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 žalobkyně: **ICOM transport a.s.**, se sídlem Jiráskova 1424/78, Jihlava, zast. JUDr. Michalem Lorencem, advokátem se sídlem Žerotínova 1132/34, Praha 3, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 6. 2016, čj. 27623/16/5000-10610-711414, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 11. 10. 2017, čj. 30 Af 82/2016-59,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Specializovaný finanční úřad, oddělení cenové kontroly VI, územní pracoviště Brno I (dále jen „správní orgán I. stupně“), provedl u žalobkyně cenovou kontrolu za období od 1. 1. 2014 do 31. 8. 2015 zaměřenou zejména na dodržování postupu při tvorbě (kalkulaci) a uplatňování cen ve veřejné vnitrostátní pravidelné autobusové dopravě podle § 6 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, a dalších souvisejících právních předpisů. Podle výměrů Ministerstva financí ze dne 22. 11. 2013, č. 1/2014, a ze dne 26. 11. 2014, č. 1/2015 (v obou případech část II., položka 6.), platilo, že dopravce propočte pro běžný rok věcně usměrňované ceny plného jízdného na základě cen uvedených v příloze těchto výměrů upravených koeficientem *k*, jehož výše nesmí přesáhnout hodnotu vypočtenou podle

$$k = \frac{N + Z}{T + D} \times n$$

kde:
N = ekonomicky oprávněné náklady linkové dopravy v roce 2012, resp. 2013;
Z = přiměřený zisk odpovídající podmínkám roku 2012, resp. 2013;
T = tržby celkem bez daně z přidané hodnoty za linkovou dopravu v roce 2012, resp. 2013;
D = prostředky poskytnuté z rozpočtu krajů a obcí za plnění smlouvy o závazku veřejné služby v roce 2012, resp. 2013;

[2] Žalobkyně předložila správnímu orgánu I. stupně výpočty koeficientů předepsaných pro roky 2014 a 2015. Dosazením hodnot do výše uvedeného vzorce žalobkyně získala předepsané koeficienty ve výši 1,39931 (pro rok 2014) a 1,37353 (pro rok 2015). Podle kontrolních zjištění v protokolu o cenové kontrole ze dne 17. 12. 2015 žalobkyně do výpočtu předepsaných koeficientů zahrnula náklady, které nelze považovat za ekonomicky oprávněné, a tím neoprávněně zvýšila hodnotu položky *N* v čitateli vzorce. Hodnotu ekonomicky oprávněných nákladů nepřípustně zvýšila v roce 2014 o 3 716 754 Kč a v roce 2015 o 278 114 Kč. Žalobkyně současně v propočtu kromě tržeb za jízdné v linkové dopravě uplatnila i jiné výnosy, čímž nesprávně zvýšila také hodnotu položky *T* ve jmenovateli vzorce. Správní orgán následným kontrolním propočtem s uplatněním správných hodnot ekonomicky oprávněných nákladů (*N*) a tržeb (*T*) zjistil, že hodnota předepsaných koeficientů vypočítaných v souladu s regulačními pravidly byla vyšší než hodnota předepsaných koeficientů, které vypočítala žalobkyně. Předepsaný koeficient podle správního orgánu měl v případě žalobkyně mít pro rok 2014 hodnotu 1,60706 a pro rok 2015 hodnotu 1,49588.

[3] V rozhodnutí ze dne 29. 2. 2016 správní orgán I. stupně konstatoval, že žalobkyně nezískala nepřiměřený majetkový prospěch na úkor kupujících, neboť ve skutečnosti uplatňovala nižší koeficienty, než umožňovaly cenové předpisy. Přesto však dospěl k závěru, že neoprávněným zvýšením hodnoty ekonomických nákladů (položka *N*) žalobkyně porušila závazný postup při tvorbě věcně usměrňovaných cen veřejné vnitrostátní pravidelné autobusové dopravy podle § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách, a shledal žalobkyni vinnou ze spáchání správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. d) téhož zákona. Za popsané deliktní jednání jí uložil podle § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách pokutu ve výši 40 000 Kč.

[4] Žalobkyně se proti tomuto rozhodnutí odvolala. Rozhodnutím ze dne 16. 6. 2016 žalovaný podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu změnil část výroku přezkoumávaného rozhodnutí týkající se vzniku majetkového prospěchu, nadále však setrval na právní kvalifikaci správního deliktu i výši uložené pokuty.

[5] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobkyně bránila žalobou, kterou krajský soud napadeným rozsudkem zamítl pro nedůvodnost.

