



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **ČEZ, a. s.**, se sídlem Duhová 2/1444, Praha 4, zastoupená JUDr. Ondřejem Davidem, Ph.D., advokátem se sídlem Vínohradská 938/37, Praha 2, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 10. 2015, čj. 34543/15/5000-10610-711414, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 3. 2019, čj. 11 Af 78/2015-275,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 4 114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce.

O d ů v o d n ě n í :**I. Vymezení věci**

[1] Specializovaný finanční úřad (dále „finanční úřad“) uložil žalobkyni rozhodnutím ze dne 15. 5. 2015, čj. 113454/15/4122-20732-303570, pokutu ve výši 150 000 000 Kč za spáchání správního deliktu podle § 16 odst. 3 písm. b) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění účinném do 30. 6. 2017, neboť žalobkyně v rozporu s § 2 odst. 3 téhož zákona zneužila svého hospodářského postavení. V letech 2010, 2012 a 2013 nakupovala hnědé energetické uhlí od společnosti Sokolovská uhelná, právní nástupce, a. s., ve výhodnějším hospodářském postavení na úkor prodávajícího za cenu nižší než obvyklou, čímž získala v daném období nepřiměřený majetkový prospěch minimálně ve výši 152 033 536 Kč. Vydání tohoto rozhodnutí předcházela kontrola, kterou finanční úřad u žalobkyně provedl na podnět prodávajícího.

[2] Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl. Shledal irelevantním dřívější rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále „ÚOHS“), podle něhož žalobkyně není v dominantním postavení. Výhodnější hospodářské postavení ve smyslu zákona o cenách a dominantní postavení ve smyslu zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), nelze zaměňovat. Za klíčovou žalovaný považoval dlouhodobou kupní smlouvu ze dne 22. 1. 2007 uzavřenou mezi žalobkyní a výše uvedeným prodávajícím, na jejímž

základě žalobkyně od prodávajícího odebírala uhlí za ceny stanovené podle tzv. eskalačního vzorce (způsob určení ceny v případě, že strany nedospějí k dohodě). Takto stanovené ceny však byly pro prodávajícího zjevně nevýhodné. Smlouva rovněž obsahovala přísná sankční ujednání omezující strany v možnosti jednostranně ji vypovědět. Závěr ÚOHS, podle něhož má na nabídkové straně největší tržní podíl Skupina Czech Coal (dále „SCC“) také souvisí s posouzením ochrany hospodářské soutěže nikoliv s hledisky významnými pro cenovou kontrolu. Proávající nemohl zaujímat vůči žalobkyni významné hospodářské postavení, a to i přes určitou míru závislosti (provázanost mezi těžbou uhlí a jeho spotřebou jako vstupní suroviny pro výrobu elektrické energie).

[3] Podle žalovaného nebylo rozhodné mimo jiné ani to, jaké okolnosti vedly k uzavření dlouhodobé kupní smlouvy, k čemuž došlo na základě rozhodnutí ÚOHS ze dne 30. 11. 2006, neboť významný je pouze finální nákup zboží za ceny nižší než obvyklé. ÚOHS v uvedeném rozhodnutí pouze alternativně uložil, aby ceny byly sjednávány buď dohodou stran, nebo pomůckou v podobě cenového vzorce. Podstatné je, že podle cenového vzorce byly v letech 2010, 2012 a 2013 ceny stanoveny mimo cenu obvyklou. Žalovaný se neztotožnil ani s tím, že skutková podstata správního deliktu podle § 2 odst. 3 zákona o cenách vyžaduje, aby ke zneužití výhodnějšího hospodářského postavení došlo s cílem získat nepřiměřený majetkový prospěch. Jediným projevem této skutkové podstaty je reálný objektivní stav (získání nepřiměřeného majetkového prospěchu), nikoliv úmysl. Cenové předpisy nestanoví konkrétní postup pro výpočet obvyklé ceny a podle judikatury je volba metody vedoucí k jejímu zjištění plně na správním orgánu. Odkaz na rozhodnutí Finančního ředitelství v Ústí nad Labem ze dne 17. 7. 2009, podle něhož se každý prodávající hnědého uhlí může chovat relativně nezávisle na ostatních účastnících trhu, není přílehlavý, neboť dané rozhodnutí se zabývalo trhem s hnědým uhlím v období let 2005 až 2007. Situace v posuzovaném období však byla zcela jiná a v daném případě byly posuzovány ceny na trhu, který nebyl ohrožen účinky omezení hospodářské soutěže. Přestože byla dlouhodobá smlouva mezi žalobkyní a prodávajícím uzavřena v roce 2007, nebylo třeba zjišťovat obvyklou cenu k letům 2006 a 2007, neboť smlouva obsahuje ujednání, podle něhož budou konkrétní podmínky dodávek pro každý kalendářní rok stanoveny vždy dodatkem ke smlouvě. Finanční úřad zjišťoval cenu obvyklou pomocí statistické metody mezikvartilového rozpětí, která umožňuje zjistit vyčerpávajícím způsobem ceny uplatňované na volném trhu, z toho pak vybrat ceny srovnatelné a z nich zjistit rozpětí, v němž se ceny nejčastěji pohybovaly. Do vyčíslení nepřiměřeného majetkového prospěchu byla správně započítána DPH, k čemuž žalovaný odkázal na rozsudek NSS ze dne 25. 4. 2004, čj. 6 A 5/2000-58. Nesouhlasil ani s tím, že by žalobkyni sankcionoval za způsob stanovení ceny, který ji uložil ÚOHS za účelem ochrany hospodářské soutěže, resp. že by ve smyslu § 17 odst. 1 zákona o cenách vynaložila veškeré úsilí, aby spáchání správního deliktu zabránila.

[4] Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně u Městského soudu v Praze. V mimořádně rozsáhlé žalobě z velké míry setrvala na námitkách vznesených již ve správním řízení (dále jsou reprodukovány pouze okolnosti významné pro nynější kasační řízení). Městský soud rozsudkem označeným v záhlaví tohoto rozsudku rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Napadené rozhodnutí předně shledal nepřezkoumatelným, neboť žalovaný opřel závěr o výhodnějším hospodářském postavení žalobkyně o kritérium neuvedené ve výčtu § 2 odst. 4 zákona o cenách. Ten je sice demonstrativní, avšak pokud žalovaný popřel závěry finančního úřadu opírající se o zákonem stanovená kritéria a nabídl namísto toho kritérium „vlastní“, je třeba v takovém případě klást zvýšené nároky na odůvodnění takového postupu. Žalovaný však zcela rezignoval na odůvodnění toho, proč nepřihlédl k jednotlivým kritériím uvedeným v zákoně, resp. z jakého důvodu vyloučil kritéria, k nimž přihlížel finanční úřad. Městský soud se neztotožnil ani s tím, že je možno dovozovat výhodnější hospodářské postavení žalobkyně na relevantním trhu z dlouhodobé kupní smlouvy a jednotlivých smluvních ujednání v ní obsažených. Tato smlouva obsahovala ustanovení o mechanismu určení kupní ceny, podle něhož

pokračování

nebude-li dosaženo dohody o ceně pro příslušné období, bude stanovena podle eskalačního vzorce, jenž vychází „...obchodní tajemství...“. Jestliže se žalobkyně dostala do výhodnějšího hospodářského postavení teprve na základě ujednání obsažených v dané smlouvě, pak je vyloučeno, aby zneužila svého výhodnějšího postavení, ve kterém se v době sjednání mechanismu určení kupní ceny nenacházela. Výhodnější hospodářské postavení vůči prodávajícímu je tak důsledkem uzavření dlouhodobé kupní smlouvy, nikoliv její příčinou. Žalovaný měl proto zkoumat, v jakém postavení se žalobkyně nacházela ve vztahu k prodávajícímu v době uzavření smlouvy.

[5] Městský soud posoudil jako důvodnou také námitku, podle níž žalovaný v rozporu s § 2 odst. 6 zákona o cenách nezohlednil ohrožení posuzovaného trhu na straně nabídky skrze účinky omezení hospodářské soutěže. Žalobkyně v tomto ohledu uváděla, že podle rozhodnutí ÚOHS má na trhu hnědého energetického uhlí dominantní postavení SCC, přičemž závěr o omezení trhu na straně nabídky plyne i ze shora již zmiňovaného rozhodnutí Finančního ředitelství v Ústí nad Labem. Podle městského soudu se žalovaný nevypořádal se závěrem o omezeném okruhu účastníků na trhu s hnědým energetickým uhlím. Vycházel toliko z toho, že nebylo pravomocně prokázáno, že by SCC měla na trhu dominantní postavení. To však není rozhodné, stejně jako není významné, zda reálně dochází k omezování hospodářské soutěže, resp. ke zneužívání dominantního postavení. Podle § 2 odst. 6 zákona o cenách totiž postačí již pouhé ohrožení daného trhu. Stejně tak nelze podle městského soudu odmítnout jako nerelevantní rozhodnutí finančního ředitelství, které se vztahovalo k období let 2005 až 2007. Pokud zde existovalo ohrožení relevantního trhu skrze účinky omezení hospodářské soutěže v letech 2005 až 2007, pak je logickým závěrem, že zde toto ohrožení mohlo existovat i v letech 2009 až 2013. Bylo proto povinností žalovaného se s touto námitkou řádně vypořádat. Jestliže by žalovaný dospěl k závěru, že trh není účinky omezování hospodářské soutěže ohrožen, pak by byl povinen uvést konkrétní skutečnosti, o které své závěry opírá.

