

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobkyně: **Královéhradecká provozní, a. s.**, se sídlem Víta Nejedlého 893/6, Hradec Králové, zastoupena Mgr. Lukášem Nohejlem, advokátem se sídlem Římská 104/14, Praha 2, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 6. 2015, č. j. 19581/15/5000-10610-711414, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. 10. 2017, č. j. 31 Af 52/2015 - 155,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobkyně **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

IV. Žalobkyni **se vrací** zaplacený soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5.000 Kč, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a rozsudek krajského soudu

[1] Specializovaný finanční úřad rozhodnutím ze dne 4. 3. 2015, č. j. 40772/15/4127-20735-607803, žalobkyni uložil pokutu ve výši 900.000 Kč podle § 16

odst. 4 písm. c) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách (dále jen „zákon o cenách“), a to za spáchání správního deliktu dle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách. Tohoto správního deliktu se žalobkyně dopustila tím, že nerespektovala závazný postup při tvorbě ceny nebo při kalkulaci ceny podle § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách, a to za období od 1. 1. 2011 do 31. 12. 2012. Podle § 2 odst. 7 písm. a) zákona o cenách se za ekonomicky oprávněné náklady považují technologicky nezbytné přímé a nepřímé náklady a náklady oběhu. Náklady na reklamu a propagaci, náklady na podporu ochranné známky, které žalobkyně zahrnula do kalkulací cen vody pitné a vody odvedené v položkách správní režie, nebyly uznány za ekonomicky oprávněné náklady oběhu ve smyslu účelnosti a efektivity, a to s přihlédnutím ke zvláštnostem daného zboží. Pro vodu dodanou a vodu odvedenou tak žalobkyně sjednala a požadovala ceny, jejichž výše nebo kalkulace nejsou v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen podle § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách. Současně specializovaný finanční úřad rozhodl o povinnosti nahradit náklady správního řízení ve výši 1.000 Kč.

[2] Odvolání žalobkyně žalovaný zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové, který ji rozsudkem ze dne 30. 3. 2017, č. j. 31 Af 52/2015 - 92, zamítl. Nejvyšší správní soud ke kasační stížnosti žalobkyně rozsudek krajského soudu zrušil (rozsudek ze dne 8. 6. 2017, č. j. 1 As 180/2017 - 43) pro jinou vadu řízení, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Krajský soud totiž v rozporu s výslovným vyjádřením žalobkyně, že nesouhlasí s projednáním věci bez nařízení jednání, ve věci rozhodl, aniž by jednání nařídil. Nejvyšší správní soud tedy krajskému soudu vrátil věc k dalšímu řízení s pokynem, aby ve věci nařídil jednání.

[4] Krajský soud žalobu opětovně zamítl v záhlaví popsaným rozsudkem. Připomněl, že v posuzovaném období bylo možné do ceny vody pitné a vody odvodené zahrnout pouze ekonomicky oprávněné náklady pořízení, zpracování a oběhu zboží doložitelné z účetnictví. Ekonomicky oprávněnými náklady přitom mohou být „*náklady pořízení odpovídajícího množství přímého materiálu, mzdové a ostatní osobní náklady, technologicky nezbytné ostatní přímé a nepřímé náklady a náklady oběhu*“, zároveň je nutné přihlédnout ke „*zvláštnostem daného zboží*“. Náklady na reklamu a propagaci a náklady na podporu ochranné známky zjevně za takové náklady považovat nelze. Šlo by snad uvažovat o podřazení pod položku „náklady oběhu“; soud přitom dospěl ke shodnému závěru jako správní orgány, že pouze náklady na reklamu a propagaci, u nichž lze předpokládat zvýšení spotřeby kohoutkové vody, jsou náklady ekonomicky oprávněnými.

[5] Soud zdůraznil, že voda je komoditou, jejíž systém dodávání odběratelům (a její odvádění) má síťovou povahu. Jedna vodárenská společnost má v určité lokalitě zpravidla dominantní postavení. Koneční odběratelé si tedy nemohou vybrat mezi více vodárenskými společnostmi nabízejícími dodávky a odvod vody, v dané lokalitě a v daném čase funguje zpravidla pouze jedna vodohospodářská infrastruktura, kterou spravuje jedna společnost. Pokud tedy má být účelem nákladů na reklamu a propagaci a na podporu ochranné známky působení na konečného odběratele v tom směru, aby využíval služeb určité společnosti (a nikoliv služeb konkurenční společnosti), jde o náklady ekonomicky neoprávněné, které by řádný hospodář nevynaložil. Platí totiž logika (zastávaná správními

orgány), podle níž odběratel stejně bezprostředně neovlivní, jaká voda mu „*teče z kohoutku*“, a je mu tak v posledku i jedno, jaké je značky.

[6] Krajský soud shodně se žalobkyní (a na rozdíl od správních orgánů) vnímal náklady na reklamu šířeji, tedy též jako náklady vynaložené za účelem „budování značky“. Tímto způsobem pojímané náklady však dle krajského soudu nelze považovat za *ekonomicky oprávněné náklady oběhu zboží*, neboť nejsou spojeny s pohybem zboží od výrobce ke spotřebiteli. V podstatě jde o náklady na rozšíření smluvní sítě s vlastníky vodárenské infrastruktury (a tím získání nových odběratelů). Pokud jde o náklady na monitoring tisku a náklady na kodexy etiky, kodexy bezpečnosti práce, ekologický kodex a jiné interní písemnosti, které žalobce zahrnul pod náklady na reklamu, pak platí totéž, co bylo uvedeno výše.
[7] K námitce žalobkyně, podle níž se správní orgány nijak nezabývaly předloženým znaleckým posudkem „Kvantifikace přínosů z využívání ochranné známky VEOLIA a určení dalších nekvantifikovatelných přínosů ve společnosti Královéhradecká provozní, a.s.“, soud odkázal na str. 43-45 rozhodnutí Specializovaného finančního úřadu. K odkazům na rozhodovací praxi nejvyšších soudů ve Spojených státech amerických soud uvedl, že takové odkazy mohou hrát pouze podpůrnou roli (judikatura amerických soudů krajský soud nijak neváže, byť takový srovnávací argument jistě může být zajímavý a inspirativní). Vypovídací hodnota citované odborné publikace a v ní rozebírané judikatury je dále omezená tím, že tato publikace vyšla již v roce 1978.

[8] Dle soudu žalovaný při hodnocení kritérií (kritérium účelnosti a efektivity) v souvislosti s posuzováním vynaložených nákladů z pohledu péče řádného hospodáře, nevybočil ze zákonem předvídaných mezí. Soud žalobkyni přisvědčil, že konstatování žalovaného, podle nějž smíšené vodárenské společnosti působící v dalších regionech běžně náklady na reklamu, propagaci a podporu ochranné známky v regulovaných cenách vody pitné a vody odvedené nekalkulují, je nevhodným srovnáním. Toto dílčí pochybení však nic nemění na správnosti konečných závěrů o ekonomické neoprávněnosti uplatňovaných nákladů. K argumentaci účelem zákona užité správními orgány soud uvedl, že teleologický výklad je standardní výkladovou metodou užívanou při interpretaci právních předpisů. Ochranu slabší smluvní strany označuje za cíl úpravy cenové regulace obsažené v zákoně o cenách též judikatura a doktrína. Nejde tedy o žádné svévolné kritérium.