II. Shrnutí argumentů kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu včasnou kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. V ní předně namítá, že správní orgány i krajský soud nesprávně interpretují § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách. V případě chybné kalkulace nelze dovozovat naplnění skutkové podstaty v tomto ustanovení, nebyla-li ve výsledku překročena věcně usměrňovaná cena. Stěžovatelka

podotýká, že nezískala vůči zákazníkům nepřiměřený majetkový prospěch, a proto zcela scházela materiální stránka deliktu. Správní orgány se v odůvodnění svých rozhodnutí materiální stránkou deliktu vůbec nezabývaly.

[7] V další části kasační stížnosti stěžovatelka namítá, že za údajné spáchání správního deliktu by přicházelo v úvahu nanejvýš uložení sankce podle § 16 odst. 4 písm. b), nikoliv podle písm. c) zákona o cenách. Uložit pokutu podle písm. c) je možné pouze v případech, ve kterých z důvodu nevedení či nepředložení evidence nelze zjistit vznik či výši nepřiměřeného majetkového prospěchu. To však není stěžovatelčin případ. Jelikož majetkový prospěch vůbec nevznikl, je nezbytné na něj nahlížet jako na nulový a v této výši ho vyčíslit. Jeho výše tedy není „nezjistitelná“.

[8] Stěžovatelka nesouhlasí ani s postupem žalovaného při změně výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Jednoznačné tvrzení správního orgánu I. stupně, podle kterého stěžovatelka nezískala nepřiměřený majetkový prospěch, totiž žalovaný změnil na nejednoznačné konstatování, že získání majetkového prospěchu nebylo prokázáno. Změna výroku může mít zásadní vliv na posouzení výše pokuty a aplikaci ustanovení příslušného pro uložení sankce.

[9] Stěžovatelka krajskému soudu a správním orgánům nadto vytýká také vady rozhodnutí spočívající v nepřezkoumatelnosti.

[10] Žalovaný se ve vyjádření ztotožňuje s rozsudkem krajského soudu a navrhuje kasační stížnost zamítnout. Uvádí, že odpovědnost za spáchání správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách není vázána na uplatnění ceny v nezákonné výši. Zájem je již na správné kalkulaci ceny. Zohlednění nepřiměřeného majetkového prospěchu přichází v úvahu až při stanovení výše pokuty. Dále konstatuje, že podle § 16 odst. 4 písm. b) se při uložení pokuty postupuje pouze v situacích, ve kterých lze výši nepřiměřeného majetkového prospěchu vyčíslit. V případě stěžovatelky se neprokázal vznik majetkového prospěchu, jeho vyčíslení tedy z povahy věci nepřichází v úvahu. Žalovaný nesouhlasí ani s námitkou stěžovatelky, že změna výroku jí způsobila újmu v důsledku ztráty možnosti odvolat se. Žalovaný vycházel ze shodných skutkových zjištění, změna se neodrazila ani ve výši uložené pokuty. K namítané nepřezkoumatelnosti závěrů krajského soudu žalovaný uvádí, že v kontextu věci neshledal krajský soud příslušné námitky způsobilými změnit výsledek věci. Vypořádání těchto námitek proto žalovaný považuje za adekvátní a přezkoumatelné.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[11] NSS při posuzování přípustné kasační stížnosti dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil NSS v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu. Soud se nejprve zabýval otázkou naplnění skutkové podstaty správního deliktu v § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách [**III.A.**; kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b) s. ř. s.], následně posoudil námitky týkající se uložení pokuty [**III.B.**; § 103 odst. 1 písm. a), b) s. ř. s.], poté přezkoumal postup žalovaného při změně výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně [**III.C.**; § 103 odst. 1 písm. a), b) s. ř. s.] a nakonec se vypořádal s námitkami

nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu a rozhodnutí správních orgánů [**III.D.**; § 103 odst. 1 písm. b), d) s. ř. s.]

[12] Kasační stížnost není důvodná.

III. A. *Naplnění skutkové podstaty správního deliktu v § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách*

[13] Stěžovatelka je přesvědčena, že z nerespektování závazného postupu při kalkulaci ceny nelze dovozovat naplnění skutkové podstaty v § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách, nebyla-li ve výsledku překročena věcně usměrňovaná cena. Upozorňuje na to, že jí v důsledku pochybení při kalkulaci nevznikl nepřiměřený majetkový prospěch. Podotýká, že je podstatná výsledná cena, tedy až výsledek kalkulace.