[6] Za nesprávný označil městský soud také závěr žalovaného, podle něhož byla žalobkyně povinna v letech 2010, 2012 a 2013 sjednat cenu ve výši ceny obvyklé namísto stanovení ceny na základě eskalačního vzorce. Dlouhodobá kupní smlouva totiž jako primární způsob určení ceny stanovila vzájemnou dohodu, a pro případ, že k ní nedojde, byl ujednan eskalační vzorec. Žalobkyně tak postupovala v souladu se smlouvou. Z obsahu správního spisu je zřejmé, že k dohodě o výši ceny nedošlo. Žalobkyně v tomto ohledu neměla jinou možnost jak postupovat, neboť cenu nemohla stanovit jednostranně. Žalovaný se měl zabývat i tím, proč k dohodě mezi žalobkyní a prodávajícím o výši ceny v letech 2010, 2012 a 2013 nedošlo. Sjednání eskalačního vzorce navíc nebylo přímo ku prospěchu ani jedné smluvní strany a odvíjelo od cen elektřiny. Pokud by cena elektřiny rostla, byl by to prodávající, kdo by získal majetkový prospěch.

[7] Žalobkyně v žalobě rozporovala též metodu použitou při stanovování ceny obvyklé. Rozhodnutí žalovaného ve spojení s rozhodnutím finančního úřadu je podle městského soudu v tomto ohledu přezkoumatelné, neboť finanční úřad podrobně vylíčil, z jakých důvodů zvolil pro určení ceny obvyklé metodu mezikvartilového rozpětí, a jakým způsobem dospěl ke konkrétnímu stanovení ceny obvyklé. Žalovaný však pochybil, neboť na jednu stranu vyloučil z přehledu posuzovaných transakcí ty, u nichž byla sjednána dodávka uhlí s doložkou CPT (přeprava do ujednaného místa určení), současně však nevzal v potaz, že na daném trhu se uplatňuje vícero smluvních modelů (dlouhodobé kupní smlouvy, střednědobé kupní smlouvy, roční kontrakty, *ad hoc* dodávky). Je nezbytné, aby soubor posuzovaných cen obsahoval jen ceny vzájemně srovnatelné z hlediska dodacích podmínek a bylo tak zamezeno případným pochybnostem při zohledňování nákladů na dopravu. Nicméně stejně významný vliv na cenu (její zkrácení) může mít konkrétní podoba kontraktu, tj. zda se jedná o kontrakt dlouhodobý či sjednaný *ad hoc*. Žalovaný byl tudíž povinen přihlídnout ke všem faktorům, které mohou mít vliv na sjednanou cenu hnědého energetického uhlí, tedy i k povaze kupní smlouvy.

Mezi žalobkyní a prodávajícím byla jednoznačně sjednána dlouhodobá kupní smlouva (a to i přes každoroční sjednávání cen dodávaného uhlí). Žalovaný by k povaze kupní smlouvy mohl nepřihlédnout pouze v situaci, kdy by žalobkyně sjednávala s dodavatelem jednotkovou kupní cenu bez ohledu na charakter kupní smlouvy. To však žalovaný v napadeném rozhodnutí neuvádí.

[8] Městský soud se neztotožnil ani se závěrem žalovaného, jde-li o započtení DPH do nepřiměřeného majetkového prospěchu. Žalovaným odkazovaný rozsudek NSS ve věci sp. zn. 6 A 5/2000 se totiž vztahoval ke způsobu výpočtu nepřiměřeného hospodářského prospěchu podle § 1 odst. 1 vyhlášky č. 580/1990 Sb., kterou se provádí zákon o cenách. Toto ustanovení však bylo bez náhrady ke dni 21. 12. 2009 zrušeno (vyhláškou č. 450/2009 Sb.), proto není uvedený judikát pro nyní projednávanou věc relevantní. Nelze ignorovat zřejmý jazykový výklad, neboť hovoří-li zákon o hospodářském prospěchu, jedná se nepochybně o prospěch svědčící tomu, kdo jednal v rozporu se zákonem stanovenými cenovými pravidly. Takovým prospěchem však nemůže být peněžní částka odpovídající DPH, odváděná státu, neboť z takové transakce žalobkyně zjevně žádný prospěch neměla.

II. Obsah kasační stížnosti

[9] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále „stěžovatel“) kasační stížnost. Předdeslal, že základem úpravy obsažené v zákoně o cenách je stejně jako v případě zákona o ochraně hospodářské soutěže čl. 82 Římské smlouvy spolu s dalšími ustálenými pravidly hospodářské soutěže. Pojem dominantní postavení není v čl. 82 uvedené smlouvy definován, vymezen byl až později v judikatuře. Pro dominantní postavení na trhu je rozhodujícím kritériem podíl na tomto trhu, přičemž při posuzování významnějšího hospodářského postavení podle zákona o cenách je třeba hodnotit i jiná kritéria. Pojem výhodnější hospodářské postavení odpovídá pojmům užívaným v evropském právu. Podle § 2 odst. 4 zákona o cenách se výhodnějším hospodářským postavením rozumí takové hospodářské postavení na daném trhu, na kterém není kontrolovaná osoba vystavena podstatné cenové soutěži. To umožňuje tomuto subjektu chovat se do značné míry nezávisle na ostatních účastnících trhu a poskytuje mu to příležitost ke zneužití výhodnějšího hospodářského postavení, neboť se zpravidla jedná o subjekt disponující značnou ekonomickou silou, který může bránit udržování účinné cenové soutěže. Může tak i uplatňovat pro něj výhodnou cenovou strategii. Cenové kontrolní orgány se musí soustředit na vymezení relevantního trhu ze všech základních hledisek a na posouzení postavení konkrétního subjektu na takto vymezeném trhu.

[10] První okruh kasačních námitek směřuje proti závěru městského soudu, podle něhož stěžovatel nezohlednil kritéria trhu obsažená v § 2 odst. 4 zákona o cenách, přičemž nepřihlédl ani k tomu, že se nejedná o trh, který není na straně nabídky ohrožen účinky omezení hospodářské soutěže. Stěžovatel nesouhlasí, že by založil závěr o výhodnějším hospodářském postavení na jediném „vlastním“ kritériu (závazky plynoucí prodávajícímu z dlouhodobé kupní smlouvy). V rozhodnutí o odvolání naopak obsáhle popsal kritéria zohledněná finančním úřadem, od nichž se nijak neodchýlil a neodmítl jeho závěry ohledně výhodnějšího hospodářského postavení. Tyto závěry pouze nad rámec odůvodnění finančního úřadu precizoval. Rozhodnutí obou správních orgánů tvoří jeden celek, stěžovatel tedy nepostavil svůj závěr na jediném (navíc odlišném) kritériu. Pro posouzení výhodnějšího hospodářského postavení žalobkyně bylo zásadní, že se jednalo o lokální trh, na němž se pohybovali jen dva účastníci (žalobkyně a prodávající). V tomto ohledu byla hodnocena kritéria podle § 2 odst. 4 zákona o cenách, konkrétně objem prodaného (nakoupeného) zboží, podíl na daném lokálním trhu a právní nebo jiné překážky vstupu na trh. Rozsudek městského soudu je navíc v této otázce rozporný. Na jednu stranu totiž v bodě 59. danému žalobnímu bodu vyhověl, zároveň však v bodě 64. uvedl, že z kontextu odůvodnění napadeného rozhodnutí je zřejmé,

pokračování

že se stěžovatel s vymezením relevantního trhu ze strany finančního úřadu ztotožňuje, a uvedené námitky nepřisvědčil.

