

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudkyň Daniely Zemanové a Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **Město Pelhřimov**, se sídlem Masarykovo nám. 1, Pelhřimov, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 31, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 2. 2017, čj. 5675/17/5000-10610-711889, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 6. 4. 2018, čj. 51 A 41/2017-33,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[1] Specializovaný finanční úřad, oddělení cenové kontroly II, územní pracoviště České Budějovice (dále jen „správní orgán I. stupně“), provedl u žalobce cenovou kontrolu zaměřenou na uplatňování cen za dodávání pitné vody (vodné) a za odvádění a čištění odpadních vod (stočné) v období od 1. 1. 2013 do 31. 12. 2014. Ze závěrů obsažených v protokolu o cenové kontrole ze dne 5. 9. 2016 vyplývá, že žalobce nedodržel závazný postup při tvorbě a kalkulaci ceny podle § 6 odst. 1 písm. c) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, který je konkrétně upraven ve výměrech Ministerstva financí ze dne 28. 11. 2012, č. 1/2013, a ze dne 22. 11. 2013, č. 1/2014 (v obou případech v části II., položce 2.). Správní orgán I. stupně zjistil, že žalobce ve výpočtu věcně usměrňované ceny uplatnil vyšší než ekonomicky oprávněné náklady, vyšší než maximální 5% meziroční navýšení zisku a pochybil také při výpočtu zisku zajišťujícího přiměřenou návratnost použitého kapitálu. Vytčená pochybení správní orgán I. stupně podrobně popsal v protokolu o cenové kontrole. Zároveň uvedl, že žalobce svým jednáním získal při prodeji vodného v roce 2013 nepřiměřený majetkový prospěch, jehož suma se orientačně rovná částce 909 757,03 Kč.

[2] Správní orgán I. stupně následně zahájil správní řízení ve věci spáchání správního deliktu. Rozhodnutím ze dne 25. 10. 2016 shledal žalobce vinným podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách a uložil mu pokutu ve výši 500 000 Kč podle § 16 odst. 4 písm. c) téhož zákona.

[3] Žalobce se proti tomuto rozhodnutí odvolal. Rozhodnutím ze dne 6. 2. 2017 žalovaný podané odvolání zamítl a potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Proti rozhodnutí žalovaného se žalobce bránil žalobou, kterou krajský soud napadeným rozsudkem zamítl pro nedůvodnost.

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu včasnou kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) s. ř. s. V ní předně konstatuje, že trvá na všech skutečnostech, které uvedl v žalobě. Namítá, že právní závěry krajského soudu je nutné změnit s ohledem na novou právní úpravu správního trestání, která je pro stěžovatele příznivější. Zákonodárce zrušil rozdíly mezi přestupky a jinými správními delikty a zavedl pouze přestupkovou úpravu vycházející ze zásad trestního práva, podle kterých je třeba zabývat se také zaviněním, nebezpečností právního jednání a osobou pachatele. Stěžovatel proto žádá věc znovu a řádně posoudit.

[5] Stěžovatel dále nesouhlasí, že mu správní orgány uložily pokutu podle § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách s horní hranicí pokuty 10 000 000 Kč. Podle tohoto ustanovení se postupuje pouze tehdy, pokud nelze zjistit výši majetkového prospěchu. Správní orgány však v nynější kauze majetkový prospěch vyčíslily, dokonce na jednotky haléřů. Podle stěžovatele proto měly pokutu uložit podle § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách s horní hranicí pokuty 1 000 000 Kč. Stěžovatel nadto nesouhlasí ani s výší pokuty, podle jeho názoru je mimořádně a nedůvodně vysoká. Podotýká, že je třeba zohlednit všechny okolnosti případu, včetně polehčujících skutečností, dále zásadu předvídatelnosti a legitimního očekávání. Rovněž je nutné přihlédnout k povaze trestaného subjektu, kterým je veřejnoprávní korporace založená za účelem uspokojování potřeb občanů. Správní orgány konečně musí podrobit výši sankce také testu proporcionality a s ostatními případy trestaných obcí.