[14] NSS tuto námitku neshledal důvodnou.

[15] Podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách v rozhodném znění, účinném do 30. 6. 2017, platí, 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.**

[16] Z doslovného znění zákona o cenách jednoznačně vyplývá, že skutková podstata správního deliktu v § 16 odst. 1 písm. d) dopadá bez dalšího také na případy porušení závazného postupu při kalkulaci ceny. Otázka vzniku nepřiměřeného majetkového prospěchu není z hlediska viny za spáchání správního deliktu významná. Krajský soud v napadeném rozsudku správně vysvětluje, že případný vznik majetkového prospěchu je pouze možným vedlejším produktem, který správní orgány zohlední až při ukládání pokuty.

[17] Lze souhlasit se stěžovatelkou, že smyslem cenové regulace je nastavení určité cenové hranice (výsledné ceny). Tohoto cíle lze dosáhnout různými způsoby regulace (viz § 4 zákona o cenách). V případě regulace cen způsobem jejich věcného usměrňování je stěžejní právě dodržování závazného postupu při kalkulaci ceny. Podstatou tohoto způsobu regulace je usměrňování vývoje cen v návaznosti na věcné podmínky. Jedná se o „*volnější formu regulace cen, která nesměřuje k určení konkrétní ceny služby, ale pouze stanoví pravidla, resp. omezení pro její sjednávání*“ (rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2014, čj. 8 Afs 81/2013-44, č. 3095/2014 Sb. NSS). Cena tedy není stanovována žádným rozhodnutím ministerstva, ale určují ji jednotliví prodávající podle stanovených pravidel.

[18] Z uvedeného je zřejmé, že bez dodržování věcných podmínek by regulace ceny tímto způsobem byla zcela popřena. Výsledná cena navíc bez předložení přesné kalkulace není transparentní a není možné zkontrolovat správnost výpočtu, na základě kterého cena vznikla. To ostatně naznačuje také důvodová zpráva k § 6 zákona o cenách, podle které „*tímto způsobem regulované ceny jsou obtížněji kontrolovatelné*“ (dostupná na webové adrese: www.psp.cz). Proto je třeba klást na správnou kalkulaci ceny značný důraz a postihovat

prodávající za nerespektování závazných pravidel při výpočtu ceny bez ohledu na to, zda tímto jednáním získali majetkový prospěch.

[19] V nyní posuzované kauze je výše jízdného v pravidelné autobusové dopravě regulována právě způsobem věcného usměrňování cen. Na posuzovanou věc dopadá regulace stanovená výměry Ministerstva financí ze dne 22. 11. 2013, č. 1/2014, a ze dne 26. 11. 2014, č. 1/2015, podle kterých platilo, že [d]*opravce propočte pro běžný rok věcně usměrňované ceny plného (obyčejného) jízdného na základě cen uvedených v příloze č. 6 upravených koeficientem k, jehož výše nesmí přesáhnout hodnotu vypočtenou podle* stanoveného *vzorce* [...] (v obou případech část II., položka 6.). V souladu s citovanými výměry bylo sice možné ve výsledku uplatnit nižší cenu (viz formulaci ve výměrech „*nesmí přesáhnout hodnotu*"), s ohledem na vše výše uvedené však bylo nezbytné vycházet z přesné kalkulace ceny vypočítané v souladu s regulačními pravidly.

[20] NSS již v minulosti opakovaně dospěl k závěru, že existence nepřiměřeného majetkového prospěchu „*není obligatorním znakem skutkové podstaty příslušného správního deliktu podle zákona o cenách*" (rozsudek ze dne 31. 3. 2010, čj. 8 Afs 75/2009-70, č. 2072/2010 Sb. NSS, věc *TERMO Děčín*, srov. také rozsudek ze dne 26. 10. 2004, čj. 5 A 74/2002-38, který citoval krajský soud v napadeném rozhodnutí).

[21] Podle stěžovatelky však nelze z těchto judikátů vycházet, jelikož vykládají starší znění zákona o cenách. Stěžovatelka vysvětluje, že nedodržení závazného postupu při kalkulaci ceny tehdy představovalo samostatnou skutkovou podstatu v § 15 odst. 1 písm. c) spočívající v nerespektování závazného postupu při tvorbě ceny nebo její kalkulaci. Novela provedená zákonem č. 403/2009 Sb. ji však s účinností od 18. 11. 2009 zrušila. Z toho stěžovatelka dovozuje, že ke vzniku deliktní odpovědnosti již nepostačuje samotné porušení cenových předpisů při kalkulaci ceny a že požadovaná cena musí být v rozporu s podmínkami cenového usměrňování.