[11] Otázkou zjišťování, zda se v dané věci (ne)jednalo o trh, který není na straně nabídky ohrožen omezením hospodářské soutěže, se stěžovatel v žalobou napadeném rozhodnutí podrobně zabýval. Své závěry považuje za správné a setrvává na nich. Výše již zmiňované rozhodnutí Finančního ředitelství v Ústí nad Labem, na které žalobkyně odkazovala, bylo zrušeno. Nelze proto dovozovat, že by SCC měla (byť jen v letech 2005 až 2007) dominantní postavení. Závěr městského soudu, podle něhož existovalo-li ohrožení relevantního trhu účinky omezení hospodářské soutěže v letech 2005 až 2007, pak zde logicky toto ohrožení mohlo existovat i v letech 2009 až 2013, považuje stěžovatel za zjednodušující. Žalobkyně nikterak nedoložila, že ohrožení v inkriminovaném období existovalo nebo mohlo existovat, a tato skutečnost neplyne ani ze spisového materiálu. Zmiňované rozhodnutí finančního ředitelství i rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 14. 2. 2008, čj. 16/104795/2007/1578 (označené za nesprávné rozsudkem NSS ze dne 20. 6. 2013, čj. 9 Afs 66/2012-34) se navíc týkala jinak (úžeji) vymezeného trhu. Stěžovatel i finanční úřad primárně zkoumali postavení žalobkyně na vymezeném trhu s hnědým energetickým uhlím v ČR z hledisek uvedených v § 2 odst. 4 zákona o cenách. Na základě zjištěných skutečností byly jako rozhodné shledány právní překážky dané dlouhodobou kupní smlouvou, které žalobkyni a prodávajícímu neumožňují bez citelných sankcí od této smlouvy odstoupit, a vytvářejí tak uzavřený trh tvořený pouze těmito subjekty.

[12] Další okruh kasačních námitek se týká otázek souvisejících s nezohledněním dlouhodobé kupní smlouvy. Žalobkyně podle stěžovatele zcela nepochybně nesplnila povinnost dle § 2 odst. 3 zákona o cenách, neboť v uvedených letech odebírala hnědé uhlí za cenu, která byla nižší než cena obvyklá. Stěžovatel nedovožoval závěr o zneužití výhodnějšího hospodářského postavení ze strany žalobkyně na základě uzavřené dlouhodobé kupní smlouvy, nýbrž na základě toho, že v uvedených letech nebyla cena stanovena dohodou, ale za užití eskalačního vzorce. Právě v tom je prvek zneužití, neboť žalobkyně si musela být dobře vědoma toho, že prodávající bude s ohledem na ustanovení dlouhodobé kupní smlouvy (vylučující možnost vyvázat se z ní bez citelných sankcí) dodávat uhlí i za cenových podmínek pro ni nevýhodných, tj. za ceny výrazně nižší, než jaké žalobkyně hradila ostatním těžebním společnostem. Ceny uhlí stanovené na základě eskalačního vzorce byly pro prodávajícího nevýhodné, neboť základní úroveň, z níž byly ceny počítány, byla oproti ostatním dodavatelům hnědého uhlí nízká. V tomto ohledu je z pohledu zákona o cenách rozhodnou skutečností jedině okamžik nákupu zboží, nikoliv předchozí akt sjednání ceny. Stěžovatel tak má za prokázané, že žalobkyně v letech 2010, 2012 a 2013 zneužila svého výhodnějšího hospodářského postavení, neboť nepřistoupila na dohodu o ceně podle dlouhodobé kupní smlouvy, a zároveň hradila ceny uhlí pod úroveň obvyklých cen. Stěžovatel nesouhlasí s tím, že by byl eskalační vzorec stanoven nestranně. Nízká oproti ostatním dodavatelům uhlí totiž byla už základní úroveň, z níž byly ceny počítány. Jde-li o navazující otázku nutnosti přihlídnout k povaze dlouhodobé kupní smlouvy, stěžovatel připouští, že ceny dlouhodobých kontraktů se mohou lišit od cen sjednávaných v rámci spotových akcí. Současně však musí respektovat zákonný rámec, neboť se v obou případech jedná o ceny sjednávané podle zákona o cenách. Dlouhodobé a střednědobé kupní smlouvy také zpravidla obsahují ustanovení o sjednávání konkrétní výše cen v ročních dodatcích, což jejich dlouhodobý charakter poněkud oslabuje. Ve smlouvách bývají rovněž k cenovým vzorcům sjednaná různá omezení tak, aby byly omezeny příliš velké změny v cenách uhlí v závislosti např. při změnách cen elektrické energie. V tomto směru stěžovatel odkázal na rozsudek NSS ze dne 4. 4. 2019, čj. 5 As 269/2017-83, podle něhož se nelze zbavit odpovědnosti za porušení norem veřejného práva poukazem na nedotknutelnost a závaznost soukromoprávního závazku.

[13] Třetí okruh kasačních námitek se týká zahrnutí DPH do zjištěného nepřiměřeného majetkového prospěchu. Městský soud nesprávně vyložil závěry plynoucí z již výše označeného

rozsudku sp. zn. 6 A 5/2000, který se vztahoval k neoprávněnému majetkovému prospěchu. Zaměnil „neoprávněný majetkový prospěch“ za „neoprávněný hospodářský prospěch“, přičemž odkázal i na špatné ustanovení prováděcí vyhlášky (č. 580/1990 Sb.). Znění § 8 odst. 1 této vyhlášky je totiž nyní v obdobném znění zakomponováno v § 5 zákona o cenách. Zahrnutí DPH do zjištěného neoprávněného (nepřiměřeného) majetkového prospěchu z citovaného rozsudku plyne a je v tomto ohledu irelevantní, že ten neřešil zneužití hospodářského postavení, nýbrž otázku věcně usměrňované ceny. Zákonná úprava vychází v obou případech ze zcela shodných zákonných kritérií, oba tyto případy navíc nejsou skutkově příliš odlišné. Naopak žalobkyně odkazovaný rozsudek městského soudu ze dne 28. 4. 2010, čj. 9 Ca 230/2007-696, byť je novější, se odklonil od judikatury Nejvyššího správního soudu a závěry v něm obsažené jsou i v rozporu s rozhodovací praxí finanční správy. Správní soudy doposud v žádné věci týkající se vyčíslení nepřiměřeného majetkového prospěchu nezpochybnilly, že by v něm mělo být zahrnuto i DPH.

[14] V posledním okruhu kasačních námitek stěžovatel zpochybňuje, že by žalobkyně byla trestána za plnění rozhodnutí ÚOHS. Podstatné je, že žalobkyně v letech 2010, 2012 a 2013 odebírala hnědé uhlí od prodávajícího za cenu podle eskalačního vzorce, která byla nižší než cena obvyklá, a jednala tak v rozporu s § 2 odst. 3 zákona o cenách, čímž naplnila skutkovou podstatu správního deliktu. Žalobkyně sice v roce 2009 rovněž stanovila cenu podle eskalačního vzorce, avšak takto stanovená cena byla v rozpětí cen obvyklých, tedy v souladu se zákonem o cenách. Podle stěžovatele nebylo nijak doloženo, že by žalobkyni cokoliv bránilo postupovat při stanovování ceny tak, jak dlouhodobá kupní smlouva primárně ujednávala, tedy zejména dohodou smluvních stran (a v úrovni obvyklých cen).

III. Vyjádření žalobkyně ke kasační stížnosti

[15] Podle žalobkyně stěžovatel nepopsal v kasační stížnosti zcela přesně odůvodnění napadeného rozsudku a u některých kasačních bodů neuvedl dostatečné souvislosti. Jeho argumentace týkající se určení výhodnějšího hospodářského postavení je vnitřně rozporná. Tato rozpornost je i odrazem toho, jak se měnil přístup finančního úřadu a stěžovatele v průběhu cenové kontroly a správního řízení. Finanční úřad použil jako základní východisko podíl na trhu ve smyslu § 2 odst. 4 zákona o cenách, avšak při stanovení tržních podílů se dopustil zásadních pochybení. Stěžovatel nechtěl uznat důvodnost odvolacích námitek žalobkyně týkajících se záměrného snižování významu podílu na trhu, samotné podíly označil za nevýznamné a nepoužil je při posuzování výhodnějšího hospodářského postavení. Výslovně uvedl, že takové zjišťování sloužilo pouze k poskytnutí všeobecného přehledu o zastoupení jednotlivých společností na trhu s hnědým uhlím a na posuzování skutkové podstaty správního deliktu nemělo žádný dopad. Následně se zabýval jen dlouhodobou kupní smlouvou, v níž shledal důvod výhodnějšího hospodářského postavení žalobkyně. Vnitřní rozpornost kasační stížnosti (a žalobou napadeného rozhodnutí) je patrná i v tom, že podle stěžovatele bylo výhodnější hospodářské postavení posuzováno na lokálním trhu, na němž se pohybovali jen žalobkyně a prodávající. V rozporu s tím však zároveň jako relevantní trh vymezil trh s hnědým uhlím na celém území ČR. Jestliže stěžovatel vymezil jako trh pouze trh dvou subjektů, zcela zjevně opustil kritéria dle § 2 odst. 4 zákona o cenách a zaměřil se pouze na dlouhodobou kupní smlouvu. Závěr městského soudu je tedy v tomto ohledu správný. Stěžovatelem zmiňovaná vnitřní rozpornost napadeného rozsudku nezakládá jeho nepřezkoumatelnost.

