. 3 přestupkového zákona platí, že jestliže se zákon změnil během páchání přestupku, použije se zákon, který je účinný při dokončení jednání, kterým je přestupek spáchán. Ustanovení § 2 odst. 4 zákona pak obsahuje speciální úpravu ve vztahu k pokračujícím, hromadným a trvajícím přestupkům. Podle § 2 odst. 4 písm. c) jestliže se zákon změnil během páchání trvajících přestupků, použije se zákon účinný v době, kdy došlo k odstranění protiprávního stavu. U tohoto přestupku je proto nutné aplikovat právní úpravu promlčecí

doby podle přestupkového zákona, účinného v době ukončení jednání žalobkyně, resp. odstranění protiprávního stavu.

59. Podle § 30 přestupkového zákona činí promlčecí doba 3 roky v případě přestupků, za které lze uložit pokutu s horní hranicí sazby alespoň 100 000 Kč [§ 30 písm. b) přestupkového zákona], na ostatní přestupky pak dopadá promlčecí doba v délce 1 roku [§ 30 písm. a) přestupkového zákona].
60. Jak je shora uvedeno, soud dospěl k závěru, že přestupek podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách je přestupkem, za který lze uložit pokutu s horní hranicí sazby alespoň 100 000 Kč a platí pro něj tudíž tříletá promlčecí doba podle § 30 písm. b) přestupkového zákona.
61. U druhého přestupku počala promlčecí doba běžet dne 1. 1. 2018 a uplynula by dne 1. 1. 2021. V mezidobí žalovaný zahájil s žalobkyní řízení dne 21. 11. 2019. Tím došlo podle § 32 odst. 2 písm. a) přestupkového zákona k přerušení promlčecí doby a začala běžet promlčecí doba nová. Podle § 32 odst. 3 přestupkového zákona přitom platí, že u přestupku, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč, odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 5 let od jeho spáchání, v daném případě tedy 1. 1. 2023. O přestupku žalobkyně bylo pravomocně rozhodnuto dne 13. 7. 2020, k uplynutí promlčecí doby a k zániku odpovědnosti žalobkyně za v pořadí druhý přestupek tak nedošlo.
62. Soud rovněž přistoupil k posouzení případného zániku odpovědnosti za v pořadí třetí přestupek žalobkyně podle § 16 odst. 1 písm. g) zákona o cenách, kterého se měla dopustit tím, že nevedla či neuchovala evidenci o cenách podle § 11 odst. 2 zákona o cenách, spočívající v neuchování údajů o nákladech zahrnutých do kalkulačních položek 3.2 Ostatní osobní náklady za jednotlivé roky kontrolovaného období. Žalovaný ve výroku rozhodnutí vymezil dobu spáchaného deliktu jako „*jednotlivé roky kontrolovaného období*“. Soud k takto formulované době uvádí, že konkretizaci času spáchání přestupku, která je v souladu s § 93 odst. 1 písm. a) přestupkového zákona obligatorní náležitostí výrokové části rozhodnutí o přestupku, je třeba učinit přesně, tedy přesně specifikovat časové ohraničení skutku tak, aby jej nebylo možno zaměnit s jiným. Žalovaným zvolená formulace „*jednotlivé roky kontrolovaného období*“ takovému vymezení zcela neodpovídá, bylo by vhodnější, aby žalovaný dobu spáchání přestupku vymezil přesněji, a to určeným datem. Z odůvodnění rozhodnutí žalovaného, a to z prvního odstavce odůvodnění na straně 3 rozhodnutí žalovaného je však zcela zřejmé, že kontrolovaným obdobím se rozumí období od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2017. Soud v takto vymezené době neshledal důvod napadené rozhodnutí rušit pro nepřezkoumatelnost, doba spáchání uvedeného přestupku vyplývá z napadeného rozhodnutí (resp. rozhodnutí žalovaného), což ostatně ani není předmětem sporu mezi účastníky.
63. K v pořadí třetímu přestupku soud v souladu se závěry vyjádřenými ke druhému přestupku uvádí, že podle § 2 odst. 4 přestupkového zákona je nutné aplikovat právní úpravu promlčecí doby podle přestupkového zákona, jež byl účinný v době ukončení jednání žalobkyně, resp. odstranění protiprávního stavu. Podle § 30 přestupkového zákona činí promlčecí doba 3 roky v případě přestupků, za které lze uložit pokutu s horní hranicí sazby alespoň 100 000 Kč [§ 30 písm. b) přestupkového zákona], na ostatní přestupky pak dopadá promlčecí doba v délce 1 roku [§ 30 písm. a) přestupkového zákona].
64. Za přestupek podle § 16 odst. 1 písm. g) zákona o cenách lze v souladu s § 16 odst. 4 písm. a) přestupkového zákona uložit pokutu do 1 000 000 Kč, tedy pokutu s horní hranicí sazby