[22] NSS je na rozdíl od stěžovatelky přesvědčen, že právní závěry vyjádřené v citovaných judikátech jsou použitelné též v posuzované věci. Je pravda, že se NSS v těchto judikátech zabýval výkladem § 15 odst. 1 písm. c) zákona o cenách ve znění do 17. 11. 2009. Podle tohoto ustanovení *prodávající poruší cenové předpisy, jestliže nerespektuje cenovými orgány stanovený maximální rozsah možného zvýšení cen, maximální podíl promítnutí změny cen určených vstupů nebo závazný postup při tvorbě ceny nebo při její kalkulaci podle § 6, nejde-li o prodej ve lhůtě uvedené v § 7 odst. 1*. Novelou provedenou zákonem č. 403/2009 Sb. zákonodárce tuto skutkovou podstatu nezrušil, nýbrž ji v upravené podobě přesunul do § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách. Rozdílem je pouze to, že zákon o cenách ve znění od 18. 11. 2009 již v § 16 odst. 1 písm. d) nevyjmenovává konkrétní podmínky věcného usměrňování, jejichž nerespektování vede k porušení tohoto ustanovení, ale pouze odkazuje na jejich výslovné zakotvení v § 6 odst. 1 zákona o cenách.

[23] Stěžovatelka dále namítá, že bez existence nepřiměřeného majetkového prospěchu zcela schází materiální stránka deliktu. Dodává, že se v rozporu s rozsudkem ze dne 9. 8. 2012, čj. 9 As 34/2012-28, věc *TESCOMA*, správní orgány materiální stránkou deliktu v odůvodnění svých rozhodnutí vůbec nezabývaly.

[24] Stěžovatelce lze přisvědčit, že určité protiprávní jednání je kvalifikováno jako správní delikt, je-li kromě formálních znaků deliktního jednání naplněna i materiální

stránka deliktu - jednání musí vykazovat určitou míru společenské nebezpečnosti ve vztahu k porušené povinnosti. Podle ustálené judikatury v zásadě platí, „*že materiální stránka správního deliktu je dána již naplněním skutkové podstaty deliktu. Až ve chvíli, kdy je z okolností případů jasné, že existují takové výjimečné skutečnosti, jejichž nezohlednění by vedlo k výsledku zjevně rozpornému s účelem a funkcí správního trestání (tedy ve chvíli, kdy konkrétní společenská nebezpečnost nedosahuje ani minimální hranice typové nebezpečnosti), musí se intenzitou konkrétní společenské nebezpečnosti zabývat i v odůvodnění. Obzvláště u správních deliktů, jejichž naplnění nevyžaduje zavinění, nebudou mít okolnosti obvykle zkoumané v souvislosti s konkrétní společenskou nebezpečností (jak vyplývá z výše uvedené judikatury NSS, jedná se např. o okolnosti jako je míra zavinění, vztah pachatele k jednání, způsob jeho spáchání, pohnutky a osoba pachatele) na naplnění materiální stránky deliktu žádný vliv*“ (rozsudek ze dne 14. 2. 2009, čj. 5 As 104/2008-45, č. 2011/2010 Sb. NSS). K těmto závěrům dospěl NSS také ve stěžovatelkou citované kauze *TESCOMA*.

[25] V souladu s citovanou judikaturou jsou správní orgány povinny zabývat se otázkou materiální stránky správního deliktu v odůvodnění rozhodnutí jen výjimečně. Pravidelně to bude tehdy, je-li dle okolností případu společenská nebezpečnost sporná. Taková situace však v posuzované kauze nenastala. Jak správně uvedl krajský soud, element společenské škodlivosti je třeba spatřovat v porušení zájmu na správné kalkulaci v citlivé oblasti regulace cen ve veřejné linkové dopravě, kde nezřídka mají dopravci dominantní postavení na relevantním trhu (k zájmu na správné kalkulaci srov. argumentaci v bodě [17]). Stěžovatelka se odchýlila od závazného postupu při výpočtu věcně usměrňované ceny v nikoliv zanedbatelné míře. Hodnotu ekonomicky oprávněných nákladů nepřípustně zvýšila v roce 2014 o 3 716 754 Kč a v roce 2015 o 278 114 Kč. Podle NSS tedy vymezené jednání překračuje „*minimální hranici typové nebezpečnosti*“. Správní orgány proto nebyly povinny zabývat se materiální stránkou deliktu v odůvodnění svých rozhodnutí.