[9] S tím, která kritéria je třeba považovat za rozhodná pro posouzení ekonomické oprávněnosti nákladů, krajský soud v obecné rovině se žalobkyní souhlasil. Není však pravdou, že by podle nich žalovaný nepostupoval. Žalovaný pouze jejich aplikací dospěl k odlišným závěrům než žalobkyně (dle krajského soudu správným). Krajský soud uvedl, že § 2 odst. 7 zákona o cenách nelze vykládat způsobem, podle nějž každý závěr kontrolních orgánů o ekonomické neoprávněnosti určitého nákladu musí být podložen komparací s jinými subjekty nacházejícími se v obdobném postavení jako kontrolovaný subjekt. Jde o kritérium, které může být v určitých situacích vhodné využít, ale někdy lze k závěru o ekonomické neoprávněnosti posuzovaných nákladů dospět i jiným způsobem, jak tomu bylo v nynějším případě. Použít jako srovnávací kritérium dosavadní praxi žalobkyně pak nelze vůbec, neboť by žalobkyně tímto způsobem mohla založit ekonomickou oprávněnost některých nákladů již jen tím, že by je po určitou dobu vynakládala.

[10] Výčty nákladů, které lze uznat jako ekonomicky oprávněné, obsažené v cenových výměrech Ministerstva financí č. 01/2010 a č. 01/2012 jsou pouze demonstrativní. Skutečnost, že v tomto výčtu nejsou zařazeny náklady na reklamu, propagaci a podporu ochranné známky, sama o sobě nevypovídá nic o tom, zda je lze považovat za ekonomicky oprávněné.

[11] Krajský soud shrnul, že rozhodnutí žalovaného není nepřezkoumatelné. Odůvodnění rozhodnutí je založeno na „uceleném argumentačním systému". Krajský soud žalobkyni přisvědčil, že za určitých okolností může správní praxe orgánů veřejné správy založit legitimní očekávání dotčených subjektů. Skutečnost, že při předchozí cenové kontrole správní orgány žalobkyni nic nevytkly, nemůže představovat ustálenou, jednotnou a dlouhodobou činnost orgánů veřejné správy opakovaně potvrzující určitý výklad právních předpisů, tedy ustálenou správní praxi, která by mohla založit legitimní očekávání žalobkyně.

II. Obsah kasační stížnosti

[12] Žalobkyně (stěžovatelka) brojí proti rozsudku krajského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.").

[13] První okruh kasačních námitek lze shrnout jako námitky proti postupu krajského soudu při nařízeném jednání a související nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu (čl. II. kasační stížnosti). Dle stěžovatelky se krajský soud neřídil závazným právním názorem vyjádřeným v předcházejícím rozsudku Nejvyššího správního soudu. Soud se měl při jednání zabývat stěžovatelkou namítanou nezákonností a její argumentací, což neučinil. Jednání bylo formální, soud provedl jediný výslech stěžovatelky, po kterém zamítl její návrhy na provedení dokazování, a poté vydal rozsudek, který je s původním rozsudkem prakticky identický. Tímto postupem soud zasáhl do stěžovatelčina práva na spravedlivý proces. Krajský soud nijak nezohlednil námitky obsažené v kasační stížnosti a nepřihlédl ani k argumentaci přednesené při jednání.

[14] Stěžovatelka dále namítá (čl. IV. kasační stížnosti), že rozhodnutí správního orgánu je nepřezkoumatelné a v něm konstatovaný skutkový stav nemá oporu ve spisu ani v právní úpravě. Z těchto důvodů měl krajský soud rozhodnutí správního orgánu zrušit. V bodě 21. a násl. kasační stížnosti stěžovatelka upřesňuje, že správní orgány neodůvodněnou změnou zavedené správní praxe porušily princip předvídatelnosti a ochrany dobré víry. V žádné z předchozích kontrol správní orgány náklady na reklamu (včetně nákladů na ochrannou známku) nijak nezpochybnily či neshledaly ekonomicky neoprávněnými. I z tohoto důvodu měl soud rozhodnutí žalovaného zrušit. Správní orgán o změně svého názoru a praxe musí dotčené subjekty předem informovat, než je za jejich stabilní chování začne bez varování sankcionovat; jinak se jedná o nepřípustnou retroaktivitu v neprospěch jednotlivce.

[15] Zahrnutí nákladů na reklamu a propagaci nemůže být závislé na místních a časových podmínkách; buď oprávněné je, anebo není. Cenový výměr, který stanoví okruh přípustných nákladů, obsahuje demonstrativní výčet položek, které do věcně usměrňované ceny vody zahrnout nelze. Reklama mezi těmito položkami není. Správní orgány neměly věc hodnotit „pocitově“, ale měly pouze posoudit, zda byla splněna zákonná kritéria, což se nestalo. Správní uvážení je v tomto případě nepřezkoumatelné. Náklady na reklamu ve výčtu nákladů, které nelze zahrnout do regulované ceny, nejsou uvedeny záměrně. Tvrdí-li žalovaný, že stěžovatelka náklady na reklamu za splnění určitých podmínek do výpočtu věcně usměrňované ceny zahrnovat smí, je tím argumentace prvostupňového orgánu vyvrácena. V dané věci je při akcentování premisy obecné přípustnosti zahrnutí nákladů na reklamu do výpočtu ceny podstatné pouze kritérium postupu řádného hospodáře.

[16] Stěžovatelka se dále „stručně vyjadřuje k ústavněprávní rovině povahy cenových výměrů“ a uvádí důvody, pro které nesouhlasí s pojetím cenového výměru jakožto právního předpisu, jak je zakotveno v judikatuře Nejvyššího správního soudu [body 21.q) – 21.w) kasační stížnosti].

[17] Stěžovatelku znepokojuje, že původní nezákonný rozsudek byl již několik dní po jeho vydání zpřístupněn celé finanční správě a při kontrole u jiných společností ze stěžovatelčiny skupiny jej již kontroloři měli k dispozici. Je tedy zřejmé, že věc dalece přesahuje pouhý stěžovatelčin individuální zájem. Ve stěžovatelčině věci se jedná o ukázkový případ excesu státní správy z limitů daných zákonem.

[18] Stěžovatelka pokládá za nepřípustné, že argumentace prvostupňového správního orgánu byla zásadním způsobem modifikována žalovaným, a to v reakci na odvolací námitky. Krajský soud pak uvádí, že argumentace správních orgánů je sice v některých bodech nesprávná, ale rozhodnutí nezrušil a celou argumentaci dále dotváří. Tímto postupem je stěžovatelce odpírána spravedlnost a možnost se účinně bránit. Již prvoinstanční rozhodnutí má být v dostatečné kvalitě tak, aby z něj vyplývalo, jakým konkrétním jednáním byl porušen právní předpis a proč. Stěžovatelka je krácena na svých právech, neboť proti nově odůvodněnému rozhodnutí vyšší instance nemá opravné prostředky, které by měla proti rozhodnutí specializovaného finančního úřadu.

[19] Z formulací obsažených v oznámení o zahájení řízení ze dne 9. 4. 2014 (konstatování, že stěžovatelka „spáchala správní delikt“) a v protokolu z cenové kontroly vyplývá, že specializovaný finanční úřad byl již při zahájení řízení rozhodnut udělit stěžovatelce sankci. Žalovaný i krajský soud tuto námitku přešli jako formální chybu. Rozhodnutí však mělo být zrušeno z důvodu nezákonnosti a též nicotnosti spočívající v jeho vnitřní rozpornosti.

[20] Dále stěžovatelka namítá nesprávné posouzení právní otázky, zejména nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že náklady na reklamu, propagaci a na podporu ochranné známky nejsou ekonomicky oprávněnými náklady (s. 15 – 21 kasační stížnosti), že nejde o náklady oběhu zboží (s. 21 – 22 kasační stížnosti) a že postupem správního orgánu nebylo zasaženo do stěžovatelčiných ústavně chráněných práv (s. 23 – 24 kasační stížnosti).