převyšující 100 000 Kč a platí pro něj tudíž tříletá promlčecí doba podle § 30 písm. b) přestupkového zákona.

65. U tohoto přestupku počala promlčecí doba běžet dne 1. 1. 2018 a uplynula by dne 1. 1. 2021. V mezidobí přitom žalovaný zahájil s žalobkyní řízení (dne 21. 11. 2019), čímž došlo podle § 32 odst. 2 písm. a) přestupkového zákona k přerušení promlčecí doby a začala běžet promlčecí doba nová. Podle § 32 odst. 3 přestupkového zákona přitom platí, že u přestupku, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč, odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 5 let od jeho spáchání, v daném případě tedy 1. 1. 2023. O přestupku žalobkyně bylo pravomocně rozhodnuto dne 13. 7. 2020, k uplynutí promlčecí doby a k zániku odpovědnosti žalobkyně za daný přestupek tak nedošlo.
66. První žalobní bod tedy shledal městský soud důvodný pouze ve vztahu k v pořadí prvnímu přestupku žalobkyně [podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách, kterého se dopustila tím, že zahrnula do kalkulací cen vody odpadní vody odvedené kanalizací nečištěné a odpadní vody odvedené kanalizací čištěné pro lokality Holýšov uplatňované v období od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2015 do kalkulační položky odpisy náklad „Generel kanalizace Holýšov“].
67. Soud před druhý žalobní bod předřadil vypořádání třetího žalobního bodu. Ke *třetímu žalobnímu bodu*, který se týká druhého přestupku žalobkyně [podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách, kterého se měla dopustit tím, že zahrnula do kalkulací cen vody pitné dodávané odběratelům pro Skupinový vodovod, vody odpadní pro lokalitu Domažlice, vody odpadní pro lokalitu Holýšov, vody odpadní pro lokalitu Staňkov, vody pitné pro lokalitu Pobežovice, vody odpadní pro lokalitu Horšovský Týn a vody odpadní pro lokalitu Koloveč uplatňované v období od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2017 náklady na příspěvky na penzijní připojištění], soud uvádí, že žalobkyně v něm brojí proti neuznání příspěvků na PP do kalkulace cen jako ekonomicky oprávněných nákladů.
68. Podle § 2 odst. 7 písm. a) zákona o cenách *pro účely tohoto zákona 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.*
69. Otázkou, zda lze považovat příspěvek na PP za ekonomicky oprávněný náklad ve smyslu § 2 odst. 7 písm. a) zákona o cenách se již zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 3. 2023 č. j. 10 As 89/2021-129. Městský soud v Praze neshledal důvod se od závěrů vyslovených Nejvyšším správním soudem odchýlit. Nejvyšší správní soud v něm 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 (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2008 č. j. 2 Afs 109/2007 146). K příspěvku na PP Nejvyšší správní soud přímo uvedl: „*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). 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.“