[16] V otázce ohrožení trhu účinky omezení hospodářské soutěže popisuje stěžovatel právní závěry městského soudu nesprávně. Ten mu vytkl, že se řádně nevypořádal s námitkou ohledně omezeného okruhu účastníků trhu s hnědým energetickým uhlím. Omezený okruh na nabídkové straně označil soud za nezpochybnitelnou skutečnost, ostatně i stěžovatel uvádí v kasační stížnosti pouze tři těžební společnosti. Rovněž označil za logický závěr žalobkyně, že existovalo-li ohrožení relevantního trhu účinky omezení hospodářské soutěže v letech 2005 až 2007, mohlo

pokračování

toto ohrožení existovat i v letech 2009 až 2013. Stěžovatel však nyní uvádí, že se podle městského soudu nejedná o trh, který je na straně nabídky účinky omezení hospodářské soutěže ohrožen. Žalobkyně trvá na tom, že v žalobou napadeném rozhodnutí se stěžovatel touto otázkou vypořádal nedostatečně, zejména není dostačující jeho závěr, že odkazovaná správní rozhodnutí byla zrušena, jestliže důvodem jejich zrušení nebyla vadnost závěrů o ohrožení trhu účinky omezení hospodářské soutěže.

[17] Stěžovatel dále zpochybňuje závěr městského soudu, podle něhož dlouhodobá kupní smlouva nemohla být důvodem výhodnějšího hospodářského postavení. Městský soud rovněž v tomto směru dovodil, že použití eskalačního cenového vzorce nebylo zneužitím výhodnějšího hospodářského postavení. Stěžovatel nicméně nevznáší žádný argument, kterým by popsání závěry městského soudu zpochybnil, pouze opakuje to, co uvedl již v rozhodnutí o odvolání. Žalobkyně k tomu doplňuje, že cenový vzorec a výchozí cena použitá do cenového vzorce byly určeny rozhodnutím ÚOHS. Není zároveň zřejmé, proč stěžovatel odmítá, že by stanovení kupní ceny za pomoci eskalačního cenového vzorce bylo sjednáno nestranně. Nelogický je závěr stěžovatele, podle něhož žalobkyně zneužila ustanovení dlouhodobé kupní smlouvy ke sjednání nízké ceny, k němuž došlo aplikací cenového vzorce obsaženého v dlouhodobé kupní smlouvě.

[18] Rovněž ve vztahu k zahrnutí (vyloučení) některých transakcí při určování ceny obvyklé popisuje stěžovatel závěry městského soudu zavádějícím způsobem. Soud totiž nezpochybnil vyloučení transakcí dodávek s „dopravní doložkou“ CPT. Stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že dlouhodobé a střednědobé kupní smlouvy obsahují ujednání, podle nichž konkrétní podmínky dodávek budou sjednány v ročních dodatcích. Žalobkyně považuje tuto argumentaci s odkazem na dřívější odůvodnění žaloby za nedůvodný a odkaz stěžovatele na rozsudek sp. zn. 5 As 269/2017 za nepřiléhavý. Žalobkyně byla pokutována v rozporu se zásadou subsidiarity trestní represe za to, že aplikovala cenový vzorec stanovený rozhodnutím ÚOHS, přičemž prodávající se stanoveným vzorcem i vstupní (základní) cenou souhlasil. Přestože v rovině soukromého práva není podnikateli poskytována ochrana před příliš vysokou nebo nízkou cenou, v trestní rovině stěžovatel žalobkyni za použití tohoto ujednání trestal. To bylo tím absurdnější, že zjištění ceny obvyklé bylo provedeno metodou mezikvartilového rozpětí, na základě které finanční úřad vyloučil ceny u 50 % všech obchodních transakcí, které považoval za srovnatelné, z pásma cen obvyklých. Tato metoda byla navíc použita zpětně, tedy nikoli k tomu, aby na základě minulých cen byly určeny obvyklé ceny v budoucnu, nýbrž k rozhodnutí o tom, které ceny nebyly obvyklé. Požadavek stěžovatele na každoroční předjednávání cen tak, aby se dostaly do druhého a třetího kvartilu, by v důsledku postupně vedl k tomu, že na trhu by existovala pouze jediná cena.

[19] Nedůvodná je i argumentace stěžovatele ve vztahu k zahrnutí DPH do vyčíslení nepřiměřeného majetkového prospěchu. Městský soud nezaměnil pojem „neoprávněný majetkový prospěch“ za „neoprávněný hospodářský prospěch“. Žalobkyně poukazuje na § 1 odst. 1 zmiňované prováděcí vyhlášky používající označení „nepřiměřený hospodářský prospěch“, přičemž toto ustanovení bylo přijato k provedení § 2 odst. 3 zákona o cenách, který do 17. 11. 2009 používal označení „nepřiměřený hospodářský prospěch“ a od 18. 11. 2009 používá označení „nepřiměřený majetkový prospěch“. Jedná se tedy o označení použitelná zaměnitelně.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[20] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[21] Kasační stížnost není důvodná.

[22] Úvodem považuje kasační soud za vhodné uvést, že relevantní právní úpravu v dané věci představuje § 2 zákona o cenách, podle něhož *prodávající ani kupující nesmí zneužít svého výhodnějšího hospodářského postavení k tomu, aby získal nepřiměřený majetkový prospěch* (odst. 3), přičemž *výhodnější hospodářské postavení podle odstavce 3 má prodávající nebo kupující, který sjednává ceny na trhu, aniž by při tom byl vystaven podstatné cenové soutěži. Hospodářské postavení prodávajícího nebo kupujícího se posuzuje zejména podle objemu prodaného nebo nakoupeného zboží, podílu na daném trhu, hospodářské a finanční síly, právních nebo jiných překážek vstupu na trh a míry horizontálního i vertikálního propojení s jinými osobami na daném trhu* (odst. 4). Nepřiměřený majetkový prospěch pak získá mj. *kupující, jestliže nakoupí zboží za cenu výrazně nedosahující oprávněných nákladů nebo nižší, než je cena obvyklá, v případě zneužití výhodnějšího postavení na trhu* [odst. 5 písm. b) bod 1.]. Obvyklou cenou se pak *rozumí cena shodného nebo z hlediska užití porovnatelného nebo vzájemně zastupitelného zboží volně sjednávaná mezi prodávajícími a kupujícími, kteří jsou na sobě navzájem ekonomicky, kapitálově nebo personálně nezávislí na daném trhu, který není obrožen účinky omezení hospodářské soutěže* (odst. 6).

[23] Správního deliktu, za který byla v dané věci uložena žalobkyni pokuta, se právnická osoba dopustí tehdy, pokud *v rozporu s § 2 odst. 3 zneužije svého hospodářského postavení* [§ 16 odst. 3 písm. b) zákona o cenách].

[24] Kasační argumentaci stěžovatele je v projednávané věci rozdělena) na několik základních okruhů námitek. Ty se fakticky týkají závěrů, na základě nichž dal městský soud za pravdu žalobkyni, resp. žalobních námitek, jimž vyhověl. První okruh kasačních námitek se týká kritérií, na základě nichž správní orgány dovodily výhodnější hospodářské postavení žalobkyně. Další okruhy pak souvisí s otázkou získání nepřiměřeného majetkového prospěchu (v důsledku výhodnějšího hospodářského postavení) a týkají se ohrožení trhu na straně nabídky (skrz) účinky omezení hospodářské soutěže, nezohlednění specifik dlouhodobé kupní smlouvy při určování ceny obvyklé, trestání žalobkyně za plnění závěrů plynoucích z rozhodnutí ÚOHS a započtení DPH do zjištěného nepřiměřeného majetkového prospěchu. Jinými slovy, spor se v dané věci týká předně otázky, zda se žalobkyně vůbec nacházela ve výhodnějším hospodářském postavení. V návaznosti na to je sporné, zda žalobkyně v důsledku zneužití takového postavení uplatnila vůči prodávajícímu cenu vyšší než obvyklou, a sporná je i samotná výše shledaného nepřiměřeného majetkového prospěchu s ohledem na zahrnutí DPH.