[21] K prvnímu z těchto tří okruhů stěžovatelka uvádí, že oprávněnost nákladu je nutno hodnotit výlučně dle zákonem stanovených kritérií. Kritéria, která použily správní orgány, žádný právní předpis nezná; správní orgány naopak kritéria plynoucí z právní úpravy opomenuly. Nesprávné právní posouzení stěžovatelka spatřuje v tom, že krajský soud kritérium „účelnosti a efektivity" pojal jako synonymum pro „péči řádného hospodáře". Správní orgány ani soud se vůbec nezabývaly podmínkou pro postih správního deliktu vyjádřenou v judikatuře, že skutečně vynaložené náklady v nikoli nevýznamné míře převyšují náklady ekonomicky oprávněné.

[22] Stěžovatelka náklady na reklamu vynakládá a do věcně usměrňované ceny zahrnuje po řadu let stále ve stejné míře. Porušení péče řádného hospodáře stěžovatelce vytýkal správní orgán, který toto obecné tvrzení žádným zákonným způsobem nedoložil. Naopak stěžovatelka předložila důkazy k tomu, že její reklama má efekt. Měl-li soud stěžovatelkou vynaloženou výši nákladů za přiměřenou, odpovídající této péči, pak vlastně vyvrací tvrzení správního orgánu; tato zásadní skutečnost se ale v rozsudku děje „mimochodem" a není dále akcentována.

[23] Reklama a budování dobrého jména stěžovatelky má v posledních letech větší význam než jindy – proti stěžovatelce je již mnoho let vedena mediální kampaň, zacílená na její očernění v očích koncových spotřebitelů. Jsou to právě spotřebitelé (občané obcí), kdo následně volí své zástupce do obecních zastupitelstev, kde se rozhoduje mimo jiné o tom, jakým způsobem a kým bude infrastruktura provozována. Argument, že spotřebiteli je jedno, jaká voda mu teče z kohoutku, není pravdivý. Spotřebitel se neřídí pouze cenou vody, ale i její kvalitou a spolehlivostí dodávek. Právě kvalitou své vody stěžovatelka v reklamě často argumentuje současně s tím, jak je pro spotřebitele snadno dosažitelná a jak k dodávkám vody a odvádění odpadních vod poskytuje i funkční a příjemný zákaznický servis. Dle stěžovatelky neexistuje důvod, proč odlišovat kampaň „kouhotková.cz" od ostatních kampaní, pakliže jsou vynaložené náklady do usměrňované ceny započteny v přiměřené výši, odpovídající tomu, jak by je vynakládal řádný hospodář. Správní orgány i krajský soud však význam dobré pověsti stěžovatelky jako nástroje k dosahování hospodářského prospěchu zcela opomíjejí.

[24] Krajský soud shledal legitimním správním orgánem „vynalezené" kritérium ochoty běžného spotřebitele hradit určitý náklad související s dodávkou vody. Zákon však takové kritérium nezná. Pohled spotřebitele (jednotlivce) nemusí být v souladu se zájmem celku (všech odběratelů). Hlediskem ochoty spotřebitele platit službu nicméně nelze odůvodňovat neoprávněnost jakýchkoli nákladů, neboť jde o hledisko subjektivní a zákonem nepředvídané. Jediné hledisko, které je nutno užít při hodnocení všech nákladů (včetně reklamních kampaní), je hledisko jednání řádného hospodáře. Stěžovatelka doložila význam propagace ochranné známky VEOLIA i znaleckým posudkem, se kterým se však správní orgán dostatečně nevypořádal. Krajský soud pak tuto námitku nesprávně právně posoudil a pouze odkázal na rozhodnutí žalovaného.

[25] Ke druhému okruhu námitek nesprávného právního posouzení (náklady na podporu ochranné známky jako náklady oběhu zboží) stěžovatelka uvádí, že soud použil značně zužující a nesprávný výklad pojmu „náklady oběhu". Činnosti prováděné výrobcem nebo distributorem zboží v rámci oběhu zboží zahrnují vše, co není spojeno se

samotnou výrobou zboží (právní a technické umožnění oběhu, usměrňování, rozšíření a zaměření oběhu), a to jak v rovině strategické, plánovací, právní, administrativní, tak v rovině realizační. Reklama, propagace a podpora ochranné známky jsou součástí činností směřujících k usměrňování a rozšiřování oběhu zboží, zde se specifiky vyplývajícími z povahy činností spojených se zajištěním dodávky vody pitné a odvádění odpadních vod. Soud chápe náklady oběhu pouze ve smyslu produktivních nákladů oběhu; z tohoto důvodu jde o nesprávné právní posouzení.

[26] Posledním okruhem námitek stěžovatelka rozporuje závěr soudu, že postupem správních orgánů nebylo zasaženo do jejích ústavně chráněných práv. Stěžovatelka je členkou skupiny se zahraničním investorem; je proto nutné, aby správní soudy při posuzování správní praxe týkající se cenové regulace vždy postupovaly i s ohledem na ochranu zahraničních investic. Principy cenové regulace se nesmí měnit retroaktivně a nesmí se zpětně měnit správní praxí, resp. dotvářením principů cenové regulace krajským soudem.

[27] Stěžovatelka požaduje zrušení rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení, případně též se současným zrušením rozhodnutí správních orgánů obou stupňů.

III. Vyjádření žalovaného

[28] Dle žalovaného krajský soud postupoval přesně v souladu s pokynem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v předcházejícím rozsudku. Nařídil ústní jednání, v jehož průběhu dal stěžovatelce prostor k přednesení jejích argumentů, vyjádření se k dalším věcem i slovo k přednesení konečného návrhu. Pokud měl krajský soud za to, že další důkazy není třeba provádět, nelze z této skutečnosti vyvozovat nezákonnost rozsudku.

[29] K námitce porušení legitimního očekávání žalovaný uvádí, že kontrola za zdaňovací období 2009 a 2010 kladla důraz na posuzování režijních nákladů jako celku; v projednávané věci šlo o posouzení ekonomické oprávněnosti nákladů z hlediska efektivity a účelnosti. Předměty kontrol byly odlišné, a tak se mohou lišit i závěry z nich vyvozené. Nadto z jednoho rozhodnutí správního orgánu v jednom řízení nelze vyvozovat ustálenou správní praxi zakládající legitimní očekávání.

[30] Žalovaný konstatuje, že se soud se všemi žalobními námitkami vypořádal a adekvátně na ně reagoval. Daňové odvolací řízení je postaveno na principu apelace. Odvolací orgán nemůže rozhodnutí správce daně zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení, jak navrhuje stěžovatelka; může jej pouze změnit, nebo jej zrušit a zastavit řízení, nebo odvolání zamítnout a napadené rozhodnutí potvrdit. Proto je odvolací orgán oprávněn provádět dokazování k doplnění podkladů nebo odstranění vad řízení. Pokud odvolací orgán dospěje k závěru, že výrok napadeného rozhodnutí je správný, ale neztotožní se s argumenty správce daně, odvolání zamítne a napadené rozhodnutí potvrdí, přičemž v odůvodnění uvede, v čem se správcem daně nesouhlasí. S námitkou, že doplnění argumentace v odvolacím řízení je nezákonností, tedy žalovaný nesouhlasí.