[26] Stěžovatelka dále tvrdí, že § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách je třeba vykládat ve spojení se sankčními ustanoveními v § 16 odst. 4 písm. b) a c) téhož zákona, která se prý aplikují pouze v případě, že existuje nepřiměřený majetkový prospěch. NSS k tomu uvádí, že je třeba odlišovat skutkovou podstatu správního deliktu a sankci. Předestřený výklad sankčních ustanovení navíc není správný. Podle § 16 odst. 4 písm. c) je možné uložit pokutu i v případě, že při porušení kalkulace nevznikl nepřiměřený majetkový prospěch (srov. část III.B.)

[27] NSS proto shodně s krajským soudem uzavírá, že stěžovatelka nerespektováním závazného postupu při kalkulaci ceny naplnila skutkovou podstatu správního deliktu v § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách. Není podstatné, zda jí v důsledku chybné kalkulace vznikl nepřiměřený majetkový prospěch.

III. B. *Uložení pokuty*

[28] V další části kasační stížnosti stěžovatelka nesouhlasí s tím, že jí správní orgány uložily peněžitou sankci podle § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách. Vysvětluje, že nepřiměřený majetkový prospěch je roven nule a jako nulový jej lze vyčíslit. Jeho výše tedy není „nezjistitelná“. V takovém případě jí bylo možné uložit pokutu nanejvýš podle písm. b) téhož ustanovení.

[29] NSS neshledal tuto námitku důvodnou.

pokračování

[30] 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).

[31] NSS shodně s krajským soudem podotýká, že smyslem správního trestání je mimo jiné i to, aby každé chování, které je označeno jako správní delikt, bylo sankcionovatelné. V opačném případě by byl popřen smysl existence správního deliktu. To znamená, že zákon o cenách za naplnění skutkové podstaty v § 16 odst. 1 písm. d) nepochybně ukládá také odpovídající sankci.

[32] NSS souhlasí se stěžovatelkou, že odkaz krajského soudu na rozsudek ze dne 28. 7. 2015, čj. 8 As 169/2014-29, v této souvislosti není případný. NSS se v něm vyjádřil ke skutkově odlišné situaci, ve které nebylo možné bezpečně prokázat vznik majetkového prospěchu v důsledku nedostatků vedení evidence. Přesto se však v nynější kauze NSS ztotožnil s krajským soudem, že do množiny případů podle § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách, ve kterých nelze zjistit výši nepřiměřeného majetkového prospěchu, lze zařadit také situace, kdy nepřiměřený majetkový prospěch vůbec nevznikl. Podle § 16 odst. 4 písm. b) se pokuta uloží v případě, že nepřiměřený majetkový prospěch lze vyčíslit. „Nulový majetkový prospěch" je protimluv, o žádný prospěch nejde. Prospěch musí být vždy vyjádřen kladným číslem.

[33] Stěžovatelka považuje takový výklad za absurdní. Podle jejího názoru to znamená, že v případě získání nepřiměřeného majetkového prospěchu se aplikuje § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách s pokutou do výše 1 000 000 Kč, zatímco pokud žádný nepřiměřený majetkový prospěch nevznikne, aplikuje se ustanovení § 16 odst. 4 písm. c) téhož zákona s horní hranicí pokuty až 10 000 000 Kč, tedy desetinásobně vyšší.

[34] NSS se s touto úvahou neztotožňuje. Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti správně poznamenal, že stěžovatelka vzájemně poměřuje horní sankci pokuty podle písm. c) s toliko dílčí hranicí pokuty sankce podle písm. b). V případě, že nepřiměřený majetkový prospěch přesáhne výši 1 000 000 Kč, může být uložená pokuta až pětkrát vyšší a zákon ji neomezuje žádnou pevně stanovenou horní hranicí. Porovnání obou sankčních ustanovení proto není podle NSS vhodné.

[35] Krajský soud nadto příhodně upozornil, že § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách ve znění do 17. 11. 2009 výslovně dopadal také na případy, ve kterých neoprávněně získaný majetkový prospěch nevznikl. Tato skutečnost byla opětovně výslovně zakotvena do znění tohoto ustanovení od 1. 7. 2017. Z důvodové zprávy k zákonu č. 403/2009 Sb., který tuto výslovnou formulaci vypustil, neplyne, že zákonodárce chtěl v mezidobí docílit změny v postupu ukládání sankcí při neexistenci majetkového prospěchu. Jedná se tedy zjevně o legislativní nepřesnost.