[25] Ve vztahu k uplatněným kasačním námitkám pokládá Nejvyšší správní soud úvodem za nutné připomenout, že kvalita a podoba soudního rozhodnutí (včetně míry jeho obecnosti či konkrétnosti) je vždy zásadním způsobem předurčena kvalitou a podobou návrhu (tedy i kasační stížnosti). K určitosti žalobních bodů se vyslovil v rozsudku z 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008 - 78, č. 2162/2011 Sb. NSS, rozšířený senát NSS tak, že „[č]ím je žalobní bod [...] obecnější, tím obecněji k němu správní soud přistoupí a posoudí ho. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebral by funkci žalobcova advokáta“. Citované závěry je třeba aplikovat i v nynějším (kasačním) řízení na některé stěžovatelem uplatněné námitky.

[26] V případě prvního okruhu kasačních námitek je třeba opětovně zdůraznit, že Nejvyšší správní soud je vázán důvody, které stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil. Nepřísluší mu proto především komplexně řešit (či dokonce vyřešit) dlouhodobý spor, který zde zjevně vznikl mezi žalobkyní a prodávajícím v souvislosti se stanovením ceny hnědého uhlí. Kasační soud se pak nemůže zabývat ani dílčími otázkami, které nejsou mezi účastníky sporné, resp. je účastníci řádně nezpochybnili (nejsou předmětem žalobních či kasačních námitek). Uvedené soud zmiňuje především ve vztahu k otázce, v rámci jakého trhu bylo (má být) posuzováno výhodnější hospodářské postavení žalobkyně. Vyřešení této otázky je nutno považovat za klíčové nejen pro posouzení samotného výhodnějšího postavení žalobkyně (viz § 2 odst. 4 zákona o cenách), ale může mít svůj význam i pro navazující námitky a otázku stanovení nepřiměřeného

pokračování

majetkového prospěchu, resp. ceny obvyklé (viz § 2 odst. 6 téhož zákona). Jak v této souvislosti zcela jasně plyne z napadeného rozsudku, městský soud neshledal důvodnou žalobní námitku týkající se jiného vymezení relevantního trhu žalovaným oproti finančnímu úřadu (viz bod 64. napadeného rozsudku). Městský soud zde akceptoval vymezení relevantního trhu v prvostupňovém rozhodnutí, které jej v tomto směru posuzovalo z hlediska celé ČR, přičemž úvahy v rozhodnutí stěžovatele o možném užším vymezení trhu městský soud považoval za úvahy „nad rámec“ nosných důvodů.

[27] V návaznosti na výše uvedené je proto třeba za zcela nepřiléhavou, značně překvapivou a především zcela lichou označit část kasační argumentace stěžovatele, který v rámci prvního okruhu kasačních námitek bez vazby na výše uvedený (či jiný) závěr městského soudu výslovně uvádí, že „*pro vyvození výhodnějšího hospodářského postavení účastníka řízení bylo zásadní, že se jednalo o lokální trh, na němž se pohybovali jen účastníci řízení jako kupující a SUPN [Sokolovská uhelná, právní nástupce, a. s., pozn. NSS] jako prodávající*“. Tato část kasační argumentace totiž fakticky popírá východiska, na nichž je postaveno prvostupňové rozhodnutí finančního úřadu, resp. přehlíží závěry městského soudu, které tento soud zaujal ve vztahu k žalobním námitkám. Vedle připomenutí toho, že žalovaný správní orgán nemůže v řízení před soudem nahrazovat odůvodnění svého rozhodnutí prostřednictvím vyjádření k žalobě či dokonce kasační stížnosti (viz např. rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2003, čj. 1 A 629/2002-25, č. 73/2004 Sb. NSS), považuje Nejvyšší správní soud za vhodné apelovat na stěžovatele v tom smyslu, že pokud nebude vyjasněna naprosto stěžejní otázka, totiž z hlediska jakého trhu je výhodnější hospodářské postavení žalobkyně posuzováno, budou moci jen velmi obtížně v případném dalším soudním přezkumu obstát jeho další navazující závěry v dané věci (již tak technicky, skutkově i právně dosti komplikované).

[28] Jde-li o další námitky, které v rámci daného okruhu kasační argumentace stěžovatel uplatnil, napadá jimi závěr městského soudu, podle něhož stěžovatel dovedl výhodnější hospodářské postavení žalobkyně na základě jediného (vlastního) kritéria v podobě závazků plynoucích prodávajícímu z dlouhodobé kupní smlouvy. Stěžovatel má za to, že závěry finančního úřadu v tomto směru neodmítl, ale pouze je (nad rámec odůvodnění) precizoval. Zdůrazňuje, že jeho rozhodnutí tvoří s rozhodnutím finančního úřadu jeden celek. Nejvyšší správní soud považuje v této souvislosti za podstatné, že napadený rozsudek vychází při posouzení dané otázky z toho, že finanční úřad vzal při svém rozhodování v potaz jako stěžejní kritérium tržní podíl žalobkyně na trhu. Vedle toho městský soud zmínil i doplňková kritéria další, mj. kritérium bariéry při vstupu na trh (viz bod 58. napadeného rozsudku). Závěry městského soudu nicméně stojí na tom, že stěžovatel závěr o výhodnějším hospodářském postavení žalobkyně dovozuje výhradně ze závazků plynoucích z dlouhodobé kupní smlouvy. Městský soud též zdůraznil, že závěr o výhodnějším hospodářském postavení je třeba s ohledem na § 2 odst. 4 zákona o cenách učinit s ohledem na více než jeden charakteristický rys zkoumaného subjektu. Pokud pak stěžovatel v kasační stížnosti odkazuje na část svého rozhodnutí, v níž konstatoval, že finanční úřad postupoval v souladu s § 2 odst. 4 zákona o cenách a vzal v úvahu veškeré rozhodné skutečnosti, toto obecné konstatování nijak nevysvětluje výslovný závěr stěžovatele uvedený v žalobou napadeném rozhodnutí, o který se zjevně opřel právě i městský soud. Podle samotného stěžovatele (viz str. 97 žalobou napadeného rozhodnutí) totiž výhodnější hospodářské postavení žalobkyně nebylo vyvozováno na základě procentních (tržních) podílů, ale „*rozhodujícím faktorem*“ byla ujednání plynoucí z dlouhodobé kupní smlouvy. Sám stěžovatel navíc v daném rozhodnutí v souvislosti se svým závěrem o dlouhodobé kupní smlouvě jako rozhodujícím faktoru při posuzování hospodářského postavení žalobkyně výslovně označil námitky týkající se tržních podílů za „*bezpředmětné*“. Za těchto okolností tedy dost dobře nelze vytýkat městskému soudu, že z dané části odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí stěžovatele vyšel, byť předchozí pasáže rozhodnutí stěžovatele obsahují i podrobnou rekapitulaci závěrů finančního úřadu.

[29] Pro posouzení dané kasační námitky je dále podstatné, že samotný text zákona vymezuje (definuje) kritéria, na základě kterých má být posuzováno, zda určitý subjekt sjednává ceny na trhu, aniž by při tom byl vystaven podstatné cenové soutěži, tedy zda se nachází ve výhodnějším hospodářském postavení ve smyslu § 2 odst. 3 zákona o cenách. Tato kritéria (konkrétně tedy *objem prodaného nebo nakoupeného zboží, podíl na daném trhu, hospodářská a finanční síla, právní nebo jiné překážky vstupu na trh a míry horizontálního i vertikálního propojení s jinými osobami na daném trhu*) jistě nemusí být v rámci hodnocení prováděného správními orgány jediná možná (ostatně § 2 odst. 4 zákon o cenách tato kritéria vymezuje slovem *zejména*). To však nezabavuje správní orgány povinnosti z těchto kritérií vycházet, resp. právě v návaznosti na tato kritéria (zákonem výslovně předpokládaná) vystavět své závěry o výhodnějším hospodářském postavení zkoumaného subjektu. Jistě není důvod formalisticky lpět na tom, aby se správní orgány v rámci takového posuzování striktně těchto kritérií držely či jim přizpůsobovaly strukturu odůvodnění svých rozhodnutí. Podstatné je materiální naplnění kritérií, přičemž jistě není ani vyloučeno, že naplnění těchto kritérií bude paralelně plynout na základě totožných zjištěných skutečností. Kasační soud samozřejmě nezpochybně ani stěžovatelem zdůrazňovanou zásadu jednotnosti správního řízení. Přes výše uvedené je ale nutno trvat na tom, že z rozhodnutí správních orgánů o výhodnějším hospodářském postavení má být patrné, zda a která (zákonem předpokládaná) kritéria byla naplněna a proč, resp. nejsou-li některá z nich naplněna, poměřovat důsledky jejich nenaplnění s významem kritérií dalších, která případně naplněna byla. Závěr o výhodnějším hospodářském postavení určitého subjektu je závěrem komplexním, pro jehož posouzení stanoví zákon určitou rámcovou definici, čemuž by také měla odpovídat podoba odůvodnění správních rozhodnutí.