[31] Podle žalovaného z rozsudku nevyplývá stěžovatelkou tvrzené užití kritéria účelnosti a efektivity jako synonyma pro kritérium řádného hospodáře. Naopak je zřejmé,

že krajský soud postupoval při posuzování oprávněnosti uplatněných nákladů dle stěžovatelkou citovaného rozsudku ze dne 2. 10. 2008, č. j. 2 Afs 109/2007 - 146, č. 1800/2009 Sb. NSS (dále též „*věc Polyteza*“). Žalovaný se s krajským soudem ztotožňuje v tom, že náklady na reklamu, propagaci a podporu ochranné známky nelze považovat za ekonomicky oprávněné náklady oběhu, neboť nejsou přímo spojeny s pohybem zboží od výrobce ke spotřebiteli. Co se týče námitek ohledně ochrany zahraničních investic, žalovaný je považuje za nesouvisející s projednávanou věcí.

[32] Žalovaný navrhuje kasační stížnost zamítnout.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[33] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[34] Soud předesílá, že rozsah reakce na konkrétní námitky je, co do šíře odůvodnění, spjat s otázkou hledání míry. Povinnost orgánů veřejné moci (včetně orgánů moci soudní) svá rozhodnutí řádně odůvodnit nelze interpretovat jako požadavek na detailní odpověď na každou námitku. Proto zpravidla postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení (rozsudek ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 – 13), případně, za podmínek tomu přiměřeného kontextu, i s akceptací odpovědi implicitní, což připouští i Ústavní soud (např. usnesení ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2774/09, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 4 Ads 58/2011 – 72). Takový postup je vhodný zejména u velmi obsáhlých podání, jakým je i stěžovatelčina kasační stížnost (24 stran); opačný postup by mohl vést až k absurdním důsledkům a k porušení zásady efektivity a hospodárnosti řízení.

[35] Dále Nejvyšší správní soud konstatuje, že napadený rozsudek netrpí žádnými vadami zakládajícími nepřezkoumatelnost rozhodnutí. Důvody, které krajský soud vedly k zamítnutí žaloby, jsou z odůvodnění napadeného rozsudku seznatelné. Soud vylíčil konkrétní skutkové okolnosti, o něž své rozhodnutí opřel, uvedl úvahy, kterými se řídil při posouzení důvodnosti žaloby, a popsal závěry, ke kterým na základě těchto úvah dospěl (rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud rovněž neshledal, že by krajský soud opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS).

[36] Nepřezkoumatelné není ani rozhodnutí žalovaného; krajský soud tedy nepochybil, pokud je v mezích žalobních námitek přezkoumal (srov. rozsudky ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006 – 91, nebo ze dne 27. 6. 2011, č. j. 4 As 21/2011 – 60).

[37] Soud se dále věnuje námitkám procesního charakteru, zejména těm, které směřují k ústnímu jednání u krajského soudu. V další části rozsudku se soud zabývá námitkami směřujícími do věcného posouzení stěžovatelčiny věci.

IV.a) Námitky procesního charakteru

[38] Nejvyšší správní soud předesílá, že předcházející rozsudek krajského soudu zrušil z jediného důvodu, který představovala vada řízení před krajským soudem spočívající v tom, že nebylo ve věci nařízeno ústní jednání, ačkoli pro takový postup nebyly splněny zákonem předvídané podmínky. Nejvyšší správní soud se ve svém minulém rozsudku z tohoto důvodu vůbec nevěnoval posouzení kasačních námitek mířících do věci samé. Podstatou právního názoru, kterým pro další řízení zavázal krajský soud, pak bylo, aby k projednání žaloby ve věci nařídil jednání (srov. bod 14 rozsudku č. j. 1 As 180/2017 - 43).

[39] Ze soudního spisu Nejvyšší správní soud ověřil, že krajský soud závazný právní názor plně respektoval; dne 16. 10. 2017 proběhlo ústní jednání, kterého se zúčastnili zástupci stěžovatelky i žalovaného. Z protokolu o jednání vyplývá, že stěžovatelka při jednání setrvala na své procesní pozici a neuplatnila žádné návrhy na doplnění dokazování.

[40] Nelze tedy přisvědčit stěžovatelčiným námitkám, že krajský soud se neřídil závazným právním názorem (krajský soud nařídil k projednání žaloby jednání). Krajský soud pak v žádném případě nebyl zavázán k tomu, aby se v průběhu jednání zabýval stěžovatelčinou argumentací obsaženou v předcházející kasační stížnosti, jak stěžovatelka podsouvá v části II. kasační stížnosti. Jednak to z předcházejícího kasačního rozsudku nevyplývá a nadto by takovým postupem krajský soud porušil ustanovení o řízení o žalobě proti rozhodnutí. Rozsah přezkumné pravomoci soudu v tomto řízení je totiž zásadně dán tvrzeními obsaženými v žalobě (a případně doplněnými v řádné žalobní lhůtě; srov. § 71 odst. 1 a § 75 odst. 2 s. ř. s.). Není myslitelné, aby krajský soud za procesní situace, jaká nastala v souzené věci (první rozsudek krajského soudu byl zrušen pro vadu řízení), nad rámec uplatněných žalobních bodů v rámci dalšího řízení po zrušení rozsudku Nejvyšším správním soudem přezkoumal napadené rozhodnutí též v intencích argumentů uplatněných v kasační stížnosti; případně na základě těchto argumentů modifikoval svůj právní názor. Právě takový postup by totiž zjevně vybočoval ze zákonných mezí, v nichž se krajský soud v řízení o žalobě může pohybovat.

[41] Stěžovatelce lze přisvědčit, že účelem jednání před soudem je možnost osobního přednesení argumentace a ve správním soudnictví pak zejména provedení dokazování (či přednesení nových důkazních návrhů). Jak již ale soud zmínil výše, řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je založeno na přísné dispoziční zásadě – je tedy v zásadě na účastnících, aby při jednání návrhy na provedení či doplnění dokazování vznesli; pokud tak neučiní, neleží tato procesní aktivita na krajském soudu. V nyní souzené věci však stěžovatelka, ačkoli konání ústního jednání výslovně požadovala, žádné návrhy na provedení dokazování (či doplnění nových důkazů), při jednání nevznesla. Nelze proto klást krajskému soudu k tíži, že tak neučinil sám. Tyto kasační námitky jsou tedy nedůvodné.

[42] Byť se nejedná o kasační námitku, považuje soud za účelné vyjádřit se též ke znepokojení, které stěžovatelka vyjádřila v kasační stížnosti nad skutečností, že původní rozsudek krajského soudu byl několik dní po vydání „zpřístupněn celé finanční správě“. Nejvyšší správní soud na této skutečnosti nespatřuje nic znepokojivého – žalovaný je, stejně jako stěžovatelka, účastníkem řízení o stěžovatelčině žalobě (§ 33 odst. 1 s. ř. s.). Je tedy pochopitelné, že krajský soud své rozhodnutí po jeho vydání

zaslal též žalovanému; to je jeho zákonnou povinností, na které nic nemůže změnit skutečnost, že proti rozhodnutí byla podána kasační stížnost. Jak s tímto rozhodnutím účastníci dále naloží, je zcela v jejich dispozici; šíření rozsudků (byť zrušených v kasačním řízení) žádný právní předpis nezapovídá (ba naopak – srov. např. § 11 odst. 4 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím). To, že žalovaný v rámci sjednocování postupů, následně rozhodnutí soudu předal dalším orgánům finanční správy je naopak žádoucí právě z hlediska ochrany dobré víry adresátů působení těchto správních orgánů a stejného přístupu v obdobných věcech, tedy z hlediska principů, kterých se v kasační stížnosti ostatně stěžovatelka dovolává (viz níže).

IV.b) Porušení principu předvídatelnosti a ochrany dobré víry

[43] Stěžovatelka namítá porušení principu předvídatelnosti a ochrany dobré víry účastníků řízení, neboť správní orgány rozhodly v rozporu se svou ustálenou správní praxí.