70. V souzené věci však žalobkyně vznesla námitku, že vycházela z cenových věstníků vydávaných žalovaným, přičemž v kontrolovaném období let 2015-2017 příspěvky v seznamu neuznatelných ekonomických nákladů uvedeny nebyly, a tedy že jednala v dobré víře v předpisy žalovaného. Současně upozornila, že až teprve Výměr MF 04/2019 účinný od 1. 1. 2020 zakotvil, že příspěvky na penzijní připojištění a životní pojištění nelze uznat za ekonomicky oprávněné náklady.
71. Obdobnou situací, kdy žalobce, resp. stěžovatel argumentoval přístupem žalovaného k cenové regulaci a dovolával se legitimního očekávání pramenícího z takového přístupu, se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 5. 5. 2023 č. j. 5 As 99/2021-60. Závěry vyslovené v tomto rozsudku dopadají i na souzenou věc.
72. Ve shodě se závěry Nejvyššího správního soudu vyjádřenými ve shora specifikovaném rozsudku soud uvádí, 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. 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 žalobkyně.
73. Seznam zboží, u něhož se uplatňují věcně usměrňované ceny, je v relevantních cenových výměrech žalovaného (č. 01/2015, 01/2016 a 01/2017) obsažen v jejich části II. Ještě před samotným výčtem jednotlivých druhů zboží a služeb je v této části obsaženo obecné ustanovení označené písmenem A obsahující toliko demonstrativní výčet nákladů, které nelze uznat za ekonomicky oprávněné. Příspěvky na PP nejsou v tomto výčtu obsaženy. Na podnikání žalobkyně 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 PP 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*“. Pokud určité pravidlo platí pouze pro odlišné případy (zde pro užití železniční infrastruktury), z neuvedení tohoto pravidla v části dopadající na případ žalobkyně nelze jednoznačně dovodit, že toto pravidlo platit na případ žalobkyně 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 PP 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 podle zákona o daních z příjmů v letech 2002-2009.

74. Soud s ohledem na shora uvedené uzavírá, že žalobkyně mohla být v dobré víře, že příspěvky na PP zaměstnanců v letech 2015 až 2017 představovaly ekonomicky oprávněné náklady ve smyslu § 2 odst. 7 písm. a) zákona o cenách. Přestože následně judikatura dovodila, že tento typ nákladů zákonnou definici nesplňuje, v tomto konkrétním případě byly naplněny podmínky pro ochranu dobré víry žalobkyně. Tím, že zahrнула do cenových kalkulací příspěvky na penzijní připojištění, tedy žalobkyně nespáchala přestupek ve smyslu § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách. Třetí žalobní bod je důvodný.
75. *Ve druhém žalobním bodu* žalobkyně namítá nesprávnost zjištění ohledně neuchování podkladů prokazujících dodržení pravidel věcného usměrňování cen, která měla vést k nesprávnému stanovení výše nepřiměřeného majetkového prospěchu. Žalobkyně tvrdí, že přílohou námitek ze dne 20. 8. 2019, které zasílala ke kontrolním zjištěním uvedeným v protokolu ze dne 7. 8. 2019, byly veškeré doklady, jejichž údajnou absenci žalovaný zjistil.
76. Soud ověřil z obsahu námitek ze dne 20. 8. 2019, které žalobkyně zasílala ke kontrolním zjištěním uvedeným v protokolu ze dne 7. 8. 2019, že na str. 2 dole, označila důkazy, mimo jiné výpisy z ekonomického účtu zde blíže označených lokalit, a to 24 souborů ve formátu *pdf*. Z elektronicky vedeného správního spisu doloženého žalovaným tato tvrzení nelze ověřit, zda žalobkyně jmenované podklady žalovanému skutečně doručila či nikoliv. V tomto ohledu spis totiž není úplný, chybí mimo jiné i doručky. Jelikož soud ruší napadené rozhodnutí z důvodů, že zanikla odpovědnost za první přestupek a žalobkyně nespáchala druhý přestupek, tedy z důvodů týkajících se přestupků, jimiž měl být získán nepřiměřený majetkový prospěch, již nevyzýval žalovaného k předložení úplného správního spisu (nejlépe v autentické listinné podobě, v níž lze ověřit obsah spisu i časový sled jednotlivých úkonů i doložené listinné podklady). Bude tedy na žalovaném, aby se v dalším řízení zabýval předmětnými námitkami žalobkyně a posoudil, zda žalobkyně spáchala přestupek podle § 16 odst. 1 písm. g) zákona o cenách tím, že nevedla či neuchovala evidenci o cenách podle § 11 odst. 2 zákona o cenách, spočívající v neuchování údajů o nákladech zahrnutých do kalkulačních položek 3.2 Ostatní osobní náklady za jednotlivé roky kontrolovaného období.
77. Jelikož soud shledal, že zanikla odpovědnost žalobkyně za první přestupek podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách a že žalobkyně nespáchala druhý přestupek podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách, což má vliv zejména na výši uložené pokuty, nemohl z povahy