[6] Žalovaný se ve vyjádření ztotožnil s argumentací krajského soudu.

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] NSS úvodem konstatuje, že správní orgány zjistily pochybení stěžovatele ve výpočtu věcně usměrňované ceny za vodné a stočné, a proto shledaly stěžovatele vinným ze spáchání správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách ve znění účinném do 30. 6. 2017. Podle tohoto ustanovení platilo, že [p]*rávnická 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.* Tyto podmínky jsou:

> a) maximální rozsah možného zvýšení ceny zboží ve vymezeném období, nebo
>
> b) maximální podíl, v němž je možné promítnout do ceny zvýšení cen určených vstupů ve vymezeném období, nebo
>
> c) závazný postup při tvorbě ceny nebo při kalkulaci ceny, včetně zahrnování přiměřeného zisku do ceny.

[9] Za popsané jednání správní orgány uložily stěžovateli pokutu ve výši 500 000 Kč a to podle § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách.

pokračování

[10] Stěžovatel v kasační stížnosti nejprve obecně poznamenává, že trvá na všech skutečnostech, které uvedl v žalobě. NSS připomíná, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční, dle níž je stěžovatel povinen v kasační stížnosti uvést, z jakých důvodů napadá rozhodnutí krajského soudu a proč považuje výroky rozhodnutí za nezákonné. Za dostatečně konkrétní námitku nelze považovat pouhý odkaz na žalobu bez toho, aby stěžovatel alespoň v obecné míře uvedl, v čem má spočívat ve vztahu k této námitce pochybení krajského soudu (srov. nedávno např. rozsudek ze dne 10. 8. 2017, čj. 10 As 99/2016-31, bod 20). NSS se proto tímto tvrzením nezabýval a zaměřil se pouze na konkrétní námitky stěžovatele.

[11] Stěžovatel dále v kasační stížnosti namítá, že je třeba změnit právní závěry krajského soudu s ohledem na novou právní úpravu správního trestání, která zohledňuje také zavinění, nebezpečnost právního jednání a osobu pachatele.

[12] NSS podotýká, že stěžovatel nepolemizuje s věcným vypořádáním žalobních námitek. NSS se proto nezabýval správností argumentace v napadeném rozsudku, ale skutečností, zda je nová právní úprava správního trestání pro stěžovatele příznivější a zda ji soud měl případně zohlednit v napadeném rozsudku.

[13] V průběhu soudního řízení před krajským soudem nabyl dne 1. 7. 2017 účinnosti zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“). Tento zákon obsahuje obecnou úpravu odpovědnosti za správní delikty (nově označovány obecným pojmem přestupky) a aplikuje se také na dosavadní jiné správní delikty upravené ve zvláštních předpisech. Tento zákon v přechodných ustanoveních stanoví, že [o]*dpovědnost za přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, se posoudí podle dosavadních zákonů, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona; podle tohoto zákona se posoudí jen tehdy, jestliže to je pro pachatele příznivější* (§ 112 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky).

[14] Podle judikatury zdejšího soudu jsou správní soudy v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu o vině a trestu za správní delikt povinny přihlédnout k příznivější právní úpravě, která nabyla účinnosti až po právní moci napadeného správního rozhodnutí (usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2016, čj. 5 As 104/2013-46, č. 3528/2017 Sb. NSS). Krajský soud se změnou právní úpravy zabýval v bodě 56. napadeného rozsudku. Neshledal, že by z ní vyplývaly jakékoliv důsledky pro nyní řešenou kauzu. NSS se s posouzením krajského soudu ztotožňuje.

[15] Stěžovatel v kasační stížnosti konkrétně uvedl, že podle nové právní úpravy je třeba zabývat se také zaviněním. NSS s tímto tvrzením nesouhlasí. Správní delikty právnických osob podle zákona o cenách jsou založeny na objektivní odpovědnosti, zavinění není obligatorním znakem jejich skutkové podstaty (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 9. 2016, čj. 6 As 159/2016-40, bod 24, věc *EURO TAXI HATĚ*). Nejedná se však o odpovědnost absolutní. Zákon o cenách obsahoval v § 17 odst. 1 ve znění do 30. 6. 2017 obecné liberační ustanovení, podle kterého platilo, že [p]*rávnická osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila*.

[16] Z popsané konstrukce objektivní odpovědnosti vychází také zákon o odpovědnosti za přestupky. Jeho § 21 obsahuje totožně formulovaný liberační důvod jako § 17 odst. 1 zákona o cenách ve znění do 30. 6. 2017. Důvodová zpráva k zákonu o odpovědnosti potvrzuje, že „[n]*ávrh navazuje na současnou koncepci odpovědnosti právnických osob, kdy zavinění není obligatorním znakem skutkové podstaty správního deliktu právnické osoby.* [...] *Právnická osoba se zprostí odpovědnosti v případě, jestliže prokáže realizaci všech možných opatření, kterými sama zabezpečila splnění dotčené povinnosti*“ (tisk č. 555, VII. volební období, rozeslán dne 16. 7. 2015, dostupný na www.psp.cz). Stěžovatel tedy nemá pravdu již ve své základní tezi, že nová právní úprava učinila z dosavadních správních deliktů právnických osob a podnikajících fyzických osob „běžné přestupky“. Ve skutečnosti si právní regulace těchto deliktů ponechala významná specifika (vedle již citovaného § 21 srov. též hlavu III. a IV. části druhé zákona o odpovědnosti za přestupky).

[17] NSS v této souvislosti upozorňuje na mylný závěr žalovaného a krajského soudu, že zákon o cenách (resp. nově také zákon o odpovědnosti za přestupky) neobsahoval žádné liberační důvody, na základě kterých bylo možné se zprostit objektivní odpovědnosti za správní delikt. Stěžovatel však tuto skutečnost nevznáší, NSS se proto nemohl zabývat otázkou, zda tato vada mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí.

[18] Podle stěžovatele je třeba dle nové právní úpravy zohledňovat také další aspekty - nebezpečnost právního jednání a osobu pachatele. NSS se ani v tomto případě nemohl s tvrzením stěžovatele ztotožnit. Stěžovatel v odvolání a žalobě v této souvislosti uváděl, že obec jako veřejnoprávní korporace nemůže naplňovat znaky nepřiměřeného majetkového prospěchu. Podle dosavadní i nové právní úpravy však nepřiměřený majetkový prospěch nepatří mezi formální znaky skutkové podstaty příslušného správního deliktu podle zákona o cenách (srov. naposledy rozsudek ze dne 4. 7. 2018, čj. 10 As 330/2017-75, body 13-27, věc *ICOM transport*). Zákon o cenách nedoznal v tomto ohledu po účinnosti nové úpravy správního trestání žádných změn. Nová úprava správního trestání nemohla nic změnit ani na posouzení správních orgánů stran naplnění materiální stránky správního deliktu. Koncepce materiálního pojetí správního deliktu byla v judikatuře zakotvena již před přijetím nové právní úpravy správního trestání (viz např. rozsudek ze dne 14. 2. 2009, čj. 5 As 104/2008-45, č. 2011/2010 Sb. NSS). Správní orgány i krajský soud se tímto aspektem ve svých rozhodnutích zabývaly (viz s. 15 rozhodnutí správního orgánu v I. stupni, s. 9-11 rozhodnutí žalovaného a s. 8 rozsudku krajského soudu) a stěžovatel jejich argumentaci nijak nerozporuje.

[19] NSS s ohledem na výše uvedené uzavírá, že otázka zavinění, nebezpečnost právního jednání či osoba pachatele není z hlediska viny za spáchání správního deliktu v nynější kauze významná. Nová právní úprava v tomto ohledu není pro stěžovatele příznivější a nemohla na posouzení věci nic změnit. Tyto aspekty se zohlední až při ukládání pokuty – viz § 17 odst. 2 zákona o cenách ve znění do 30. 6. 2017, podle kterého se [p]*ři určení výměry pokuty právnické osobě se přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán* (obdobně též § 37 zákona o odpovědnosti za přestupky).