[44] Správní praxí 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 (usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 - 132, č. 1915/2009 Sb. NSS). V podrobnostech pak lze k otázce ochrany legitimního očekávání před správními soudy odkázat např. na rozsudek ze dne 19. 4. 2017, č. j. 6 As 98/2016 - 54 (zejména body 35 až 39).

[45] Stěžovatelka dovozuje existenci správní praxe ve vztahu k posuzování zahrnutí nákladů na reklamu a propagaci do ekonomicky oprávněných nákladů ze skutečnosti, že u ní mezi 5. 8. 2009 a 18. 2. 2010 proběhla cenová kontrola (protokol o kontrole č. 5/2010), která jí vytkla nesprávnou kalkulaci režijních nákladů zahrnovaných do kalkulací podle předpokládaných hodnot upravovaných inflačními koeficienty a nesledování vývoje skutečných nákladů. Ve vztahu k nákladům na reklamu, propagaci a podporu ochranné známky kontrolní orgán dospěl ke zjištění, že z pohledu cenové kontroly nebylo možné zodpovědně tyto náklady posoudit. Existenci jiných rozhodnutí orgánů veřejné správy, která by se týkala výkladu či použití dotčených právních předpisů [zejména § 2 odst. 1 písm. a) zákona o cenách ve vztahu k nákladům na propagaci, reklamu a podporu ochranné známky] stěžovatelka netvrdila.

[46] Nejvyšší správní soud konstatuje, že provedení předcházející cenové kontroly (ať už s jakýmkoli výsledkem) nemohlo založit ustálenou správní praxi, které se stěžovatelka dovolává. S ohledem na shora uvedené závěry rozšířeného senátu provedení jedné cenové kontroly není ustáleným, jednotným a dlouhodobým postupem, který opakovaně potvrdil určitý právní výklad. Kasační námitky, které směřují k porušení principu předvídatelnosti a ochrany dobré víry z důvodu odklonu od ustálené správní praxe, tedy nemohou být důvodné. Stejně tak není možno stěžovatelce přisvědčit v tom, že jí správní orgány měly avizovat změnu své správní praxe; nebyla-li zde ustálená správní praxe, nemohla zde být ani její změna, kterou by správní orgán měl stěžovatelce oznamovat.

[47] Na okraj lze zmínit, že stěžovatelka závěry předcházející cenové kontroly ve vztahu k nákladům na propagaci a reklamu neinterpretuje zcela přesně. Jak správně připomněl krajský soud, z protokolu č. 5/2010 vyplývá, že již při této kontrole finanční ředitelství konstatovalo, že náklady typu služby centrály Veolia, propagace a reklama, právní služby, služby nemateriálové povahy apod. nemají žádnou souvislost s dodávkami pitné vody, resp. odváděním vod odpadních, a že *„proti reklamě a propagaci nelze nic namítat, pokud se nestává součástí nákladů podléhajících regulačním pravidlům. Za situace, kdy se fakturované služby činnosti KHP netýkají vůbec nebo pouze přeneseně, nelze tyto náklady posoudit jako ekonomicky oprávněné náklady* (...)“. Již v průběhu minulé kontroly tedy ve vztahu k tomuto typu nákladů vyvstaly pochybnosti; v žádném případě pak nelze tvrdit, že jejich zahrnutí jako nákladů ekonomicky oprávněných vysloveně připustil. Skutečnost, že správní orgán u dotčených nákladů nevytkl jejich ekonomickou neoprávněnost, neznamená, že jejich zahrnování do věcně usměrňované ceny bylo v pořádku.

[48] K „poznámce“ stěžovatelky týkající se povahy cenových výměrů jako právních předpisů Nejvyšší správní soud uvádí toliko, že se plně ztotožňuje s předcházejícími judikatorními závěry (usnesení ze dne 6. 8. 2010, č. j. 2 Ao 3/2010 - 55, č. 2141/2010 Sb. NSS a navazující judikatura), a nevidí důvod, proč by se od nich v nyní souzené věci měl odchýlit směrem k nahlížení na tato cenová rozhodnutí jako na opatření obecné povahy.

[49] Soudu není zřejmé, co má stěžovatelka na mysli, pokud namítá, že její věc byla posouzena se zpětnou účinností rozhodnutí. Zpětná účinnost (retroaktivita, tedy situace, kdy jsou později účinné právní normy aplikovány na vztahy vzniklé před nabytím účinnosti této normy) je spojována s otázkou časové působnosti právních norem; individuální rozhodnutí není právní normou, která je adresována neurčitému okruhu adresátů. Je zjevné, že cenová kontrola tohoto typu může být vždy provedena pouze ex post, tedy až po uplynutí relevantního (zdaňovacího) období a bude se tak vždy vztahovat k období minulému; takovou situaci však rozhodně nelze označit za nežádoucí zpětnou účinnost.

[50] Co se týče námitky, podle které krajský soud nesprávně odůvodnil nemožnost dovolávat se porušení principu předvídatelnosti tím, že obě cenové kontroly prováděly různé věcně příslušné finanční úřady, je třeba zdůraznit, že se nejedná o část vlastního odůvodnění rozhodnutí krajského soudu, nýbrž o shrnutí důvodů obsažených v rozhodnutí žalovaného. Tato kasační námitka tedy vůbec nemíří do právního posouzení provedeného krajským soudem, a je proto nutno ji odmítnout. Stěžovatelka se nemůže domnívat, že pokud u ní byla provedena cenová kontrola s určitým předmětem a závěry této kontroly nesvědčily o porušení cenových předpisů, znamená to, že jakákoli další cenová kontrola, byť s jiným předmětem (zaměřením), nemůže vést ke zjištění nedostatků. Tím by jednou provedená kontrola *de facto* založila překážku pro provádění jakýchkoli dalších kontrol za jiná období dle stejného právního předpisu.

[51] Stěžovatelka dále namítá, že je nepřípustné, aby žalovaný a krajský soud měnili a doplňovali argumentaci prvostupňového správního orgánu, aniž by jeho rozhodnutí zrušili. Stěžovatelka v této souvislosti blíže nespecifikuje, jaké části argumentace

specializovaného finančního úřadu se měla změna právního názoru dotknout [srov. s. 13 písm. l) a násl. kasační stížnosti]; uvádí jen, že žalovaný v reakci na odvolací námitky modifikoval argumentaci, rozhodnutí však nezrušil.

[52] K takto formulované námitce lze toliko poznamenat, že odvolací řízení tvoří s řízením prvoinstančním jeden procesní celek. V tomto ohledu se hovoří o zásadě jednotnosti správního řízení; postup odvolacího orgánu, který doplní odůvodnění rozhodnutí prvoinstančního, lze akceptovat, aniž by byla dotčena zásada dvojinstančnostni (srov. rozsudek ze dne 26. 3. 2008, č. j. 9 As 64/2007 - 98, rozsudek ze dne 9. 6. 2016, č. j. 6 As 63/2016 - 40). Primárním účelem této zásady je zaručení tzv. devolutivního a suspenzivního účinku, tedy toho, aby věc byla přezkoumána správním orgánem vyššího stupně a aby byla odložena realizace obsahu výroku napadeného rozhodnutí, což se v daném případě stalo. Určité nedostatky odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně mohou tak být odstraněny odvolacím orgánem, zejména pokud tak lze učinit na základě podkladů rozhodnutí obsažených ve spise (srov. rozsudek ze dne 27. 2. 2013, č. j. 6 Ads 134/2012 - 47).