[36] Podle NSS se proto při uložení pokuty v nynější kauze aplikuje § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách.

[37] Nad rámec výše uvedeného NSS podotýká, že správní orgán musí v každém jednotlivém případě při ukládání pokuty vycházet z individuálních skutkových okolností. NSS neshledal v postupu žalovaného v této souvislosti žádné pochybení. Správní orgán zohlednil skutečnost, že společenská škodlivost jednání stěžovatelky byla nízká. Jako polehčující okolnost vzal také v potaz, že stěžovatelka ve výsledku uplatnila nižší koeficienty, než umožňovaly cenové předpisy. Přihlédl také ke způsobu spáchání deliktu, který podle názoru správního orgánu spočíval zřejmě v nedostatečné informovanosti stěžovatelky o způsobu stanovení kalkulací cen služeb podléhajících cenové regulaci. Při ukládání pokuty správní orgán zvážil také délku trvání protiprávního jednání (od 1. 1. 2014 do 31. 8. 2015). Vycházel také ze zásady předvídatelnosti a legitimního očekávání. V neposlední řadě vzal v úvahu také výši příjmů stěžovatelky a posoudil, zda je výše pokuty přiměřená. NSS považuje odůvodnění co do výše uložené pokuty za dostatečné, splňující veškeré zákonem stanovené náležitosti. Z rozhodnutí je zcela patrné, z jakých ukazatelů při stanovení výše pokuty správní orgán vycházel a jaké konkrétní okolnosti daného případu při stanovení výše sankce zohlednil.

III. C. *Změna výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně*

[38] Stěžovatelka považuje za nezákonný také postup žalovaného při změně části výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně, která zněla: *„Účastník řízení tak neoprávněně navýšil hodnotu ekonomicky oprávněných nákladů ve výpočtu koeficientu v roce 2014 o částku 3 716 753,57 Kč a v roce 2015 o částku 278 113,54 Kč. Tímto deliktním jednáním nezískal účastník řízení nepřiměřený majetkový prospěch na úkor kupujících, neboť ve skutečnosti uplatnil nižší koeficienty, než umožňují cenové předpisy* [...]." Tuto část výroku nahradil žalovaný textem: *„Účastník řízení tak neoprávněně navýšil hodnotu ekonomicky oprávněných nákladů ve výpočtu koeficientu v roce 2014 o částku 3 716 753,57 Kč a v roce 2015 o částku 278 113,54 Kč. Získání majetkového prospěchu nebylo kontrolou prokázáno [...]."* Ve zbytku se žalovaný ztotožnil s výrokem rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

[39] Podle stěžovatelky jasné tvrzení o neexistenci majetkového prospěchu žalovaný změnil na nejednoznačný závěr, že se získání majetkového prospěchu neprokázalo. Uvádí, že tento skutkový závěr nemá oporu ve správním spisu. Namítá, že správní orgán I. stupně dospěl k jasnému skutkovému zjištění o neexistenci majetkového prospěchu, které nebylo možné výrokem rozhodnutí žalovaného interpretovat či měnit. Změna výroku podle stěžovatelky může mít zásadní vliv na posuzování výše pokuty a určení, zda se pokuta uloží podle § 16 odst. 4 písm. b) nebo c) zákona o cenách. Podle stěžovatelky se tedy jedná o změnu výroku v její neprospěch a žalovaný ji tím zbavil možnosti bránit se proti tomuto závěru odvoláním.

[40] NSS předně uvádí, že změna rozhodnutí by měla mít přednost před zrušením a vrácením věci správnímu orgánu I. stupně. Jiný výklad by zcela popíral smysl ustanovení o možnosti změny rozhodnutí, kterým je s ohledem na § 6 odst. 2 správního řádu především naplnění zásady procesní ekonomie.

[41] Podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu [j]*estliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné,*

napadené rozhodnutí nebo jeho část změní; změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se. Z toho plyne, že *„účastník řízení nemůže změnou právního rozhodnutí, která by byla v jeho neprospěch (viz odkaz na hrozbu újmy), přijít o možnost proti takové změně rozhodnutí brojit"* (Vedral, J. *Správní řád, Komentář*, II. vydání, BOVA POLYGON, Praha 2012, s. 770).