věci vypořádat námitky *čtvrtého žalobního bodu* směřující právě proti výši uložené pokuty. Bude na žalovaném, aby se námitkami zde uplatněnými zabýval v dalším řízení.

78. Toliko pro úplnost k námitce žalobkyně vznesené v replice ze dne 15. 7. 2021 zpochybňující příslušnost žalovaného rozhodnout ve věci, soud v souladu s právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v rozsudku ze dne 8. 3. 2024 č. j. 3 As 175/2023-34, jímž je vázán, uvádí, že žalovaný není absolutně věcně nepřislušný pro rozhodování předmětné věci, neboť existují myslitelné okolnosti, za nichž by mohl ve věci rozhodovat. Případná věcná nepřislušnost žalovaného tak nezpůsobuje nicotnost napadeného rozhodnutí, k níž by musel soud přihlédnout z úřední povinnosti, nýbrž pouhou nezákonnost, k níž mohou správní soudy přihlédnout pouze na základě námitky účastníka řízení. Žalobkyně však svou námitku o nepřislušnosti žalovaného uplatnila až po lhůtě pro podání žaloby podle § 72 odst. 1 s. ř. s., soud se jí proto nezabýval (§ 71 odst. 2 s. ř. s.).
79. Protože v projednávaném případě došlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mělo za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, soud zrušil rozhodnutí ministryně bez jednání podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.), obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005 č. j. 3 As 57/2004-39. Ze stejného důvodu soud zrušil v souladu s § 78 odst. 3 s. ř. s. i rozhodnutí žalovaného. Právním názorem vyloveným v tomto rozsudku je žalovaný vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
80. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož 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. Ve věci měla plný úspěch žalobkyně, a soud proto uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobkyni ve stanovené lhůtě náhradu nákladů řízení. Náklady žalobkyně představuje zaplacený soudní poplatek (ve výši 3 000 Kč za žalobu a ve výši 1 000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku, v němž byla úspěšná) a náklady související s právním zastoupením žalobkyně advokátem. Tyto jsou tvořeny jednak odměnou za dva úkony právní služby (převzetí zastoupení a sepsí žaloby). Sazba odměny za jeden úkon právní služby činí podle advokátního tarifu – vyhlášky č. 177/1996 Sb. částku 3 100 Kč [§ 6 odst. 1, § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], dále dvěma paušálními částkami ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu) a DPH ve výši 21 %, to vše v celkové částce 8 228 Kč. Žalobkyni tak bude na náhradě nákladů zaplacená žalovaným celková částka 12 228 Kč, a to do rukou jejího zástupce Mgr. Petra Buršíka, advokáta. Jelikož v replice žalobkyně do věci nevznesla nové světlo, soud neshledal důvod, aby náklad za repliku žalobkyni jako důvodný přiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 30. dubna 2024

JUDr. Ludmila Sandnerová v. r.
předsedkyně senátu