[53] Správní orgány prvního stupně s vědomím existence odvolacího řízení samozřejmě nemohou rezignovat na požadavek zákonnosti a přezkoumatelnosti svého rozhodnutí; se stěžovatelkou se lze ztotožnit též v tom, že z prvoinstančního rozhodnutí musí plynout, jakým jednáním byl porušen zákon a proč. Těmto požadavkům však prvostupňové rozhodnutí odpovídá; precizace právního názoru, nadto v reakci na odvolací námitky, se shora popsanými principy není v žádném rozporu a nijak neodporuje smyslu a účelu správního řízení, jak tvrdí stěžovatelka.

[54] Stejně ve vztahu rozhodnutí žalovaného – rozsudek krajského soudu, je třeba uvést, že krajský soud je oprávněn korigovat právní názory správních orgánů, a to za situace, kdy nesprávně formulovaný právní názor nemá vliv na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí jako celku. Bylo by naopak v rozporu se zásadou procesní ekonomie a subsidiarity soudního přezkumu, pokud by krajský soud pro dílčí nesprávnosti v odůvodnění rozhodnutí správních orgánů, které nemohly mít na zákonnost rozhodnutí vliv, musel napadené rozhodnutí zrušit, a správní orgán by následně vydal rozhodnutí se stejný výrokem a modifikovanou částí odůvodnění. V nyní souzené věci, kdy krajský soud uvedl, že pojem reklama je možno vykládat šířeji, než jak to učinily správní orgány, tedy též ve smyslu nákladů na budování značky, nemělo takové zpřesnění vliv na zákonnost výroku rozhodnutí žalovaného. V postupu krajského soudu, který za takové situace rozhodnutí žalovaného nezrušil, nelze spatřovat žádné pochybení.

IV.c) Vada řízení před správními orgány

[55] Stěžovatelka dále nesouhlasí s tím, že uvedení slovního spojení „spáchat správní delikt“ v oznámení o zahájení řízení a protokolu z cenové kontroly, je pouze formální chybou; z této skutečnosti je naopak zjevné, že prvostupňové orgán byl již při zahájení řízení rozhodnut uložit stěžovatelce sankci.

[56] Podle § 12 odst. 1 písm. h) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), protokol o kontrole obsahuje skutečnosti vztahující se k vykonané kontrole, a to mj. též

kontrolní zjištění, obsahující zjištěný stav věci s uvedením nedostatků a označení právních předpisů, které byly porušeny, včetně uvedení podkladů, z kterých tato kontrolní zjištění vycházejí.

[57] Podle § 46 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“) musí oznámení o zahájení řízení obsahovat označení správního orgánu, předmět řízení, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby.

[58] Protokol o cenové kontrole ze dne 26. 2. 2014 i oznámení o zahájení řízení ze dne 9. 4. 2014 mají náležitosti obsažené ve shora uvedených ustanoveních. V části 8. (závěr) protokolu je uvedeno: „*Kontrolovaný subjekt v kontrolovaném období od 1. 1. 2011 do 31. 12. 2012 nerespektoval závazný postup při tvorbě ceny nebo při kalkulaci ceny a tím se dopustil správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách, protože sjednal nebo požadoval cenu, jejíž výše nebo kalkulace není v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen podle § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách (...)*“. Kontrolní řád vyžaduje, aby v protokolu o kontrole byl uveden zjištěný stav s uvedením nedostatků a označení právních předpisů, které *byly porušeny*. Této povinnosti kontrolní orgán dostál, přičemž mu nelze klást k tíži, že v protokolu uvedl, že se stěžovatelka *dopustila správního deliktu*, neboť takové vyjádření odpovídá požadavku uvedenému v § 12 odst. 1 písm. h) kontrolního řádu (uvede *zjištěné nedostatky*).

[59] Co se týče oznámení o zahájení řízení, zde správní orgán uvedl, že „*(...) zahajuje správní řízení ve věci uložení pokuty za porušení cenových předpisů podle § 16 odst. 1 písm. d) o cenách, kterého jste se dopustili tím, že jste nerespektovali závazný postup při tvorbě ceny nebo při kalkulaci ceny tím, že jste zahrnovali do kalkulací cen vody pitné a vody odvedené ekonomicky neoprávněné náklady na reklamu, propagaci a na podporu ochranné známky. Tím jste se dopustili správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách (...)*“. Správní orgán tedy v souladu s § 46 odst. 1 správního řádu řádně vymezil předmět řízení, jehož zahájení oznamoval. Slovní spojení „dopustili jste se správního deliktu“ užité v oznámení o zahájení řízení není skutečně nejvhodnější, správní orgány v této procesní fázi zpravidla používají spojení „kterého jste se *měli* dopustit“, aby bylo naznačeno, že o vině (a trestu) teprve bude vedeno právě zahájené řízení. Tato formulační neobratnost při zahájení řízení však nemůže mít žádný vliv na zákonnost řízení před správním orgánem, ani nic nenasvědčuje o „zaujatosti“ specializovaného finančního úřadu namítané stěžovatelkou.

IV.d) Posouzení nákladů na reklamu jako oprávněných

[60] Ve vztahu k samotnému posouzení nákladů na reklamu, propagaci a podporu ochranné známky jako nákladů ekonomicky oprávněných stěžovatelka namítá, že správní orgány posuzovaly ekonomickou oprávněnost nákladů dle kritérií, která právní úprava nezná, a naopak zákonná kritéria pominul.

[61] Podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách se právnická osoba 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*“.

[62] Věcné usměrňování cen spočívá ve stanovení podmínek cenovými orgány pro sjednání cen. Těmito podmínkami je dle § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách rovněž

„závazný postup při tvorbě ceny nebo při kalkulaci ceny, včetně zahrnování přiměřeného zisku do ceny.“ Cenové orgány stanoví cenovým rozhodnutím podle § 3 odst. 2 (případně kraje a obce svým nařízením) zboží podléhající cenové regulaci podle § 5, 6 a 8 cit. zákona, uplatněný způsob a podmínky cenové regulace, úředně stanovené ceny, pravidla a postupy pro stanovování těchto cen a jejich změn (§ 10 odst. 1 zákona o cenách).

[63] Věcné usměrňování cen je jednou ze zákonných forem cenové regulace a z ústavního hlediska je v určitých mezích přípustné. Ústavní soud při posuzování ústavní konformity míry a forem cenové regulace setrvale (viz nález ze dne 21. 6. 2000, sp. zn. Pl.ÚS 3/2000, nebo nález ze dne 13. 7. 2006, sp. zn. I. ÚS 47/05) vychází ze zásady, že cenová regulace nesmí evidentně snížit cenu tak, aby tato vzhledem *ke všem prokázaným* a *nutně vynaloženým* nákladům eliminovala možnost alespoň jejich návratnosti, neboť v takovém případě by vlastně implikovala popření účelu a všech funkcí vlastnictví. Zasahování státu musí respektovat přiměřenou (spravedlivou) rovnováhu mezi požadavkem obecného zájmu společnosti a požadavkem na ochranu základních práv jednotlivce. To podle Ústavního soudu znamená, že musí existovat rozumný (opodstatněný) vztah proporcionality mezi použitými prostředky a sledovanými cíli.

[64] Na posuzovanou věc dopadá regulace stanovená výměry Ministerstva financí ze dne 8. 12. 2009, č. 01/2010, a ze dne 28. 11. 2011, č. 01/2012, kterými se vydává seznam zboží s regulovanými cenami. Voda pitná a voda odvedená je zahrnuta v položce č. 2 části II. zmíněných výměrů. Tato část výměrů obsahuje seznam zboží, u něhož se uplatňují věcně usměrňované ceny, do kterých *„lze promítnout pouze ekonomicky oprávněné náklady pořízení, zpracování a oběhu zboží doložitelné z účetnictví, přiměřený zisk, daň a případně uplatněné clo podle jiných právních předpisů, není-li dále stanoveno jinak.*“ V částech II. výměrů je dále uveden demonstrativní výčet nákladů, které nelze uznat za ekonomicky oprávněné a u jednotlivých položek další pravidla a postupy pro stanovování cen příslušného zboží.