[30] Podle kasačního soudu je nutno korigovat napadený rozsudek městského soudu v tom směru, že by stěžovatel v žalobou napadeném rozhodnutí zcela vyloučil kritéria, na základě nichž finanční úřad dospěl k závěru o výhodnějším hospodářském postavení žalobkyně. V této souvislosti především nelze přehlédnout, že i ten již v prvostupňovém rozhodnutí z dílčích ujednání dlouhodobé kupní smlouvy v rámci posouzení výhodnějšího hospodářského postavení žalobkyně vycházel, a to při zkoumání bariér při vstupu na trh. Jinak řečeno, závazky plynoucí ze zmíněné dlouhodobé kupní smlouvy při hodnocení kritérií dle 2 odst. 4 zákona o cenách posuzoval již finanční úřad a nikoliv až stěžovatel (jak by se mohlo z odůvodnění napadeného rozsudku jevit). Klíčový závěr městského soudu, podle něhož je třeba trvat na řádném odůvodnění toho, proč stěžovatel nepřihlédl ke kritériím přímo plynoucím z § 2 odst. 4 zákona o cenách, však ve světle uplatněných kasačních námitek ob stojí, a to především jde-li o shora již popsané závěry stěžovatele týkající se kritéria podílu na trhu. Toto kritérium a jeho naplnění totiž bylo pro prvostupňové rozhodnutí zcela zjevně výchozí a zásadní (k tomu viz např. str. 5 prvostupňového rozhodnutí, které odkazuje na provedenou kontrolu s tím, že jako první kritérium zmiňuje právě podíl žalobkyně trhu, k čemuž dokonce výslovně uzavírá, že „*takový vysoký tržní podíl ... bývá zpravidla sám o sobě důkazem výhodnějšího postavení na trhu*“). Význam jednotlivých kritérií a jejich (ne)naplnění v dané věci stěžovatel v odůvodnění svého rozhodnutí výslovně nerozvinul, přičemž uvedené není zjevné ani z kontextu odůvodnění či dalších částí odůvodnění. Ostatně v tomto směru ve vztahu k jednotlivým zmíněným kritériím nepřináší nic ani kasační stížnost, v níž stěžovatel přes konkrétně formulované závěry městského soudu setrvává spíše v obecné rovině (daná část kasační stížnosti je vystavěna na zdůraznění jednotnosti správního řízení). V návaznosti na zcela jednoznačné formulace výše citovaných částí rozhodnutí stěžovatele nemůže být důvodný ani jeho poukaz na to, že tyto své závěry činil „nad rámec“, resp. že závěry finančního úřadu „v malé míře precizoval“. Naopak, pokud sám stěžovatel v kasační stížnosti výslovně uvedl, že pro vyvození výhodnějšího hospodářského postavení žalobkyně bylo zásadní, že se jednalo o lokální trh (na němž se pohybovala pouze žalobkyně a prodávající; k otázce relevantního trhu viz výše), fakticky tím do určité míry vlastní kasační

pokračování

argumentací potvrzuje jím zpochybňované závěry městského soudu, který stěžovateli vytkl právě to, že kritéria zvolená v prvostupňovém rozhodnutí finančním úřadem opustil.

[31] V souvislosti s daným okruhem kasačních námitek stěžovatel namítl též rozpornost napadeného rozsudku. Ta podle něj spočívá v tom, že v bodě 59. dal soud za pravdu žalobkyni, nicméně v bodě 64. nepřisvědčil žalobní námitce, podle níž by stěžovatel vymezil relevantní trh odlišně oproti finančnímu úřadu. K tomu lze předně uvést, že rozhodnutí správního soudu je podle judikatury nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost především tehdy, je-li takové rozhodnutí vnitřně rozporné (nejsou-li v důsledku toho z jeho odůvodnění seznatelné skutečné důvody výroku rozhodnutí). Rozhodnutí ale není nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, je-li rozpor v něm odstranitelný výkladem, tj. nebudou-li po interpretaci napadeného rozhodnutí jako celku - s přihlédnutím k obsahu spisu a k úkonům správních orgánů a účastníků - pochyby o jeho významu (viz rozsudek NSS ze dne 23. 8. 2006, čj. 1 Afs 38/2006-72). Kasační soud v napadeném rozsudku v nyní projednávané věci neshledal rozpor, pro který by bylo na místě tento rozsudek z důvodu nesrozumitelnosti zrušit. V tomto ohledu je třeba především poukázat právě na to, že bod 59. napadeného rozsudku reagoval na žalobní námitku týkající se výhodnějšího hospodářského postavení žalobkyně, naproti tomu stěžovatelem dále odkazovaný bod 64. rozsudku se již týkal konkretizované žalobní námitky spočívající v odlišném vymezení relevantního trhu provedeného stěžovatelem oproti finančnímu úřadu. Jak již bylo výše uvedeno, městský soud v této souvislosti zdůraznil, že užší náhled na relevantní trh zmínil stěžovatel toliko jako možnost „nad rámec“. Ani v tomto ohledu tedy nelze danou kasační argumentaci shledat důvodnou.

[32] Nejvyšší správní soud tedy s ohledem na výše uvedené neshledal důvodné kasační námitky stěžovatele týkající se závěru městského soudu ve vztahu k posouzení výhodnějšího hospodářského postavení žalobkyně v důsledku nezohlednění kritérií dle § 2 odst. 4 zákona o cenách. Nepřehlédl přitom, že městský soud své závěry ve vztahu k této otázce postavil na nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí stěžovatele (viz body 56. - 59. rozsudku), nicméně vedle těchto nosných důvodů se vyjádřil i k tomu, proč podle něj nelze výhodnější hospodářské postavení žalobkyně dovozovat právě z dlouhodobé kupní smlouvy (bod 60. rozsudku). V tomto směru je proto nutno napadený rozsudek korigovat, neboť pokud městský soud dospěl k závěru o nedostacích odůvodnění rozhodnutí stěžovatele ve vztahu k užití (vyloučení) zákonem předvídaných kritérií pro posouzení výhodnějšího hospodářského postavení žalobkyně (s nimiž se kasační soud ztotožnil), je nutno označit za předčasné jeho závěry, jež by se mohly týkat samotného věcného posouzení.

[33] Vypořádání daného okruhu kasační argumentace, jímž se Nejvyšší správní soud výše zabýval, muselo logicky předcházet posouzení otázek dalších, neboť pokud by se žalobkyně skutečně nenacházela ve výhodnějším hospodářském postavení ve smyslu citovaných ustanovení zákona o cenách, nebylo by možno usuzovat ani na zneužití takového postavení, a tím spíše ani na získání nepřiměřeného majetkového prospěchu na základě takového zneužití. Výše uvedené závěry však současně nebrání tomu, aby se kasační soud (alespoň v základu) vyslovil i k dalším okruhům kasačních námitek pro případ, že by i v dalším řízení stěžovatel výhodnější hospodářské postavení žalobkyně opětovně shledal.

[34] Další kasační námitky stěžovatele spočívají předně v jeho polemice se závěrem městského soudu, podle něhož se stěžovatel řádně nevypořádal s otázkou, zda se pro účely zjišťování ceny obvyklé jednalo v dané věci o trh, který není ohrožen omezením hospodářské soutěže ve smyslu § 2 odst. 6 zákona o cenách. Poukazuje-li stěžovatel v této souvislosti na „*zjednodušený závěr*“ městského soudu „*bez náležitého opodstatnění*“, je třeba připomenout, že městský soud v napadeném rozsudku neuzavřel, že by skupina SCC měla v letech 2005-2007 dominantní postavení na trhu. Dospěl pouze k tomu, že se stěžovatel se související odvolací námitkou žalobkyně nevypořádal

dostatečně, neboť pro určení ceny obvyklé dle § 2 odst. 6 zákona o cenách není rozhodné, zda určitý subjekt zaujímá na trhu dominantní postavení či zda reálně dochází k omezování hospodářské soutěže. Zdůraznil, že podle zákona je zásadní (postačí) pouhé ohrožení trhu (viz bod 72. rozsudku městského soudu). Odkazuje-li proto stěžovatel v kasační stížnosti bez dalšího opět na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, v němž na str. 110 a 111 vychází právě z toho, že nelze dovodit, že by skupina SCC měla v období předcházejícímu kontrolovanému období dominantní postavení (resp. jej zneužívala), nijak tím na závěr městského soudu, že postačí pouhé ohrožení, nereaguje. Závěr městského soudu požadující v této souvislosti po stěžovateli též zohlednění toho, že takové ohrožení existovalo mezi lety 2005 - 2007, bylo již jen doplněním výchozího závěru reprodukováného výše. Poukazuje-li proto stěžovatel na zrušení shora již zmiňovaných rozhodnutí finančního ředitelství a Ministerstva financí (na něž se v této otázce žalobkyně odvolávala), není to pro stěžejní závěr městského soudu ve vztahu k dané otázce podstatné.

[35] Kasační námitky se dále týkají i ceny stanovené na základě dlouhodobé kupní smlouvy, resp. její výše oproti ceně obvyklé. Stěžovatel v kasační stížnosti v této souvislosti především setrval na tom, že žalobkyně nesplnila povinnost, která jí plynula ze shora citovaného § 2 odst. 3 zákona o cenách. Městský soud v tomto ohledu vyšel mimo jiné z toho, že dlouhodobá kupní smlouva předpokládala v první řadě dohodu smluvních stran, a teprve pro případ, že k dohodě ohledně kupní ceny nedojde, byl sjednán výše již zmiňovaný tzv. eskalační vzorec. Zdůraznil též nutnost přihlížet k dlouhodobé povaze dané smlouvy při určování ceny obvyklé (při určení, které transakce mají být pro výpočet ceny použity). V letech 2010, 2012 a 2013 k dohodě o kupní ceně v dané věci nedošlo a žalobkyně tedy podle městského soudu neměla jinou možnost, než cenu stanovit právě podle eskalačního vzorce. Závěry městského soudu v tomto ohledu vychází z toho, že eskalační vzorec nebyl sjednán výhradně ve prospěch jedné či druhé strany a v této souvislosti dále stěžovateli vytkl, že se nezabýval tím, z jakého důvodu k dohodě o ceně mezi žalobkyní a prodávajícím v daných letech nedošlo (viz bod 76. napadeného rozsudku). Vedle toho městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku poukázal ve vztahu k související žalobní námitce též na to, že sjednání opakovaně zmiňovaného eskalačního vzorce vychází z rozhodnutí ÚOHS (ze dne 30. 11. 2006). Pokud se tedy žalobkyně podle městského soudu chtěla vyhnout riziku nedodržení pravomocného rozhodnutí ÚOHS, musela zmiňované rozhodnutí respektovat (viz bod 98. napadeného rozsudku). Jak již bylo uvedeno, význam dané smlouvy (její charakter a dlouhodobost) městský soud zdůraznil i ve vztahu k otázce výčtu transakcí, z nichž správní orgány vycházely při určení obvyklé ceny.

[36] Jde-li o podstatu tohoto okruhu kasačních námitek, je především zjevné, že stěžovatel zde oproti městskému soudu zdůrazňuje význam příslušných ustanovení zákona o cenách (zejména shora citovaného § 2 odst. 3) a vůbec veřejnoprávní regulace v oblasti cen jako takové. Pro porušení zmiňovaného ustanovení zákona o cenách a získání nepřiměřeného majetkového prospěchu nemůže mít podle stěžovatele význam, zda posuzovaná cena je v souladu se soukromoprávním ujednáním smluvních stran (zde prodejce a žalobkyně), resp. zda vychází ze vzorce stanoveného v pravomocném rozhodnutí jiného správního orgánu (zde ÚOHS) v jiné oblasti veřejnoprávní regulace. V tomto ohledu lze dát nepochybně stěžovateli za pravdu v tom, že stávající judikatura nepředpokládá možnost zbavit se bez dalšího odpovědnosti za porušení norem veřejného práva poukazem na nedotknutelnost soukromoprávního závazku (viz např. stěžovatelem citovaný rozsudek NSS sp. zn. 5 As 269/2017). Jinak řečeno, požadavek městského soudu, aby se stěžovatel zabýval i tím, z jakého důvodu nedošlo mezi žalobkyní a prodávajícím k dohodě, nelze vnímat jako obecně platné pravidlo, jehož naplnění by bylo třeba zkoumat v případě všech porušení cenových předpisů. Kasační soud však považuje za zásadní právě to, že daný závěr městského soudu nelze oddělit od dalších jeho souvisejících úvah, a to především těch, které odkazují na konstrukci daného smluvního ujednání v návaznosti na rozhodnutí ÚOHS. Setrval-li totiž stěžovatel i v kasační stížnosti na tom, že pokud žalobkyně hradila

pokračování

prodávajícímu ceny nižší než obvyklé, postupovala tím v rozporu s § 2 odst. 3 zákona o cenách, nemůže tím zvrátit jedno ze základních východisek městského soudu týkající se právě plnění povinnosti plynoucí z rozhodnutí ÚOHS.

[37] Situacemi, v nichž byl určitý subjekt potrestán správním orgánem, přestože (za to, že) vycházel z rozhodnutí jiného správního orgánu, se již v různých variantách soudní judikatura zabývala. Podstatné je v tomto ohledu především obecné východisko, podle něhož „*důvěra jednotlivce v rozhodovací činnost orgánů státu, ať už jde o rozhodování orgánů moci zákonodárné, výkonné či soudní, je jedním ze základních atributů právního státu. Snaha o nastolení stavu, kdy jednotlivec může důvěřovat v akty státu a v jejich věcnou správnost, je základním předpokladem fungování materiálního právního státu. Jinak řečeno, podstatou uplatňování veřejné moci v demokratickém právním státu (...) je princip dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci a ochrana dobré víry v nabytá práva konstituovaná akty veřejné moci, ať už v individuálním případě plynou přímo z normativního právního aktu nebo z aktu aplikace práva. Princip dobré víry působí bezprostředně v rovině subjektivního základního práva jako jeho ochrana, v rovině objektivní se pak projevuje jako princip presumpce správnosti aktu veřejné moci. Z ústavněprávních hledisek je stěžejí akceptovatelné, pokud státní orgán při výkonu veřejné moci autoritativně přezkoumá a osvědčí určité skutečnosti, čímž vyvolá v jednotlivci dobrou víru ve správnost těchto skutečností a v samotný akt státu, a následně jednotlivec sankcionuje za to, že tyto skutečnosti mocensky aprobované státem v předchozím aktu jsou nesprávné* (nález Ústavního soudu ze dne 3. 12. 2007, sp. zn. I. ÚS 544/06). Judikatura správních soudů se pak konkrétně zabývala i tím, zda dysfunkce (ve výše uvedeném smyslu) veřejné moci může představovat exkulpační či liberační důvod v oblasti správněprávní odpovědnosti, pokud se podstatnou měrou podílela na vzniku formálně protiprávního jednání jednotlivce (viz rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2013, čj. 1 As 188/2012-30, č. 2872/2013 Sb. NSS).

[38] V projednávané věci je především zřejmé z rozhodnutí ÚOHS ze dne 30. 11. 2006, čj. S 273/06-21087/06/610), které je součástí správního spisu, že uvedený správní orgán tímto rozhodnutím (přímo ve výroku) uložil žalobkyni splnění určitých opatření pro zajištění ochrany hospodářské soutěže, a to mimo jiné právě v podobě konkrétního cenového vzorce pro výpočet ceny uhlí dodávaného žalobkyni daným prodávajícím. Tuto skutečnost stěžovatel ani v kasační stížnosti nijak nerozporuje, stejně tak jako nezpochybňuje, že by tento vzorec žalobkyně a prodávající nepřevzali do dlouhodobé kupní smlouvy. Stěžovatel nepoukazuje ani na jiné konkrétní okolnosti, které by význam takového rozhodnutí ÚOHS z hlediska způsobu stanovení ceny v posuzované věci omezovaly. Nejvyšší správní soud nepřehlédl (a o této skutečnosti se stěžovatel v kasační stížnosti také zmiňuje), že žalobkyně a prodávající se v dlouhodobé kupní smlouvě zavázali, že konkrétní podmínky dodávek budou sjednávat formou ročních dodatků, přičemž při jejich sjednávání se zavázali vyvinout „*maximální možnou součinnost*“, aby k jeho uzavření došlo. Tím spíše ale nejsou kasační námitky stěžovatele, které ve své podstatě setrvávají na konstatování (zdůraznění) porušení cenových předpisů žalobkyní jako jediného relevantního kritéria, způsobilé zvrátit závěry městského soudu. Ten v této souvislosti neuzavřel, že by postup žalobkyně (tedy stanovení ceny podle eskalačního vzorce) byl v souladu s § 2 odst. 3 zákona o cenách. Ve vztahu k dlouhodobé kupní smlouvě stěžovateli toliko uložil, aby se zabýval jak okolnostmi (důvody) neuzavření dodatku ohledně ceny za sporné roky, tak i významem předchozího rozhodnutí ÚOHS pro daný způsob stanovení ceny (a dlouhodobý charakter smlouvy zohlednil i při určení, které transakce mají být pro výpočet obvyklé ceny použity). Kasační námitky stěžovatele proto v tomto ohledu nemohou být důvodné.

[39] Závěrečný okruh kasační argumentace se pak týká toho, zda do výše nepřiměřeného majetkového prospěchu ve smyslu § 2 odst. 3 zákona o cenách měla být zahrnuta DPH. Stěžovatel v této souvislosti vyšel z výše již zmiňovaného rozsudku sp. zn. 6 A 5/2000. Podle městského soudu již dané rozhodnutí nelze aplikovat, avšak stěžovatel má za to, že závěry citovaného rozsudku jsou i nadále použitelné.

[40] Kasační soud považuje za vhodné připomenout, že rozsudek ve věci sp. zn. 6 A 5/2000 vyšel především z toho, že „majetkovým prospěchem neoprávněně získaným porušením cenových předpisů prodávajícího se pro účely určení výše pokuty v případech uvedených v § 15 odst. 1 písm. a) až e) zákona o cenách rozumí podle § 8 odst. 1 vyhlášky č. 580/1990 Sb., kterou se provádí zákon o cenách, rozdíl mezi souhrnem cen skutečně zaplacených kupujícími a souhrnem cen, které měly být maximálně účtovány na základě § 5 odst. 2 a 3 nebo § 6 odst. 1 zákona nebo které by odpovídaly podmínkám regulace cen. Co se rozumí cenou, stanoví zákon o cenách v § 1 odst. 2 písm. a) tak, že cena je peněžní částka sjednaná při nákupu a prodeji, a v § 2 odst. 1 tak, že součástí sjednané ceny je mj. příslušná daň. Zákonná úprava je pak shodně a výslovně promítnuta i v cenovém výměru (...).“ Nejvyšší správní soud současně konstatoval, že „nelze ani akceptovat žalobcův názor, že daň z přidané hodnoty je odváděna státu, a tak se jedná vlastně o dvojitý postih. Odvod daně z přidané hodnoty na základě daňového zákona nemá charakter postihu. Užití ceny včetně daně při výpočtu proto nemůže mít charakter dalšího postihu; navíc by ani obecně nebylo možno vyloučit souběh odpovědností. Protiprávní jednání může být spojeno s různými druhy odpovědnosti – trestní, sankční, za způsobenou škodu atd. – aniž by jejich současné vyvození bylo vyloučeno. V daném případě jde o sankční postih, při němž je výše sankce určitým způsobem stanovena ve vztahu k výši neoprávněně získaného majetkového prospěchu, u něhož je rovněž právním předpisem určeno, co se za něj považuje. Majetkový prospěch neoprávněně získaný porušením cenových předpisů nebo také neoprávněně získaný majetkový prospěch jsou pojmy cenových předpisů, které také určují, co se jimi rozumí“.

[41] V citovaném rozsudku tedy soud vykládal pojem „neoprávněně získaného majetkového prospěchu“, který byl v zákoně stanoven pro určení výše sankce (viz § 15 a § 17 zákona o cenách v původním znění). V nynější věci je sporný výklad pojmu „nepřiměřený majetkový prospěch“ (viz § 2 odst. 3 nyní účinného zákona o cenách). Městský soud v napadeném rozsudku užívá též pojmu „nepřiměřený hospodářský prospěch“, který předpokládalo ustanovení § 2 odst. 3 zákona o cenách, ve znění účinném do 17. 11. 2009. Jak již bylo uvedeno v rámci rekapitulace relevantní právní úpravy shora, je „nepřiměřený majetkový prospěch“ pro účely daného zákona (s účinností od 17. 11. 2009) vymezen přímo v § 2 odst. 5 písm. b) zákona o cenách, a to tak, že jej získá mimo jiné *kupující, jestliže nakoupí zboží za cenu výrazně nedosahující oprávněných nákladů nebo nižší, než je cena obvyklá, v případě zneužití výhodnějšího postavení na trhu.*

[42] Městský soud založil v této souvislosti svůj závěr na třech stručných úvahách. První spočívá v tom, že ustanovení prováděcí vyhlášky definující „nepřiměřený hospodářský prospěch“ bylo bez dalšího zrušeno. Dále městský soud poukázal na to, že zákon „nepřiměřený hospodářský prospěch“ nedefinuje. Zdůraznil pak, že nelze ignorovat zřejmý jazykový výklad „hospodářského prospěchu“. Ani jeden z těchto závěrů městského soudu však podle kasačního soudu nemůže být dostatečný k tomu, aby popřel shora citované závěry dřívější judikatury. Jak již bylo výše uvedeno, vymezení toho, co je „nepřiměřený majetkový prospěch“ obsahuje přímo zákon. Na toto vymezení městský soud v napadeném rozsudku nijak nereaguje, naopak výslovně hovoří o tom, že zákon nedefinuje „nepřiměřený hospodářský prospěch“, aniž by bylo zřejmé, jaký to má pro projednávanou věc význam, resp. zda lze uvedené pojmy považovat za zaměnitelné. Podstatné ale především je, že shora citované rozhodnutí Nejvyššího správního soudu nejenže vykládalo, co zákon cenách myslí „prospěchem“, ale především v tomto ohledu vyšlo z definice ceny v zákoně o cenách, která je shodná [viz § 1 odst. 2 písm. a) citovaného zákona], přičemž zákon i nadále předpokládá, že součástí ceny může být i příslušná daň [viz § 2 odst. 1 zákona]. Přestože tedy pojem „neoprávněného majetkového prospěchu“ vykládaný v dřívějším (shora citovaném) rozsudku a pojem „nepřiměřeného majetkového prospěchu“ nejsou z hlediska systematiky i jejich účelu v zákoně totožné, základní kritéria, na jejichž základě daný judikát součástí „neoprávněného majetkového prospěchu“ učinil i DPH (tedy definice ceny i jejího příslušenství v zákoně), jsou i nadále platná. K tomu se ostatně městský soud v napadeném rozsudku ani nijak nevyjádřil. Není tedy ani zřejmé, v jakém smyslu jazykový výklad pojmu „prospěch“ tyto závěry vyvrací. Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že žalobkyně v žalobě na podporu svého názoru odkazovala i na rozsudek městského soudu ze dne 28. 4. 2010,

pokračování

čj. 9 Ca 230/2007-696, z něhož plyne závěr zastávaný právě žalobkyní i městským soudem v nynější věci. K tomu je však nutno dodat, že v nyní napadeném rozsudku se městský soud o závěry citovaného rozhodnutí nijak neopíral, přičemž daný rozsudek nebyl napaden kasační stížností. Lze tedy uzavřít, že důvody, na základě nichž městský soud dovodil, že se daná judikatura se na danou věc již nevztahuje, nemohou obstát a v této části je tedy kasační argumentace stěžovatele důvodná.

V. Závěr a náklady řízení

[43] Nejvyšší správní soud s ohledem na shora uvedené neshledal většinu stěžovatelem uplatněných kasačních námitek důvodnou. Dal mu za pravdu jen v některých dílčích otázkách, resp. v závěrečném okruhu kasační argumentace týkající se samotné výše nepřiměřeného majetkového prospěchu. Pro danou věc je nicméně podstatné, že v kasačním řízení obstál napadený rozsudek v nosné části týkající se otázky výhodnějšího hospodářského postavení žalobkyně. Jak již bylo výše uvedeno, tato otázka je pro posouzení dané věci určující, neboť pokud by se žalobkyně skutečně nenacházela ve výhodnějším hospodářském postavení ve smyslu příslušných ustanovení zákona o cenách, nebylo by možno usuzovat ani na zneužití takového postavení, a tím spíše ani na získání nepřiměřeného majetkového prospěchu na základě takového zneužití. Proto pokud Nejvyšší správní soud závěry městského soudu jen dílčím způsobem korigoval, resp. shledal důvodnými jen námitky týkající se případného posouzení výše takového nepřiměřeného majetkového prospěchu, lze uzavřít, že důvody zrušujícího rozsudku městského soudu v podstatné míře obstály, a napadený rozsudek městského soudu tak není třeba rušit (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl, přičemž stěžovatel bude v dalším řízení vázán právním názorem krajského soudu korigovaným tímto rozsudkem.

[44] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Nejvyšší správní soud přiznal úspěšné žalobkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v podobě odměny jejího zástupce. Odměna jí náleží za jeden úkon právní služby dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“), a to za vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu] ve výši 3 100 Kč [§ 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu]. Pokud jde o náhradu hotových výdajů zástupce, ta je stanovena paušálně v § 13 odst. 3 advokátního tarifu, a to ve výši 300 Kč za každý jeden úkon právní služby. Náklady je pak třeba zvýšit o částku odpovídající DPH ve výši 21 %. Stěžovatel je proto povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení celkem ve výši 4 114 Kč.

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

V Brně 27. dubna 2022

Milan Podhrázký
předseda senátu