[42] Krajský soud správně zdůraznil, že z hlediska změny části výroku není podstatná ztráta možnosti odvolat se, nýbrž právě hrozba újmy, která je s touto ztrátou spjata. Z judikatury vyplývá, že podmínka hrozící újmy bude naplněna zejména v těch případech, kdy k nápravě vad prvostupňového rozhodnutí je zapotřebí rozsáhlého doplnění dokazování, a účastníku řízení je tak odepřeno právo na dvojinstanční řízení. Jedná se například o situace, kdy odvolací správní orgán rozšíří sankční řízení na další skutkové podstaty správních deliktů, neboť proti „přidaným" skutkovým podstatám správních deliktů již účastník nemá možnost podat odvolání, což je v rozporu se zásadou dvojinstančnosti správního řízení (srov. Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D., *Správní řád*. 4. vydání, C. H. Beck, 2013). V zásadě však není vyloučeno, aby odvolací správní orgán napravil drobné vady řízení prvostupňového. Přistoupí-li odvolací správní orgán k takovéto změně za naprosto stejného důkazního a právního stavu věci, přičemž s outo změnou se argumentačně řádně vypořádá v odůvodnění rozhodnutí, neporuší zásadu dvojinstančnosti správního řízení (viz např. rozsudek NSS ze dne 14. 3. 2013, čj. 4 As 10/2012-48, body 23 a 24).

[43] Žalovaný v nynější kauze neprováděl žádná nová rozsáhlá dokazování. Ke změně části výroku přistoupil za naprosto stejného důkazního a právního stavu věci. Tato skutková zjištění ve vztahu k existenci majetkového prospěchu pouze odlišně vyhodnotil. Nelze proto souhlasit s názorem stěžovatelky, že změna části výroku nemá oporu ve správním spisu. Odlišná formulace se přitom žádným způsobem negativně neprojevila v právní sféře stěžovatelky. Žalovaný nezměnil právní kvalifikaci správního deliktu [podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách], či výši uložené pokuty [podle § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách]. NSS odmítá spekulaci stěžovatelky, že změna mohla mít vliv na to, podle jakého ustanovení se měla uložit pokuta. NSS výše vysvětlil, že podle § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách se postupuje jak v případech, ve kterých nelze zjistit výši nepřiměřeného majetkového prospěchu, tak také v situaci, kdy žádný majetkový prospěch nevznikl.

[44] Změnou výroku tedy žalované nemohla být způsobena *újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se*. Ze stejných důvodů neshledal NSS ani porušení zásady *reformatio in peius*. Odrazem této zásady je § 90 odst. 3 správního řádu, podle něhož *odvolací správní orgán nemůže změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele, ledaže odvolání podal také jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné, anebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem*. Žalovaný nezměnil napadené rozhodnutí v neprospěch stěžovatelky.

III. D. *Namítaná nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu a rozhodnutí správních orgánů*

[45] Stěžovatelka nejprve namítá, že se v rozsudku krajského soudu nenachází právní stanovisko k otázce, zda byly náklady zahrnuté do kalkulace ekonomicky oprávněné či

nikoliv. NSS k tomu uvádí, že stěžovatelka k oprávněnosti ekonomických nákladů na s. 10 žaloby pouze v nejobecnější míře uvedla: „*Žalobce se domnívá, že náklady jím do výpočtu zahrnuté byly tzv. ekonomicky oprávněnými náklady a že správně ve výpočtu pracoval i s položkami „kurzové ztráty" a „kurzové zisky"*." Toto tvrzení stěžovatelka nedoprovodila žádnou specifickou argumentací, respektive tak učinila na s. 15-17 žaloby pouze ve vztahu k otázce ekonomické oprávněnosti položky „manka a škody" a „kurzových ztrát a zisků". NSS s ohledem na tato zjištění nepovažuje za nezákonné, že se krajský soud vyjádřil pouze k ekonomické oprávněnosti položek, u nichž stěžovatelka uvedla bližší argumentaci. Jak NSS vysvětlil v rozsudku ze dne 18. 7. 2013, čj. 9 Afs 35/2012-42, pokud žalobce uvede pouze obecné žalobní námitky, není povinností správního soudu se jimi zevrubněji zabývat. Platí totiž, že kvalita žaloby předurčuje kvalitu a obsah rozhodnutí soudu.

[46] Dále stěžovatelka považuje za nedostatečné vypořádání svých žalobních námitek týkajících se položek „manka a škody" a „kurzové ztráty a rozdíly". NSS považuje vypořádání těchto námitek za odpovídající jejich významu. Krajský soud zdůraznil, že tyto položky představují pouze zlomek nákladů, které správní orgány neuznaly jako ekonomicky oprávněné. Stěžovatelka přitom konkrétně v žalobě nespecifikovala, jak se mělo údajně chybné posouzení těchto položek projevit v řízení o správním deliktu. NSS v kontextu celé kauzy dospěl k závěru, že vytýkaná pochybení nebyla způsobilá stěžovatelku jakkoliv poškodit. Započítáním přirozených úbytků pohonných hmot a kurzových ztrát a zisků namísto jejich salda by se nic nezměnilo na nesprávné kalkulaci a naplnění skutkové podstaty správního deliktu v § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách. Ostatní ekonomické náklady, které stěžovatelka neoprávněně zahrnula do výpočtu koeficientu věcně usměrňované ceny, by s ohledem na jejich rozsah a výši i nadále dosahovaly značné odchylky nad rámec ekonomicky oprávněných nákladů.

[47] Stěžovatelka v kasační stížnosti uvedla, že zohlednění přirozeného úbytku pohonných hmot má přinejmenším vliv na výši pokuty. Podle NSS je však toto tvrzení velmi obecné, stěžovatelka nevysvětluje, v čem konkrétně by se úvahy správních orgánů při určení výše pokuty měly změnit. NSS podotýká, že výše pokuty se neodvíjí od konkrétní částky nákladů, které stěžovatelka neoprávněně zahrnula do výpočtu věcně usměrňované ceny. Je třeba vycházet z celkového kontextu věci, který se ani po zohlednění přirozeného úbytku pohonných hmot zásadně nezmění.

[48] Stěžovatelka napadá pro nepřezkoumatelnost také rozhodnutí žalovaného. Žalovaný prý na jedné straně tvrdí, že za manko nad normu přirozených úbytků považuje inventurní rozdíl nad vyhlášku č. 237/2005 Sb., na druhé straně ale označuje v případě stěžovatelky za ekonomicky neoprávněné náklady veškerá manka a škody, aniž zohledňuje alespoň normu přirozených úbytků.

[49] NSS souhlasí se stěžovatelkou, že závěry žalovaného týkající se ekonomické oprávněnosti položky „manka a škody" jsou rozporné. Nejasné odůvodnění se však týká pouze dílčí otázky ekonomické oprávněnosti nákladů položky „manka a škody". Tato vada odůvodnění nezpochybňuje podstatu protiprávního jednání stěžovatelky, za které byla shledána vinnou.

[50] Z obdobných důvodů NSS neshledal opodstatněnou ani námitku nepřezkoumatelnosti týkající se tvrzení žalovaného, dle kterého výše manka a škody ve vztahu k celkové spotřebě pohonných hmot činila 2,07 %. Podle stěžovatelky není zřejmé, jak stěžovatel k tomuto poměru dospěl. NSS zjistil, že tento poměr vyplývá z účetních

pokračování

podkladů doložených stěžovatelkou do správního spisu, konkrétně z rozboru nákladů za rok 2012 pro výpočet koeficientu *k* na účetním řádku č. 501301 (spotřeba paliv) a účetním řádku č. 549001 (manka a škody do výše náhrad). Přesto, že žalovaný blíže nespecifikoval, z jakých údajů při výpočtu poměru 2,07 % vycházel, nemohlo se jednat o vadu s dopady na zákonnost celého rozhodnutí. NSS podotýká, že zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat.

[51] Žalovaný podle stěžovatelky dále nevysvětlil, proč dle protokolu bez dalšího škrtá částku „manka a škody“ i ve vztahu k druhému z kontrolovaných roků. NSS tuto námitku považuje za velmi nekonkrétní. Správní orgán I. stupně ani žalovaný položku „manka a škody“ v souvislosti s výpočtem věcně usměrňované ceny pro rok 2015 v rozhodnutí výslovně nezmiňují a neřeší, v protokolu je tato položka uvedena pouze v souvislosti s režijními náklady.

[52] Stěžovatelka nadto obecně namítá, že správní orgány i krajský soud dovozují spáchání správního deliktu na straně stěžovatelky přesto, že naplnění skutkové podstaty neprokázaly, ba co víc, ani se naplněním skutkové podstaty nezabývaly. Vůbec nezjišťovaly, zda stěžovatelka požadovala cenu rozpornou s věcným usměrňováním cen, vůči komu tak měla učinit, za jakých podmínek apod. NSS výše dospěl k závěru, že výsledná cena není z hlediska deliktní odpovědnosti stěžovatelky významná. Správní orgány proto nebyly povinny tyto skutečnosti zjišťovat.

IV. Závěr a náklady řízení

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

[54] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla 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 4. července 2018

Zdeněk Kühn
předseda senátu