[65] Definice ekonomicky oprávněných nákladů je stanovena v § 2 odst. 7 písm. a) zákona o cenách, podle nějž se pro účely uvedeného zákona za takové 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*“.

[66] Výkladem toho, co je či není ekonomicky oprávněným nákladem, který lze zahrnout do ceny některé z komodit, jejichž ceny jsou věcně usměrňovány, se zabýval Nejvyšší správní soud ve věci *Polyteza*. Zde uvedl, že *„ekonomicky oprávněnými náklady nutno rozumět náklady, které by řádný hospodář vynaložil, aby zajistil zejména samotnou výrobu tepla, přiměřenou údržbu a reprodukci svého majetku účelně používaného přímo či nepřímo v souvislosti s výrobou tepla, přiměřenou bezpečnost samotné výroby tepla i procesů souvisejících (přinejmenším v míře zákonem předepsané) a přiměřenou míru spolehlivosti dodávek tepla, a také aby dosáhl přiměřeného zisku z této činnosti. Ekonomicky neoprávněnými pak budou náklady, které buď vůbec se samotným procesem výroby tepla nesouvisí nebo náklady, které sice s ním přímo či nepřímo souvisí, ale řádný hospodář by je nevynaložil*. (...)

Smyslem a účelem rozlišování ekonomicky oprávněných a ekonomicky neoprávněných nákladů je tedy zajistit, aby dodavatel tepla dodával teplo za cenu nižší, než jaké by dosáhl, pokud by při stanovení ceny využil svého dominantního postavení, avšak takovou, která bude ještě ekonomicky racionální, a samozřejmě bude stanovena i ústavně konformním způsobem.

Správní orgán, který posuzuje ekonomickou oprávněnost určitých nákladů, proto při svém rozhodování musí postupovat na základě racionální úvahy. V první řadě si musí ujasnit, zda by dané náklady v konkrétních poměrech kontrolované osoby řádný hospodář vynaložil. Přitom je třeba zohlednit všechny okolnosti a vzít v úvahu i to, že při úvaze o vynaložení určitých nákladů nelze odhadovat budoucí vývoj rozhodných skutečností s naprostou jistotou, takže řádný hospodář bude brát v úvahu i možnost, že dojde k mimořádným či obtížně předvídatelným okolnostem, na které bude muset adekvátně reagovat. Poté, co si správní orgán ujasní, jaké náklady by v konkrétním případě vynaložil řádný hospodář, porovná je s náklady skutečně vynaloženými. Teprve zjistí-li, že skutečně vynaložené náklady v nikoli nevýznamné míře převyšují náklady ekonomicky oprávněné, je zde prostor pro případný postih za správní delikt na úseku cen.

[67] Lze tedy shrnout, že posuzování ekonomické oprávněnosti vynaložených nákladů ve smyslu § 2 odst. 7 písm. a) zákona o cenách musí být vždy založeno na individuálním posouzení skutkových okolností daného případu, přičemž je třeba primárně vycházet z kritéria péče řádného hospodáře za současného zohlednění všech relevantních okolností.

[68] Stěžovatelka namítá, že ekonomickou oprávněnost vynaložených nákladů nebylo možno posuzovat pomocí kritérií účelnosti a efektivnosti nákladů, srovnání nákladů vynaložených smíšenými vodárenskými společnostmi, ochotou spotřebitele platit náklady v ceně vody a tzv. ochranou slabší strany (teleologický výklad).

[69] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že námitku ve vztahu k použitým kritériím již podrobně zodpověděl krajský soud, přičemž stěžovatelka v kasační stížnosti k této své argumentaci nepřináší nic nového. Současně je třeba uvést, že posouzení provedené krajským soudem je věcně správné a souladné jak s požadavky vyplývajícími ze zákona, tak ze shora citované judikatury.

[70] Kritérium účelnosti a efektivnosti je úzce spojeno právě se základním kritériem péče řádného hospodáře; bylo-li tedy úkolem správních orgánů posuzovat ekonomickou oprávněnost stěžovatelkou vynaložených nákladů, nelze jim vyčítat, že tak činily mimo jiné prostřednictvím kritéria účelnosti a efektivnosti, které představuje jeden z aspektů posuzování vynaložení nákladů s péčí řádného hospodáře. V této souvislosti nelze přisvědčit stěžovatelčině námitce, že krajský soud ztotožnil kritérium „péče řádného hospodáře“ a „účelnosti a efektivity“; krajský soud ve vztahu k těmto kritériím vyslovil, že účelnost a efektivita je jedním z aspektů péče řádného hospodáře (srov. bod 65 rozsudku). Nejvyšší správní soud se se stěžovatelkou shoduje v tom, že kritérium péče řádného hospodáře je nutno hodnotit z celkového hlediska. Na rozdíl od stěžovatelky je soud přesvědčen, že správní orgány takové hodnocení provedly.

[71] Co se týče kritéria „ochoty běžného spotřebitele hradit určité náklady“, soud se se stěžovatelkou neztotožňuje v tom, že jde o jakési doplňkové kritérium „vynalezené“ správním orgánem. Žalovaný toto slovní spojení používá na jednom místě odůvodnění svého rozhodnutí (srov. s. 18 – 19), ve kterém se zabývá tím, proč některé náklady na reklamu a propagaci jako oprávněné uznal a jiné nikoli. Žalovaný zde jinými slovy vyjadřuje to, že není možné na konečné odběratele, kteří již jsou stěžovatelčinými zákazníky, přenášet (prostřednictvím zahrnutí nákladů do věcně usměrňované ceny) náklady vynakládané stěžovatelkou za účelem získání nových zákazníků.

[72] Smyslem regulování cen je dosažení takové ceny určitých komodit, která bude výrazem představ společnosti o přiměřené ceně, tedy o ceně, která bude nižší než cena, které by bylo dosaženo na neregulovaném trhu. Systémy dodávání a odvádění vody mají síťovou povahu a dodavatel těchto služeb mívá nezřídka dominantní postavení na trhu; nahrazení existujícího způsobu dodávání či odvádění vody domácnostem je ztíženo z důvodů faktických i právních. Tyto skutečnosti ztěžují pozici domácnosti vůči dodavateli v procesu vyjednávaní cen; proto dochází k jejich regulaci na cenu „spravedlivou“. Za účelem stanovení takové ceny jsou pak odlišovány náklady dodavatele ekonomicky oprávněné a neoprávněné. Je tedy zjevné, že účelem cenové regulace je právě ochrana slabší strany (tedy strany, jejíž vyjednávací pozice stran ceny za dodávané služby je značně limitována); správním orgánům proto nelze vyčítat, pokud při posuzování povahy nákladů účel cenové regulace (ochrana odběratelů) zohlednily, naopak to je žádoucí.