[20] V další části kasační stížnosti stěžovatel nesouhlasí s tím, že mu správní orgány uložily peněžitou sankci podle § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách. Jelikož podle jeho názoru správní orgány vyčíslily nepřiměřený majetkový prospěch v přesné výši, měly při ukládání pokuty postupovat podle § 16 odst. 4 písm. b).

pokračování

[21] NSS podotýká, že se s touto námitkou již detailně, srozumitelně a přesvědčivě vypořádal krajský soud. Argumentaci krajského soudu stěžovatel zcela pomíjí. NSS proto nebude opět obsáhle opakovat argumentaci krajského soudu, ale stručně ji shrne.

[22] Podle § 16 odst. 4 zákona o cenách, ve znění od 18. 11. 2009 do 30. 6. 2017, se za správní delikt uloží pokuta

i. 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),

ii. ve výši jedno až pětinásobku 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),

iii. 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).

[23] Pokuta se podle § 16 odst. 4 písm. b) uloží pouze tehdy, pokud nepřiměřený majetkový prospěch *lze vyčíslit*.

[24] Stěžovatel v kasační stížnosti pouze uvádí, že sám správní orgán majetkový prospěch vyčíslil. Vůbec však nereaguje na argumentaci uvedenou v napadeném rozsudku. Krajský soud odkázal stěžovatele na protokol o cenové kontrole ze dne 5. 9. 2016, ze kterého vyplývá, že správní orgán I. stupně kalkuloval pouze s orientačně propočtenou částkou nepřiměřeného majetkového prospěchu. Na s. 13 protokolu správní orgán I. stupně vysvětluje, že výši korigovaných ekonomicky oprávněných nákladů v případě položek „Surová voda podzemní + povrchová“ a „Ostatní provozní náklady externí“ bylo možné stanovit pouze kvalifikovaným odhadem a nikoliv zcela přesně. Krajský soud na základě těchto zjištění uzavřel, že se nejednalo o přesné stanovení částky nepřiměřeného majetkového prospěchu, ale pouze o odhad. Nadto podotkl, že v případě zbylých pochybení nebyl nepřiměřený majetkový prospěch zjištěn vůbec. Podle jeho názoru proto z tohoto důvodu nebylo možné aplikovat stěžovatelem namítaný § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách, který lze aplikovat pouze v případě, že je nepřiměřený majetkový prospěch přesně vyčíslen. NSS považuje závěr krajského soudu za srozumitelný a přesvědčivý, námitku stěžovatele o aplikaci nesprávného ustanovení při ukládání peněžité sankce proto nepovažuje za důvodnou.

[25] Konečně stěžovatel napadá také výši pokuty. Se všemi jeho výtkami v kasační stížnosti se však již podrobně vypořádal žalovaný a krajský soud. NSS podotýká, že správní orgán musí v každém jednotlivém případě při ukládání pokuty vycházet z individuálních skutkových okolností. NSS ověřil, že se správní orgán v I. stupni při ukládání sankce zabýval konkrétními okolnostmi kauzy, a to na s. 15 a 16 správního rozhodnutí. NSS neshledal v odůvodnění výše pokuty žádné pochybení, v detailech lze odkázat na rozsudek krajského soudu, který se odůvodněním výše pokuty podrobně zabýval v bodech 50. – 55. rozsudku. Dospěl k závěru, že pokuta ve výši 5 % z maximální možné hranice postihu není vzhledem k individuálním skutečnostem nynější kauzy nepřiměřeně vysoká. NSS se s tímto závěrem ztotožňuje.

[26] S ohledem na vše výše uvedené proto NSS zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[27] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch; žalovanému náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 2. srpna 2018

Zdeněk Kühn
předseda senátu