[73] Stěžovatelka také namítá, že správní orgány (ani krajský soud) neposuzovaly, zda dotčené náklady převyšovaly náklady ekonomicky oprávněné. Za situace, kdy správní orgány dospěly k závěru, že určitý typ nákladů (zde na reklamu, propagaci a podporu ochranné známky nevztahující se ke zvýšení spotřeby „kohoutkové“ vody) vůbec není možno zahrnout do kategorie nákladů ekonomicky oprávněných, nebylo již třeba obvyklou úroveň těchto nákladů a jejich poměr k nákladům ekonomicky oprávněným zkoumat. Situace, která byla popsána ve věci *Polyteza* (neuznání mzdových nákladů na druhého topiče), je od nyní řešené věci skutkově odlišná v tom, že mzdové a ostatní osobní náklady jsou *a priori* [viz § 2 odst. 7 písm. a) zákona o cenách] za ekonomicky oprávněné považovány a jejich nezahrnutí do věcně usměrňované ceny se proto děje v režimu posuzování možného převýšení ekonomicky oprávněných nákladů v nikoli nevýznamné míře. Ve stěžovatelčině věci tedy pro takové posuzování prostor nebyl. Jak uvedl správně žalovaný, ekonomicky neoprávněné náklady nemohou být do věcně usměrňovaných cen zahrnuty vůbec, tedy bez ohledu na jejich výši (resp. poměr k nákladům ekonomicky oprávněným, či celkovým nákladům vynaloženým stěžovatelkou; srov. s. 16 - 17 rozhodnutí). V této souvislosti lze proto přisvědčit závěru krajského soudu, že nevhodné srovnání nákladů stěžovatelky s náklady smíšených vodárenských společností, které mělo vést k porovnání dlouhodobé obvyklé úrovně nákladů v obdobných ekonomických činnostech, nemohlo mít vliv na konečné posouzení ekonomické oprávněnosti dotčených nákladů ve stěžovatelčině věci.

[74] Co se týče námitek směřujících proti argumentu ad absurdum použitého krajským soudem (zahrnutí nákladů na zahraniční expanzi do ekonomicky oprávněných nákladů), lze k nim poznamenat snad jen, že argumentace *reductionis ad absurdum* je jednou

z výkladových metod, kterou lze využít při úvahách o správném výkladu právního předpisu při existenci dvou či více myslitelných konkurujících výkladů. Za takové situace může být vytvořena myšlenková konstrukce, která nahlížena jedním z možných výkladů, vede ke zjevně absurdním, nepřijatelným závěrům – takový výklad pak musí být odmítnut. Krajský soud při výkladu příslušných ustanovení zákona o cenách užil této metody výkladu a na příkladu nákladů na vybudování povědomí o určité značce při zahraniční expanzi demonstroval, že není možno každý náklad na reklamu, propagaci či podporu ochranné známky zahrnout do nákladů ekonomicky oprávněných, a že tedy tento výklad zákona o cenách není možný. Krajský soud touto argumentací rozhodně nepředjímá zneužití práva stěžovatelkou při její zahraniční expanzi, případně netvrdí, že by teritoriální expanze byla na úkor stávajících odběratelů.

[75] Správní orgány ani krajský soud neopomněly ani stěžovatelčiny argumenty ohledně významu dobré pověsti jako nástroje k dosahování hospodářského prospěchu. Dospěly ale k závěru, že náklady na budování dobré pověsti nelze zahrnout do cen, které jsou kalkulovány již ve vztahu ke stávajícím zákazníkům (odběratelům vody). To, že byla reklama a podpora ochranné známky efektivní a úspěšná, pak není podstatné pro posouzení nákladů, které na ni byly vynaloženy, jako ekonomicky oprávněných ve smyslu zákona o cenách. Jde jistě o náklady „účelně“ vynaložené ve smyslu finančně-manažerském, tedy o náklady, které byly stěžovatelce ku prospěchu (zvýšení povědomí o značce, spojování značky s kvalitními službami, získání nových zákazníků); to však neznamená, že jde současně o ekonomicky oprávněné náklady, které lze zahrnout do věcně usměrňované ceny energie.

[76] Namítá-li stěžovatelka, že cenový výměr stanovící položky, které do věcně usměrňované ceny zahrnout nelze (část II. cenových výměrů), náklady na reklamu a propagaci neobsahuje, lze pouze zopakovat, že tento výčet je demonstrativní. Tedy skutečnost, že náklady na reklamu a propagaci nezahrnuje, neznamená, že je bude možné do věcně usměrňované ceny vždy zahrnout. Jak ostatně vyplynulo v nyní souzené věci, bylo by značně problematické uvést v dotčeném výčtu náklady na reklamu a propagaci obecně, neboť za určitých okolností se mohou promítnout do věcně usměrňované ceny, jindy zase nepůjde o ekonomicky oprávněné náklady; vždy tedy bude záležet na konkrétních skutkových okolnostech posuzovaného případu.

IV.e) Ostatní kasační námitky

[77] Stěžovatelka namítá, že krajský soud dospěl k nesprávnému závěru, že náklady na reklamu a propagaci vůbec nelze považovat za náklady oběhu. Takový výklad je zužující a nemá oporu v zákoně ani v ekonomické teorii.

[78] Z odůvodnění napadeného rozsudku nevyplývá závěr, že soud nepovažoval náklady na reklamu a propagaci za náklady oběhu. Naopak konstatoval, že náklady na reklamu a propagaci by bylo možné pod pojem náklady oběhu podřadit; otázkou však je, zda šlo o *ekonomicky oprávněné* náklady oběhu. Názor správních orgánů i krajského soudu, že náklady na reklamu a propagaci mohou být ekonomicky oprávněnými náklady oběhu, ostatně vyplývá z toho, že stěžovatelce jako oprávněné

uznaly náklady na reklamu a propagaci směřující přímo ke zvýšení spotřeby pitné kohoutkové vody (viz kampaň kohoutková.cz). Tato kasační námitka není důvodná.

[79] Stěžovatelka závěrem požaduje posouzení případu pohledem ochrany zahraničních investic. Tato námitka však nebyla uplatněna v žalobě; proto jako nepřípustná nemůže být v řízení o kasační stížnosti věcně projednána (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

[80] Nejvyšší správní soud nesouhlasí ani se stěžovatelčiným tvrzením, že krajský soud retroaktivně dotváří pravidla cenové regulace. Krajský soud v souzené věci aplikoval (a to věcně správně, viz výše) příslušná zákonná ustanovení, a to ve spojení s cenovými výměry, tedy na základě norem stanovených zákonodárcem, resp. v mezích zákona orgány moci výkonné (cenová rozhodnutí Ministerstva financí), tedy přesně podle pravidel, kterých se dovolává stěžovatelka [srov. s. 24 písm. e) kasační stížnosti]. Ani tato námitka tedy není důvodná.

V. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[81] Nejvyšší správní soud ze všech výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty, zamítl.

[82] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

[83] Výrokem IV. rozhodl soud o vrácení zaplaceného soudního poplatku stěžovatelce. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dospěl v rozhodnutí ze dne 16. 2. 2016, č. j. 10 Afs 186/2014 – 60, k závěru, že *„[ú]častník řízení podávající ve své věci opakovaně kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu vydanému poté, kdy bylo předcházející rozhodnutí ke kasační stížnosti téhož účastníka Nejvyšším správním soudem zrušeno, již není povinen soudní poplatek za tuto další kasační stížnost platit, pokud ve věci již jednou tento poplatek zaplatil (§ 6a odst. 5 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích).“*

[84] Stěžovatelka zaplatila soudní poplatek ve výši 5.000 Kč v řízení o kasační stížnosti proti rozsudku krajského soudu ve věci vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 1 As 180/2017. Stěžovatelka podala v téže věci nyní projednávanou kasační stížnost, za kterou rovněž zaplatila soudní poplatek ve výši 5.000 Kč. Vzhledem k závěrům rozšířeného senátu však k jeho platbě povinna nebyla. Má proto právo na jeho vrácení dle ustanovení § 10 odst. 1 věta prvá zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích.

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

V Brně dne 18. dubna 2018

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu