



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Českých Budějovicích rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Trnkové a soudkyň Mgr. Kateřiny Bednařikové a Mgr. Heleny Nutilové v právní věci žalobce **Technických služeb města Pelhřimova, příspěvkové organizace**, se sídlem Pelhřimov, Myslotínská 1740, zastoupeného Mgr. Filipem Lederem, advokátem se sídlem Brno, Lidická 710/57, proti žalovanému **Odvolacímu finančnímu ředitelství**, se sídlem Brno, Masarykova 427/31, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 7. 2016, č. j. 31389/16/5000-10610-711414,

t a k t o :

- I. Žaloba **s e z a m í t á .**
- II. Návrh žalobce na snížení či upuštění od uložené pokuty **s e z a m í t á .**
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce podal dne 1. 8. 2016 ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 7. 2016, č. j. 31389/16/5000-10610-711414 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zamítnuto odvolání a tím bylo potvrzeno rozhodnutí Specializovaného finančního úřadu (dále jen „cenový orgán“) ze dne 8. 4. 2016, č. j. 91687/16/4022-20732-303570, kterým byla žalobci uložena pokuta ve výši 600.000 Kč za spáchání správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona č. 526/1990 Sb.,

o cenách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o cenách“). Pokuta byla uložena podle § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách.

Žalobce se měl správního deliktu dopustit tím, že sjednal a požadoval v roce 2013 a 2014 ceny za sběr, přepravu, třídění a odstraňování komunálního odpadu, jejichž výše a kalkulace nejsou v souladu s podmínkami věcného usměrňování podle § 6 odst. 1 zákona o cenách; kalkulace cen obsahují vyšší, než ekonomicky oprávněné náklady na recyklační poplatek, zákonný poplatek, likvidaci odpadu a přepravu odpadu.

Žalobce podanou žalobou napadá napadené rozhodnutí, které je podle jeho názoru nezákonné, neboť nereflktuje žalobcem uplatněné hmotněprávní odvolací námitky ani procesní pochybení cenového orgánu.

Žalobce v první řadě namítá absenci materiální stránky správního deliktu, která je nezbytnou náležitostí skutkové podstaty tohoto deliktu. Správní orgány v této souvislosti dostatečně nespecifikovaly, jaký společenský zájem měl být jednáním žalobce zasažen. Materiální stránka správního deliktu, který je žalobci kladen za vinu, nebyla v daném případě naplněna, neboť zisk žalobce byl přiměřený, což opakovaně vyhodnotily správní orgány. Rozhodná je podle žalobce pouze konečná cena jím poskytovaných služeb, přestože nebyl dodržen závazný proces tvorby ceny podle § 6 zákona o cenách. Výše konečné ceny žalobcem poskytovaných služeb byla v souladu se zákonem, a byl proto podle žalobce naplněn účel zákona o cenách a byla zajištěna ochrana odběratelů.

Dále je žalobcem zpochybněn procesní postup cenového orgánu, který žalobce při zahájení řízení o správním deliktu vyrozuměl o hrozící pokutě, která může podle § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách dosahovat výše 1.000.000 Kč. V prvostupňovém rozhodnutí však správní orgán ukládal pokutu podle § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách, podle kterého hrozí horní hranice pokuty až 10.000.000 Kč. Žalobce tedy nemohl v důsledku rozporné informace správního orgánu řádně vyhodnotit hrozící riziko a podle toho zaujmout odpovídající procesní postoj a příp. vyhledat právní pomoc. Správní orgán podle žalobce překvalifikoval jeho jednání na závažnější, za které hrozí přísnější sankce, a žádným způsobem o tom žalobce nevyrozuměl. Tento postup je podle žalobce rozporný se zásadou předvídatelnosti veřejné správy. Žalobce odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2011, č. j. 2 Afs 91/2009 - 149 (citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz).

Žalobce dále namítá rozpornost právní úpravy zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o dani z přidané hodnoty“), a zákona o cenách. Žalobce argumentoval rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004 - 54, publ. pod č. 792/2006 Sb. NSS, v němž byla zdůrazněna zásada jednotnosti právního řádu. Žalobce objasňuje, že základ nesprávného výpočtu ceny spočívá v tom, že žalovaný zpochybnil žalobcem aplikovaný postup, kterým v souladu s § 75 zákona o dani z přidané hodnoty vyúčtovává daň z přidané hodnoty v poměru své ekonomické a neekonomické činnosti. Žalobce uvádí, že pokud je povinen odvádět daň v poměru své ekonomické a neekonomické činnosti (tj. při poměru 80:20 = daň ve výši 16,8 %), tak musí být tento poměr i v souladu se zákonem o cenách, který daň z přidané hodnoty zahrnuje do tzv. nákladů ekonomicky oprávněných. Opačný přístup by podle žalobce znamenal absolutní rozpad koncepce daně z přidané hodnoty jakožto ekonomicky oprávněného nákladu. Žalobce tvrdí, že dodržováním zákona o dani z přidané hodnoty se dostává do údajného rozporu se zákonem o cenách. Žalobce neměl jinou možnost,

než účtovat daň z přidané hodnoty poměrně. Tato skutečnost měla být podle jeho názoru zohledněna při stanovení základu a výše pokuty.

Žalobce se dále hájí tím, že ceny jím poskytovaných služeb nebylo možno aktualizovat s ohledem na závaznost soukromoprávních smluv, které žalobce se svými smluvními partnery uzavřel. Žalobce nemá možnost jednostranně tyto smlouvy měnit v návaznosti na změnu nákladů, kterou nelze dopředu předpokládat, a to ani ku prospěchu smluvních partnerů. Možnost žalobce jednostranně měnit cenu nelze dovodit ani z žalovaným citovaného § 1792 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb. občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník“).

Závěrem pak žalobce poukazuje na nevhodnost regulace cen v oblasti svozu odpadů, která v této oblasti není nutná s ohledem na dostatečné tržní prostředí. Odvětví svozu odpadů má zcela reálné konkurenční prostředí a tento trh je podle žalobce otevřený a fungující, tedy schopný samostatně působit na regulaci cenové hladiny v regionu bez nutnosti regulace prostředky veřejného práva.

Ze všech uvedených důvodů žalobce krajskému soudu navrhl, aby napadené rozhodnutí a příp. i prvostupňové rozhodnutí zrušil. V případě, že nebudou shledány důvody ke zrušení napadeného rozhodnutí, navrhl žalobce krajskému soudu, aby rozhodl o snížení či upuštění od uložené pokuty.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě navrhl její zamítnutí pro nedůvodnost. K žalobcem namítané absenci materiální stránky správního deliktu žalovaný uvedl, že je dána odpovědnost objektivní a společenská škodlivost jednání žalobce tudíž vyplývá přímo ze zákona, aniž by bylo nutné zkoumat okolnosti, za jakých byl delikt spáchán. Způsob, následky i okolnosti spáchání správního deliktu však byly zvažovány v případě stanovení výše pokuty za spáchaný správní delikt. K procesní námitce, kterou žalobce rozporoval postup cenového orgánu, který jej v průběhu řízení nesprávně vyznamenal o hrozící pokutě ve výši 1.000.000 Kč, ačkoliv v konečném rozhodnutí odkázal na zákonné ustanovení obsahující horní hranici pokuty ve výši 10.000.000 Kč, žalovaný uvedl, že ve správním řízení byla dostatečně jasně vymezena skutková podstata správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách a naříkané jednání žalobce tudíž bylo správně subsumováno pod zákonné ustanovení. Tímto postupem správní orgán dostal své základní povinnosti. Žalovaný připustil, že v průběhu řízení došlo ke změně zákonné sazby horní hranice pokuty, ale bylo tomu z důvodu toho, že se v průběhu řízení zjistilo, že nepřiměřený majetkový prospěch žalobce lze propočítat pouze orientačně, a tudíž lze aplikovat pouze sankci podle § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách. Žalobce měl možnost na tuto situaci reagovat v řízení před odvolacím orgánem. K aplikované výši daně z přidané hodnoty a k žalobcem poukazovanému rozporu zákona o dani z přidané hodnoty a zákona o cenách žalovaný odkázal na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí a dále uvedl, že argumentace žalobce nekoresponduje s jeho vlastním postupem ve věci. Žalovaný dále uvedl, že závaznost soukromoprávních smluv nezpochybňuje, ale stejně tak je nutné trvat na závaznosti kogentních norem práva veřejného, kterými byl žalobce vázán již v okamžiku, kdy soukromoprávní smlouvu uzavíral. Bylo pouze na úvaze žalobce, za jakých podmínek takovou smlouvu uzavře. V případě kolize soukromoprávní dohody a veřejnoprávní normy je nutné trvat na veřejnoprávní odpovědnosti žalobce.

Žalobce v replice k vyjádření žalovaného setrval na svých závěrech učiněných v žalobě a k otázce naplnění materiální stránky správního deliktu dále uvedl, že samotné

naplnění formální stránky deliktu neznamená, že byla splněna též jeho materiální stránka. Materiální stránka je nezávislá na otázce objektivního či subjektivního zavinění, přičemž její naplnění závisí pouze na ohrožení či zasažení právem chráněného veřejného zájmu. K otázce právní kvalifikace a s tím souvisejícím procesním pochybením prvostupňového správního orgánu žalobce uvedl, že toto pochybení nemůže být zhojeno v odvolacím řízení, neboť žalobce má právo na dvoustupňové správní řízení. Žalobce trvá na tom, že neměl možnost dostatečně zvážit riziko hrozící pokuty, která byla výrazně vyšší, než mu bylo v průběhu řízení sděleno cenovým orgánem. K závaznosti soukromoprávních smluv žalobce opakovaně konstatoval, že nemá jednostranně obsah těchto smluv měnit v návaznosti na aktuální výši nákladů. K tomu poukázal na § 1814 písm. g) a i), § 1811 odst. 2 písm. c) a § 1815 občanského zákoníku a namítl, že by ujednání ve smlouvě se spotřebiteli o jednostranné změně ceny služby bylo z hlediska občanského zákoníku považováno za zakázané ujednání, ke kterému nelze přihlížet.

Krajský soud si v projednávané věci vyžádal spisový materiál, ze kterého zjistil následující podstatné skutečnosti: Pověřením cenového orgánu ze dne 30. 9. 2015 byli konkrétní pracovníci vysláni k provedení kontroly u žalobce ve věci dodržování § 6 odst. 1 písm. c) a § 11 zákona o cenách při uplatňování a kalkulaci věcně usměrňovaných cen za sběr, přepravu, třídění a odstraňování komunálního odpadu vymezeného ve skupině 20 katalogu odpadu ve vyhlášce, kterou se provádí zákon o odpadech. Kontrola byla prováděna v rozsahu týkajícím se doplňkové činnosti žalobce, prováděné mimo jeho hlavní činnosti, kterou vykonává pro svého zřizovatele Město Pelhřimov jako příspěvková organizace. Kontrolovaná vedlejší (doplňková) činnost žalobce představuje sběr, přepravu, třídění a odstraňování komunálního odpadu ve prospěch podnikajících subjektů a jednotlivců.

K žádosti žalovaného o předložení dokladů ze dne 30. 9. 2015 byly žalobcem předloženy následující písemné podklady: účetnictví a účetní případy z roku 2012 až 2014, fakturace sběru, přepravy, třídění a odstraňování komunálního odpadu příslušné odpadové skupiny v letech 2013 a 2014, ceny účtované za sběr, přepravu, třídění a odstraňování komunálního odpadu příslušné odpadové skupiny za rok 2013 a 2014, cenové kalkulace sběru, přepravy, třídění a odstraňování komunálního odpadu příslušné odpadové skupiny v letech 2013 a 2014, skutečně dosažené výsledky, doprovodné metodické postupy sloužící jako podklady pro určení částek jednotlivých kalkulačních položek a konkrétní klíče pro klíčování režií mezi jednotlivá střediska.

Z žalobcem zpracované cenové kalkulace míry zisku pro rok 2013 (období leden až červen) vyplývá, že žalobce kalkuloval se základní cenou svozu komunálního odpadu vycházející z jeho nákladů spolu s 10 % zisku, a to ve výši 1.749,66 Kč za 1 tunu odpadu bez DPH. K této částce pak byla doplněna částka 100 Kč/t bez DPH (finanční rezerva na rekultivaci – recyklační poplatek), 500 Kč/t bez DPH (základní poplatek), 530 Kč/t bez DPH (likvidace odpadu na skládce – předpokládaná platba ve prospěch společnosti .A.S.A., spol. s r. o.) a 230 Kč/t bez DPH (přeprava odpadu - předpokládaná platba ve prospěch společnosti .A.S.A., spol. s r. o.). Všechny tyto položky pak byly žalobcem navýšeny o 80 % podíl z 21 % sazby DPH a o 10 % zisk. Výsledná kalkulovaná cena byla stanovena ve výši 3.496,99 Kč/t.

Z žalobcem zpracované cenové kalkulace míry zisku pro rok 2013 (období červenec až prosinec) vyplývá, že žalobce kalkuloval se základní cenou svozu komunálního odpadu vycházející z jeho nákladů spolu s 10 % zisku, a to ve výši 533,24 Kč za 1 tunu odpadu bez DPH. K této částce pak byla doplněna částka 100 Kč/t bez DPH (finanční rezerva

na rekultivaci – recyklační poplatek), 500 Kč/t bez DPH (základní poplatek), 530 Kč/t bez DPH (likvidace odpadu na skládce – předpokládaná platba ve prospěch společnosti .A.S.A., spol. s r. o.) a 230 Kč/t bez DPH (přeprava odpadu - předpokládaná platba ve prospěch společnosti .A.S.A., spol. s r. o.). Všechny tyto položky pak byly žalobcem navýšeny o 80 % podíl z 21 % sazby DPH a o 10 % zisk. Výsledná kalkulovaná cena byla stanovena ve výši 2.280,57 Kč/t.

Součástí správního spisu je dále Smlouva o odvozu a odstranění odpadů ze dne 29. 5. 2013 (dále jen „Smlouva“), která byla uzavřena na základě § 536 a násl. zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku, mezi žalobcem a společností .A.S.A., spol. s r. o., která měla na základě této smlouvy odvázet a odstraňovat odpady z Technických služeb města Pelhřimova. Smlouva byla mezi stranami uzavřena na období od 1. 7. 2013 do 31. 12. 2015. Z obsahu oddílu 5. Cena a platební podmínky této Smlouvy se podává, že žalobce bude společností .A.S.A., spol. s r. o. platit cenu za převzetí, odvoz, odstranění a nakládání odpadů, sjednanou podle přílohy 1 Smlouvy. Tato cena bude zahrnovat veškeré náklady kromě DPH, které bude účtováno v souladu s platnými právními předpisy. Strany si dále ujednaly, že tuto cenu bude možno překročit pouze v souvislosti se změnami zákonných či jiných obecně závazných právních předpisů v oblasti nakládání s odpady či předpisů souvisejících, které nastaly až v období po nabytí platnosti a účinnosti Smlouvy a které by současně měly vliv na výši této ceny. Součástí Smlouvy je příloha obsahující výčet jednotlivých druhů odpadu spolu s cenami vztahujícími se k jejich odstranění, dopravě, rekultivaci a zákonnému poplatku. V případě směsného komunálního odpadu (č. 200301) činí cena za odstranění 1 tuny odpadu 450 Kč, za jeho dopravu 160 Kč, za rekultivaci 100 Kč a zákonný poplatek 500 Kč (celkem tedy 1.210 Kč bez DPH).

Součástí spisového materiálu předloženého žalobcem jsou dále faktury vystavené společností .A.S.A., spol. s r. o. vůči žalobci za období roku 2013 a 2014, a to za odstranění odpadu. Z údajů ve fakturách obsažených vyplývá, že společnost .A.S.A., spol. s r. o. účtovala žalobci za leden 2013 odstranění směsného odpadu č. 200301 v částce 447 Kč (1.047–500–100), za únor 2013 odstranění směsného odpadu č. 200301 v částce 447 Kč, za březen 2013 odstranění směsného odpadu č. 200301 v částce 447 Kč, za duben 2013 odstranění směsného odpadu č. 200301 v částce 447 Kč, za květen 2013 odstranění směsného odpadu č. 200301 v částce 447 Kč, za červen 2013 odstranění směsného odpadu č. 200301 v částce 447 Kč, za červenec 2013 odstranění směsného odpadu č. 200301 v částce 450 Kč, za srpen 2013 odstranění směsného odpadu č. 200301 v částce 450 Kč, za září 2013 odstranění směsného odpadu č. 200301 v částce 450 Kč, za říjen 2013 odstranění směsného odpadu č. 200301 v částce 450 Kč, za listopad 2013 odstranění směsného odpadu č. 200301 v částce 450 Kč a za prosinec 2013 odstranění směsného odpadu č. 200301 v částce 450 Kč. V období roku 2014 pak společnost .A.S.A., spol. s r. o. vyúčtovala žalobci za odstranění směsného komunálního odpadu č. 200301 částky v jednotlivých měsících vždy 450 Kč.

Součástí uvedených faktur je rovněž vyúčtování přepravy odpadu (specifikováno jako „výměna plného k. za prázdný M40“). Z údajů obsažených ve fakturách vyplývá, že společnost .A.S.A., spol. s r. o. účtovala žalobci za leden 2013 přepravu odpadu v částce 230 Kč, za únor 2013 přepravu odpadu v částce 230 Kč, za březen 2013 přepravu odpadu v částce 230 Kč, za duben 2013 přepravu odpadu v částce 230 Kč, za květen 2013 přepravu odpadu v částce 230 Kč, za červen 2013 přepravu odpadu v částce 230 Kč, za červenec 2013 přepravu odpadu v částce 160 Kč, za srpen 2013 přepravu odpadu v částce 160 Kč, za září 2013 přepravu odpadu v částce 160 Kč, za říjen 2013 přepravu odpadu v částce 160 Kč, za listopad 2013 přepravu odpadu v částce 160 Kč a za prosinec 2013 přepravu odpadu

v částce 160 Kč. V období roku 2014 společnost .A.S.A., spol. s r. o. vyúčtovala žalobci za přepravu odpadu v jednotlivých měsících vždy částku 160 Kč.

Výsledkem cenové kontroly prováděné cenovým orgánem je protokol o této kontrole datovaný ke dni 18. 1. 2016 pod č. j. 11783/16/4022-20732-301569. Předmětem kontroly bylo období od 1. 1. 2013 do 31. 12. 2014, v jehož rámci bylo kontrolováno dodržování § 6 odst. 1 písm. c) a § 11 zákona o cenách při uplatňování a kalkulaci věcně usměrňovaných cen za sběr, přepravu, třídění a odstraňování komunálního odpadu vymezeného ve skupině 20 katalogu odpadu ve vyhlášce provádějící zákon o odpadech. Kontrola byla zaměřena především na prověření správnosti tvorby kalkulace cen zboží, které bylo předmětem faktické fakturace. Cenový orgán kontrolou jednotlivých kalkulovaných položek z účetnictví žalobce zjistil, že v roce 2013 hradil obchodní společnost .A.S.A., spol. s r. o. za odstranění komunálního odpadu fakticky částku 1.047 Kč/t za období leden až červen (447 Kč/t za vlastní likvidaci odpadu na skládce, 100 Kč/t finanční rezervy na rekultivaci, 500 Kč/t základní poplatek), dále částku 1.050 Kč/t za období červenec až prosinec (450 Kč/t za vlastní likvidaci odpadu na skládce, 100 Kč/t finanční rezervy na rekultivaci, 500 Kč/t základní poplatek). Z uvedeného je zřejmé, že kalkulovaný náklad za vlastní likvidaci odpadu na skládce byl za 1. pololetí roku 2013 ve vstupní částce o 83 Kč/t komunálního odpadu bez DPH (530 – 447) a za 2. pololetí roku 2013 o 80 Kč/t komunálního odpadu bez DPH (530 – 450) neoprávněně vyšší než náklad ekonomicky oprávněný, doložitelný účetnictvím. Kontrolou výše zmiňovaných faktur z roku 2013 bylo kontrolním orgánem dále zjištěno, že společnost .A.S.A., spol. s r. o. začala v tomto období žalobci fakturovat částku za přepravu odpadů ve výši 160 Kč/t bez DPH, přičemž v kalkulaci žalobce uplatnil náklad 230 Kč/t, tedy o 70 Kč/t neoprávněně vyšší, než je náklad ekonomicky oprávněný, doložitelný v účetnictví. Kontrolní orgán v této souvislosti konstatoval, že žalobce účtoval předmětné náklady v souladu se smluvními podmínkami nastavenými se společností .A.S.A., spol. s r. o., avšak vzhledem k tomu, že jeho obchodní partner fakturoval změněné ceny nákladů po několik měsíců, měl žalobce tuto skutečnost reflektovat a aktualizovat příslušnou kalkulaci. Žalobce pochybil, pokud na snížení cen dostatečně adekvátně nereagoval. Další pochybení shledal správní orgán v postupu žalobce, který navýšil nákladové položky o 80 % podíl z 21 % základní sazby DPH. Takový postup správce daně označil za nesprávný, neboť kupujícími, kteří kupují služby žalobce za ceny vzešlé z předmětných kalkulací, jsou výhradně podnikající a právnické osoby, což odpovídá vedlejší činnosti žalobce, u níž správce daně uznává nárok na odpočet daně v plné výši. Účetně podchyceným nákladem na příslušných účtech účtové třídy 5 – Náklady jsou vždy jen samotné náklady bez jakéhokoliv podílu DPH. Postupem žalobce (stř. 2200 a stř. 2200 – překladiště organizace) tudíž došlo k neoprávněnému navýšení dotčených nákladů, které jsou v důsledku toho v kalkulované verzi vyšší než náklady ekonomicky oprávněné, doložitelné v účetnictví. V důsledku shora uvedených pochybení dospěl cenový orgán k závěru, že v roce 2013 žalobce promítnutím vyšších než ekonomicky oprávněných nákladů (položky recyklační poplatek, zákonný poplatek, likvidace odpadu, přeprava odpadu) do kalkulace ceny nedodržel závazný postup při kalkulaci ceny, včetně zahrnování přiměřeného zisku do ceny. V případě zisku za rok 2013 (stř. 2200 a stř. 2200 – překladiště organizace) učinil cenový orgán zjištění, že tento je přiměřený, neboť nepřekračuje hodnoty zisku dosahovaného při srovnatelných činnostech.

V případě kontroly cenových kalkulací (stř. 2200 a stř. 2200 – překladiště organizace) pro rok 2014 bylo cenovým orgánem zjištěno, že žalobce opět nesprávně navýšil nákladové položky o 80 % podíl z 21 % DPH při tvorbě kalkulace. Promítnutím vyšších než ekonomicky oprávněných nákladů (položky recyklační poplatek, zákonný poplatek, likvidace odpadu,

přeprava odpadu) do kalkulace ceny nedodržel žalobce závazný postup pro kalkulaci ceny, včetně zahrnování přiměřeného zisku do ceny. V případě zisku za rok 2014 (stř. 2200 a stř. 2200 – překladiště organizace) učinil správce daně zjištění, že tento je přiměřený, neboť nepřekračuje hodnoty zisku dosahovaného při srovnatelných činnostech.

Závěrem cenový orgán uvedl, že žalobce nedodržením závazného postupu při tvorbě a kalkulaci ceny, včetně zahrnování přiměřeného zisku do ceny podle § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách, sjednal a požadoval ceny, jejichž kalkulace není v souladu s podmínkami věcného usměrňování. Tímto jednáním žalobce naplnil skutkovou podstatu správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách. Cenový orgán na základě tohoto zjištění pojal podezření, že žalobce tímto jednáním získal nepřiměřený majetkový prospěch. Suma orientačně propočteného (§ 2 odst. 5 ve spojení s § 14 odst. 3 zákona o cenách) nepřiměřeného majetkového prospěchu žalobce za celé kontrolní období roku 2013 a 2014 byla cenovým orgánem stanovena ve výši 940.976,77 Kč.

Proti kontrolnímu zjištění podal žalobce námitky. Námitky byly vyřízeny dne 17. 2. 2016 tak, že byly pro nedůvodnost zamítnuty.

Oznámením cenového orgánu ze dne 22. 2. 2016, č. j. 41362/16/4022-20732-303570, bylo se žalobcem zahájeno správní řízení ve věci uložení pokuty za správní delikt podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách. Bylo uvedeno, že za porušení tohoto zákonného ustanovení může být žalobci ve správním řízení uložena pokuta podle § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách až do výše 1.000.000 Kč.

Dne 8. 4. 2016 bylo cenovým orgánem vydáno pod č. j. 91687/16/4022-20732-303570 rozhodnutí, kterým byla žalobci podle § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách uložena pokuta ve výši 600.000 Kč za spáchání správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách. Žalobce sjednal a požadoval v roce 2013 a 2014 ceny za sběr, přepravu, třídění a odstraňování komunálního odpadu, jejichž výše a kalkulace nejsou v souladu s podmínkami věcného usměrňování podle § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách, přičemž těmito podmínkami se rozumí závazný postup při tvorbě ceny nebo při kalkulaci ceny, včetně zahrnování přiměřeného zisku do ceny. Konkrétní závazný postup tvorby ceny věcně usměrňovaných cen účtovaných za sběr, přepravu, třídění a odstraňování komunálního odpadu, uplatňovaných v letech 2013 a 2014 byl stanoven v částech II. výměrů Ministerstva financí č. 1/2013 a č. 1/2014 obecně tak, že pokud není u jednotlivých položek uvedeno odchylně, lze do cen stávajících i nových výrobků, u nichž se uplatňuje cenová regulace formou věcného usměrňování, promítnout pouze ekonomicky oprávněné náklady pořízení, zpracování a oběhu zboží doložitelné z účetnictví, přiměřený zisk a daň podle příslušných daňových zákonů. Byla shrnuta skutková zjištění obdobně jako v protokolu o kontrole a cenový orgán dospěl k závěru, že prokázal, že žalobce svým konáním získal nepřiměřený majetkový prospěch. Výpočet nepřiměřeného majetkového prospěchu mohl být stanoven pouze orientačně ve výši 940.976,77 Kč, což cenový orgán odůvodnil.

Cenový orgán vypořádal námitky žalobce uplatněné ve vyjádření k podkladům správního řízení, které žalobce podal dne 22. 3. 2016. K tvrzení žalobce, že se řídil pouze dodatkem Smlouvy uzavřeným se společností .A.S.A., spol. s r. o. a z toho důvodu nedošlo z jeho strany k aktualizaci cen poté, co společnost A.S.A., spol. s r. o. opakovaně účtovala náklady likvidace a přepravy odpadu odlišně oproti cenám uvedeným v dodatku Smlouvy, žalovaný uvedl, že věcně usměrňovaná cena může obsahovat pouze ekonomicky oprávněné náklady a přiměřený zisk; žalobce je tudíž povinen zvolit periodicitu cenových aktualizací

tak, aby se s tímto pravidlem nedostal do rozporu. Potřeba aktualizace je zcela individuální a odvíjí se od potřeb daného subjektu. Tvrzenou komunikaci s obchodním partnerem ohledně odlišných cen a s tím spojené hrozby doučtování, žalobce nikterak nedoložil. K tomu cenový orgán upozornil na skutečnost, že odlišnost účtovaných cen musela být žalobci zřejmá i s ohledem na skutečnost, že předmětná Smlouva platná od 1. 7. 2013 do 31. 12. 2015, byla podepsána dne 29. 5. 2013. Informacemi o aktuálních cenových relacích za odvoz a odstranění odpadu fakturovaných obchodním partnerem od 1. 7. 2013 žalobce disponoval již od data 29. 5. 2013. Žalobcem poukazovaná jednorocní periodicita aktualizace kalkulací cen zboží je pouze jeho rozhodnutím, avšak takový postup nedokáže garantovat dodržení závazných pravidel regulace věcného usměrňování cen. Kolizně s uvedeným závazným postupem usměrňování cen pak vyznívá též směrnice č. 6/2010 vydaná jako opatření ředitele žalobce, v jejímž důsledku jsou účelově přesouvány částky neoprávněných nákladů do zisku žalobce. Cenový orgán se dále vyjádřil ke korekci nákladů na recyklační poplatky, zákonný poplatek, likvidaci odpadu a přepravu odpadu v kalkulacích cen střediska 2200 – organizace v podobě navyšování o 80 % podíl ze základní 21 % sazby DPH. K tomu cenový orgán uvedl shodně se závěry kontrolního protokolu, že kupujícími za ceny vzešlé z takto zpracovávaných kalkulací jsou výhradně podnikající fyzické osoby a právnické osoby, což odpovídá okruhu vedlejší činnosti žalobce (vzájemným plněním je tedy ryze ekonomická činnost). Dochází tudíž k diskriminujícímu přenášení daňově nepříznivých dopadů na skupinu kupujících v okruhu ekonomické činnosti. U zdanitelného plnění určeného k uskutečňování ekonomických činností, které plátce použije i pro účely s touto činností nesouvisející, platí, že si může podle § 75 odst. 2 zákona o dani z přidané hodnoty zvolit, že uplatní nárok na odpočet v plné výši. U zboží podléhající cenové regulaci by měl být zvolen daňový režim výhodnější pro kupujícího. Cenový orgán zdůraznil, že v režimu cenových předpisů není každý daňově legitimní náklad nákladem ekonomicky oprávněným. Náklad ekonomicky oprávněný je pouze takový, který splňuje kritéria obsažená v § 2 odst. 7 písm. a) zákona o cenách. Těmito kritériím 80 % podíl ze základní 21 % sazby DPH, kterým jsou navyšovány vybrané nákladové položky dotčených kalkulací, neodpovídá. Cenový orgán následně shrnul, že zisk promítnutý do předmětných kalkulací nebyl shledán nepřiměřeným, avšak předmětem kontroly byl obsah těchto kalkulací a především způsob jejich tvorby, který byl shledán nesprávným s ohledem na to, že se v některých nákladových položkách vyskytovaly vyšší než ekonomicky oprávněné náklady.

Bylo uzavřeno, že jednání žalobce naplňuje jak formální tak i materiální stránku správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách, přičemž zmiňovaná materiální stránka je naplněna již z toho důvodu, že byl porušen zákon o cenách, což je samo o sobě v rozporu s veřejným zájmem. Pokuta byla žalobci uložena na základě § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách ve výši 600.000 Kč, tedy při spodní hranici maximální zákonné částky 10.000.000 Kč, kdy cenový orgán zohlednil veškerá hlediska v souladu se správním řádem. V řízení byla prokázána existence nepřiměřeného majetkového prospěchu v orientační výši 940.976,77 Kč a objektivní odpovědnost žalobce byla potvrzena důkazními prostředky. Jako přitěžující byla zohledněna rovněž délka trvání žalobcova protiprávního jednání, které trvalo po dobu dvou let (2013 a 2014). V rámci úvahy o výši pokuty cenový orgán konstatoval, že deliktní jednání žalobce bylo způsobeno nepochopením závazných pravidel cenové regulace, jejich chybnou interpretací v dotčených kalkulacích, ale též směřováním účetního, daňového a cenového souběhu při genezi dotčených nákladů. Výše pokuty byla shledána přiměřenou, naplňující její represivní i preventivní funkci.

Proti prvoinstančnímu rozhodnutí bylo žalobcem podáno odvolání. Rozhodnutím žalovaného ze dne 13. 7. 2016, č.j. 31389/16/5000-10610-711414, bylo odvolání žalobce

zamítnuto a napadené rozhodnutí potvrzeno. Žalovaný předně uvedl, že se ztotožňuje se závěry cenového orgánu, podle nichž žalobce v kontrolovaném období roku 2013 a 2014 sjednal a požadoval ceny za sběr, likvidaci, třídění a přepravu komunálního odpadu, jejichž výše a kalkulace je v rozporu s podmínkami věcného usměrňování cen podle § 6 odst. 1 zákona o cenách. Kalkulace cen obsahuje vyšší než ekonomicky oprávněné náklady na recyklační poplatek, zákonný poplatek, likvidaci odpadu a jeho přepravu. K námitce žalobce, kterou odmítal povinnost aktualizovat ceny služeb v průběhu účetního období, žalovaný konstatoval, že žalobce je naopak povinen reflektovat změnu nákladů bezprostředně a tu následně promítnout do svých kalkulací. V této souvislosti žalovaný odkázal na § 6 a § 7 odst. 1 zákona o cenách, z nichž tato povinnost vyplývá. Žalobce již od ledna roku 2013 musel vědět o změnách cen nákladů, které vyplývaly z faktur předkládaných mu jeho obchodním partnerem, společností .A.S.A., spol. s r. o. Na tyto změny však žalobce dlouhodobě nereagoval a ke změně kalkulace cen v návaznosti na změnu výše nákladů z jeho strany nedošlo. Tvzení žalobce, podle něhož nebylo možné jednostranně změnit závazkový vztah s jeho obchodním partnerem, bylo žalovaným označeno za nesprávné, a to s odkazem na § 758 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění účinném do 31. 12. 2013, a rovněž s odkazem na § 1792 odst. 2 občanského zákoníku. Žalobce je povinen aktualizovat ceny služeb i v průběhu účetního období, jak vyplývá též z judikatury.

K nesprávnému uplatnění DPH bylo žalovaným uvedeno, že vyčíslené daňové náklady nesmějí figurovat mezi nákladovými položkami kalkulací, z nichž se generují ceny pro kupující, kteří spadají pod ekonomickou činnost žalobce, protože s nimi jednoznačně nesouvisejí. Dotčené obchodní případy totiž probíhaly ve standardním režimu DPH (21 % sazba na vstupu i výstupu v celé výši). Žalobce je v této souvislosti povinen vést oddělené účetnictví své ekonomické a neekonomické činnosti, což je vyžadováno rovněž ze strany jeho zřizovatele. K námitce žalobce týkající se účelu zákona o cenách žalovaný uvedl, že primárním zájmem je celková cena služeb poskytovaná zákazníkům, která musí být oboustranně spravedlivá. Byť tedy cenový orgán konstatoval, že zisk žalobce nebyl nepřiměřený, neznamená to, že postup žalobce při tvorbě zbývajících součástí cen byl správný. Smysl a účel zákona o cenách nebyl zachován. V nyní projednávané věci bylo správními orgány ze strany žalobce shledáno porušení § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách, čímž byla naplněna skutková podstata správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách. Žalobce si nemůže nárokovat, aby mu byl propad tržeb střediska č. 2200 - organizace kompenzován vyššími cenami likvidace ostatních odpadů, které nepodléhají cenové regulaci. Pokud žalobce chce podnikat v oblasti regulované státem, musí přijmout podmínky tohoto podnikání a musí být rovněž srozuměn s jeho dopady v podobě sankcí v případě nedodržení závazného postupu.

K otázce naplnění materiální stránky správního deliktu žalobce bylo s odkazem na judikaturu trestních i správních soudů uvedeno, že v daném případě není třeba zkoumat zavinění, neboť materiální stránka zahrnující společenskou škodlivost protiprávního jednání je dána přímo ze zákona. K tomu žalovaný dodal, že zjištěné protiprávní jednání žalobce je společensky škodlivým, neboť se vymyká pravidlům chování, které si společnost jako celek zvolila ve svém právním řádu. Cena uplatňovaná žalobcem vůči kupujícím měla být nižší, než byla z jeho strany požadována. Jednání žalobce se dotýká všech občanů České republiky, neboť z kalkulací žalobce se odvíjí konečná cena, kterou obec jako vlastník odpadu platí svozovým společnostem a následně ji zprostředkovatelsky platí její obyvatelé.

Ve vztahu k výši uložené pokuty žalovaný konstatoval, že ta je zcela legitimní a odpovídající závažnosti daného správního deliktu. Pokuta byla uložena v intencích zákonné

úpravy a rovněž svou výší odpovídá dikci zákona. K tomu žalovaný dále uvedl, že žalobci v důsledku jeho jednání vznikl nepřiměřený majetkový prospěch orientačně propočtený ve výši 940.976,77 Kč a žalobce si měl počínat tak, aby k porušení zákona nedošlo.

K námitce žalobce týkající se nesprávného poučení cenového orgánu o hrozící výši pokuty žalovaný uvedl, že cenový orgán nezměnil právní kvalifikaci skutkové podstaty, když pouze změnil ustanovení, podle něž uložil pokutu s ohledem na skutečnosti zjištěné v průběhu řízení. Cenový orgán v průběhu řízení totiž dospěl k závěru, že výši nepřiměřeného majetkového prospěchu na straně žalobce nelze přesně vyčíslit a z toho důvodu je nutné zvolit zákonnou sazbu pokuty nikoliv podle § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách, nýbrž podle písm. c) téhož ustanovení zákona. S ohledem na uvedené tudíž nelze nesrovnalost týkající se výše zákonné sazby považovat za zásadní.

Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů, vycházel při tom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „s. ř. s.“). Krajský soud rozhodl ve věci bez jednání, neboť pro to byly splněny podmínky podle § 51 odst. 1 s. ř. s.

Žaloba není důvodná.

Předně krajský soud uvádí, že předmětem kontroly cenového orgánu byla vedlejší činnost žalobce, ke které mu byl dán souhlas jeho zřizovatelem Městem Pelhřimov a která představuje sběr, přepravu, třídění a odstraňování komunálního odpadu ve prospěch podnikajících subjektů a jednotlivců.

Krajský soud v první řadě přistoupil k hodnocení žalobní námitky týkající se absence materiální stránky správního deliktu, který je mu kladen za vinu. Žalobce k této námitce dále uvedl, že správní orgány dostatečně nespecifikovaly společenský zájem, který byl jednáním žalobce zasažen. Materiální stránka správního deliktu podle žalobce nemohla být naplněna, neboť zisk žalobce byl přiměřený, což správní orgány konstatovaly, a konečná cena jím poskytovaných služeb byla v souladu se zákonem.

Žalobce byl rozhodnutími správních orgánů uznán vinným ze spáchání správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách, podle kterého se právnická nebo podnikající fyzická osoba jako prodávající dopustí správního deliktu tím, že sjedná nebo požaduje cenu, jejíž výše nebo kalkulace není v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen podle § 6 odst. 1 téhož zákona.

Uvedená skutková podstata správního deliktu byla podle správních orgánů naplněna jednáním žalobce, který v průběhu let 2013 a 2014 sjednal a požadoval ceny za sběr, třídění, přepravu a likvidaci komunálního odpadu, jejichž výše a kalkulace je v rozporu s podmínkami věcného usměrňování cen. Kalkulace cen obsahuje vyšší než ekonomicky oprávněné náklady na recyklační poplatek, zákonný poplatek, likvidaci odpadu a přepravu odpadu. Za výše uvedené jednání byla žalobci uložena pokuta ve výši 600.000 Kč.

Cenový orgán se ve svém rozhodnutí zabýval naplněním materiální stránky správního deliktu na straně 16, přičemž z judikatury správních soudů dovodil, že je nutno zhodnotit kromě naplnění formální stránky správního deliktu též jeho stránku materiální, a sice společenskou škodlivost či míru ohrožení veřejného zájmu. Následně pak cenový orgán

shledal, že jednání žalobce vedlo k porušení zákona o cenách, což je jednoznačně v rozporu s veřejným zájmem a jeho jednání je společensky nevyhovující.

Žalovaný v napadeném rozhodnutí věnoval této otázce stranu 9 a 10, kde s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu podrobně rozvedl pojem společenská škodlivost a uvedl též, že v projednávané věci není třeba zkoumat zavinění a že materiální stránka zahrnující společenskou škodlivost protiprávního jednání vyplývá přímo ze zákona. I přes tento závěr však žalovaný dále konstatoval, že společenská škodlivost jednání žalobce je dána tím, že cenová regulace v oblasti sběru, přepravy, třídění a likvidace komunálního odpadu je citlivou oblastí. Jednání žalobce je škodlivé, neboť cena uplatňovaná vůči zákazníkům měla být nižší, než byla žalobcem požadována. Tato oblast se dotýká všech občanů České republiky, neboť z dotčených kalkulací se odvíjí konečná cena, kterou obec jako vlastník odpadu podle zákona o odpadech platí svozovým společnostem a následně ji zprostředkovaně platí její obyvatelé.

Odpovědnost za správní delikty je založena na formálně-materiálním pojetí; správní orgán je tedy povinen zkoumat nejen naplnění formálních znaků správního deliktu, ale též materiální znaky deliktu, které jsou dány společenskou nebezpečností či škodlivostí dotčeného jednání. Formální znaky správního deliktu vyplývají z jeho skutkové podstaty. Materiálním znakem je společenská škodlivost či společenská nebezpečnost. Materiální stránka správního deliktu spočívá v tom, že kromě naplnění znaků skutkové podstaty deliktu musí být předmětné jednání rovněž společensky nebezpečné či škodlivé. Z uvedeného vyplývá, že ne každé jednání pachatele správního deliktu, které je protiprávní, musí být nebezpečné či škodlivé pro společnost. Z toho důvodu má krajský soud za to, že je v případě každého správního deliktu nutné kromě jeho formální stránky zkoumat též jeho stránku materiální. Ostatně tento závěr učinil již Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 10. 2008, č. j. 7 Afs 27/2008 – 46, z jehož právní věty se podává, že „*kategorie správních deliktů je kategorií trestního práva v širším slova smyslu, tudíž se pro všechny správní delikty, nejen pro přestupky, uplatní povinnost správního orgánu zkoumat nejen naplnění formálních znaků správního deliktu, ale také, zda jednání vykazuje daný stupeň společenské škodlivosti, tudíž materiální stránku správního deliktu.*“

V projednávané věci se jedná o správní delikt příspěvkové organizace, k němuž došlo porušením zákona o cenách. Tento správní delikt neobsahuje tzv. materiální korektiv, jako je tomu v případě zákona o přestupcích, který výslovně v § 2 odst. 1 uvádí: „...jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti“. I když není materiální korektiv pro správní delikty v zákoně o cenách výslovně stanoven, je přesto nezbytné, aby byl použit. Materiálním korektivem rozumíme instrument, který pomáhá zabránit, aby docházelo k absurdním postihům všech deliktů, u nichž je naplněna stránka formální. Na základě materiálního pojetí je správní orgán povinen zkoumat, zda v případě správního deliktu došlo nejen k naplnění znaků skutkové podstaty daného deliktu, ale též to, zda-li je zkoumané jednání nebezpečné či škodlivé pro společnost. Vykazuje-li tedy jednání sice formální znaky správního deliktu, které ale nedosahuje určitý minimální stupeň nebezpečnosti, daný zejména povahou chráněného zájmu, nelze je označit za správní delikt. Správním deliktem je tedy pouze jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti. V hraničních případech je tudíž nutno materiální stránku deliktu zkoumat v souvislosti se všemi okolnostmi.

V kontextu shora uvedeného dospěl krajský soud k závěru, že správní orgány dostály své povinnosti a existencí materiálních znaků správního deliktu se zabývaly. V případě

prvoinstančního rozhodnutí je nutno uvést, že se cenový orgán se otázkou materiální stránky správního deliktu vypořádal lakonicky, když pouze konstatoval, že materiální stránka byla naplněna již tím, že byl porušen zákon. Toto pochybení cenového orgánu však napravil žalovaný, který poměrně precizně tuto otázku vypořádal, když mimo jiné vyhodnotil dopady jednání žalobce na společnost, která v důsledku jeho pochybení bude nucena vynakládat vyšší prostředky, čímž je jednoznačně společenský zájem chráněný zákonem o cenách zasažen. Žalovaný se v rozhodnutí vyjádřil též k diskriminačním následkům pochybení žalobce, které ve svých důsledcích znamenají rozdílné ceny služeb žalobce pro jeho zákazníky. Krajský soud v této souvislosti připomíná, že rozhodnutí správních orgánů tvoří jeden celek (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2009, č.j. 4 Ads 86/2008 – 198) a žalovaný tudíž nedostatečné vypořádání materiální stránky správního deliktu cenovým orgánem zhojil.

Krajský soud se se závěry žalovaného, týkajícími se naplnění materiální stránky správního deliktu žalobce, ztotožnil. Jednání žalobce, které je mu kladeno za vinu, mělo ve svém důsledku negativní dopad na konečné zákazníky, kteří byli nuceni platit za služby žalobce cenu vyšší, než jaká by byla v případě, kdyby zahrnul do kalkulací odpovídající ceny ekonomicky oprávněných nákladů. Argumentace žalobce v žalobě, podle které byl účel zákona o cenách naplněn, když jeho zisk byl přiměřený, je s ohledem na uvedený závěr soudu lichá. Účelem zákona o cenách je mimo jiné nastavit postup při utváření konečných cen, který je spravedlivý pro všechny poskytovatele odpadových služeb. Pokud by účelem zákona bylo toliko zajistit přiměřenou konečnou cenu služeb žalobce, pak by závazný postup při utváření cen, tak jak je obsažen v zákoně o cenách, zcela postrádal smysl. Skutečnost, že správní orgány vyhodnotily žalobcův zisk jako přiměřený, neznamená, že jeho postup při utváření cen byl v pořádku a byl v souladu s pravidly věcného usměrňování cen. Závěr cenového orgánu o tom, že žalobcův zisk byl přiměřený, totiž nic nemění na tom, že jeho postup byl nesprávný při tvorbě ceny v souvislosti s kalkulací ekonomicky oprávněných nákladů. Tento nesprávný postup měl za následek právě to, že obyvatelé obcí v České republice museli hradit částku vyšší, než jaká by ze strany žalobce měla být požadována. Z toho důvodu je jednání žalobce pro společnost škodlivé a je v rozporu se zákonem o cenách, neboť smyslem a účelem tohoto zákona je ochrana ceny a cenové tvorby podle vymezených pravidel.

Krajský soud se dále zabýval žalobní námitkou, kterou byl zpochybněn postup cenového orgánu, který žalobce při zahájení řízení nesprávně poučil o hrozbě pokuty ve výši 1.000.000 Kč podle § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách, avšak konečným rozhodnutím žalobci uložil pokutu na základě § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách, které stanovuje horní hranici pokuty ve výši 10.000.000 Kč.

Z obsahu správního spisu bylo zjištěno, že žalobce obdržel oznámení o zahájení správního řízení ze dne 22. 2. 2016, z něhož se podává, že žalobci může být za správní delikt podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách uložena pokuta na základě § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách až ve výši 1.000.000 Kč. Z rozhodnutí cenového orgánu ze dne 8. 4. 2016 vyplývá, že žalobci byla uložena pokuta ve výši 600.000 Kč podle § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách.

Žalobce byl shledán vinným z porušení § 6 odst. 1 zákona o cenách, čímž se dopustil správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách. Pokuta za správní delikt v oblasti regulace cen se ukládá na základě § 16 odst. 4 zákona o cenách.

Podle tohoto ustanovení platí, že za správní delikt se uloží pokuta

- a) 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),
- b) ve výši jedno až pětinasobku nepřiměřeného majetkového prospěchu, jde-li vyčíslit, zjištěného za kontrolované období, nejvýše za dobu jeho posledních 3 let, nebo do 1.000.000 Kč, je-li výše nepřiměřeného majetkového prospěchu nižší než 1.000.000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. a) až f), odstavce 2 písm. a) nebo odstavce 3 písm. b),
- c) 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).

Z postupu cenového orgánu v průběhu správního řízení bylo zjištěno, že kalkuloval s orientačně propočtenou částkou nepřiměřeného majetkového prospěchu ve výši 940.976,77 Kč zjištěnou v rámci cenové kontroly (viz protokol o kontrole ze dne 18. 1. 2016). V oznámení o zahájení řízení cenový orgán zmínil § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách, na jehož základě lze uložit pokutu až ve výši 1.000.000 Kč v případě zjištění konkrétní výše nepřiměřeného majetkového prospěchu. V konečném rozhodnutí však cenový orgán dospěl k závěru, že částka nepřiměřeného majetkového prospěchu byla zjištěna pouze orientačně a na str. 10 svého rozhodnutí podrobně odůvodnil, proč nebylo lze stanovit výši nepřiměřeného majetkového prospěchu přesně. Proto cenový orgán ukládal pokutu podle § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách, který je nutno užít v případech, kdy výši nepřiměřeného majetkového prospěchu nelze zjistit. Tyto závěry cenového orgánu na str. 10 jeho rozhodnutí přitom žalobce v žalobě nikterak nezpochybňuje a nenabízí např. přesně vypočtenou částku nepřiměřeného majetkového prospěchu, kterou by mohl oponovat závěru, že nebylo lze stanovit jeho přesnou výši.

Z průběhu celého správního řízení je zřejmé, že žalobci bylo od samého počátku kladeno za vinu porušení § 6 odst. 1 zákona o cenách, v důsledku čehož se měl dopustit správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách. Skutkové vymezení a právní kvalifikace v tomto směru zůstala totožná po celou dobu správního řízení (od zahájení správního řízení až po vydání rozhodnutí ve věci) a ke změně došlo toliko ve vztahu k maximální možné výši pokuty za tento správní delikt, a to pouze z důvodu, že nebylo možné přesně určit výši nepřiměřeného majetkového prospěchu. Byť tedy v průběhu správního řízení došlo ke změně maximální možné výše pokuty a cenový orgán na tuto změnu žalobce neupozornil, nelze tuto skutečnost považovat za takové procesní pochybení, pro které by bylo nutné rozhodnutí rušit pro vady řízení. Takový postup by bylo nutné zvolit, pokud by došlo ke změně právní kvalifikace jednání či k rozšíření skutku žalobce bez jeho vědomí, což se však v projednávané věci nestalo. Z obsahu odvolání žalobce je navíc zřejmé, že byl se změnou maximální výše hrozící pokuty obeznámen a zvolil tomu odpovídající odvolací procesní obranu. Námitky žalobce o tom, že z důvodu nevědomosti o maximální možné výši pokuty nebyl schopen řádně vyhodnotit riziko a zvolit řádnou procesní strategii, považuje krajský soud za spekulativní a nepodložené.

Lze tedy cenovému orgánu vytknout pochybení spočívající v tom, že neseznámil žalobce předem s tím, že bude ukládat pokutu podle jiného ustanovení. To však nemá vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť krajský soud neshledal, že by uvedeným procesním pochybením bylo fakticky zasaženo do práv žalobce, neboť nedošlo k rozšíření jeho sankční odpovědnosti. Žalobcem odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2011, č. j. 2 Afs 91/2009 – 149, nelze na nyní projednávanou věc bez dalšího vztáhnout, neboť v projednávané věci nedošlo k pochybení správního orgánu takové intenzity, které je popisováno v odkazovaném rozsudku a které zakládalo těžkou vadu řízení, která je důvodem pro zrušení správního rozhodnutí bez dalšího. V nyní posuzovaném případě

je řízení taktéž stíženo vadou, ovšem jak již bylo vysvětleno, nikoliv vadou takové intenzity, která by zakládala nezákonnost napadeného rozhodnutí.

Krajský soud doplňuje, že cenový orgán mohl svému pochybení předejít tím, že by v oznámení o zahájení řízení uvedl obě varianty způsobu uložení pokuty, které připadaly v úvahu.

V další námitce žalobce obhájí způsob poměrného účtování daně z přidané hodnoty podle poměru ekonomické a neekonomické činnosti. Z obsahu žalobcem předložených cenových kalkulací (kalkulace míry zisku pro rok 2013 a 2014 stř. 2200 a stř. 2200 - překladiště organizace) vyplývá, že žalobce k nákladovým položkám vždy přičetl „80 % podíl ze základní 21 % sazby DPH“. Tuto nákladovou položku pak žalobce zdůvodnil jako poměr své ekonomické a neekonomické činnosti 80:20, tedy 80 % zákonné 21 % sazby, celkově 16,8 % jednotné sazby DPH.

Krajský soud se zcela ztotožňuje s tím, jak uvedenou námitku vypořádal žalovaný v napadeném rozhodnutí. Žalovaný nijak nezpochybnil účtování žalobce podle § 75 zákona o dani z přidané hodnoty v daňové oblasti. Žalovaný však konstatoval, že nákladové položky jsou s ohledem na žalobcem doložené faktury nesprávné, neboť z těchto faktur vyplývá, že žalobce v rámci své ekonomické činnosti (stř. 2200 – organizace) účtoval kupujícím 21 % DPH k daňovému základu. Vyčíslené daňové náklady však nelze užít v případě konečných cen pro kupující, kteří spadají do ekonomické činnosti žalobce, neboť s nimi nesouvisí (21 % DPH byla promítnuta na vstupu i výstupu v plné výši). Takto vyčíslené nákladové položky zahrnuté do kalkulace cen pro kupující v ekonomické oblasti žalobce neodpovídají uznatelným nákladům ve smyslu § 2 odst. 7 písm. a) zákona o cenách, podle kterého se za ekonomicky oprávněné náklady považují náklady na pořízení odpovídajícího množství přímého materiálu, mzdové a ostatní osobní náklady, technologicky nezbytné ostatní přímé a nepřímé náklady a náklady oběhu; při posuzování ekonomicky oprávněných nákladů se vychází z dlouhodobě obvyklé úrovně těchto nákladů v obdobných ekonomických činnostech s přihlédnutím k zvláštnostem daného zboží.

Žalobcem namítaný rozpor právní úpravy daně z přidané hodnoty a zákona o cenách krajský soud nesdílí, neboť se jedná o zcela rozdílné právní úpravy, které se vztahují na různá odvětví a jsou vůči sobě ve vztahu speciality. Žalobcem argumentovaný § 75 zákona o dani z přidané hodnoty, podle něhož zvolil odpočet daně v poměrné výši, se vztahuje pouze na daňovou rovinu této věci, a sice na odpočet daně z přidané hodnoty. Na druhé straně kalkulace ceny, do níž jsou žalobcem neoprávněně zahrnovány náklady v podobě poměrné části DPH, jsou cenovou rovinou dané věci, přičemž tyto dvě oblasti nelze směšovat. Ne každý náklad je podle zákona o cenách nákladem ekonomicky oprávněným ve smyslu § 2 odst. 7 písm. a) zákona o cenách.

Zákon o cenách v § 2 odst. 7 písm. a) jasně vymezuje ekonomicky oprávněné náklady, které lze promítnout do kalkulací cen, mezi tyto oprávněné náklady 80 % podíl z 21 % sazby DPH nepatří. Žalobce v žalobě opakovaně uvádí, že DPH je podle zákona o cenách ekonomicky oprávněným nákladem, toto své tvrzení však žádným způsobem nedoložil a krajskému soudu není zřejmé, na základě čeho k tomuto závěru dospěl.

K uvedenému krajský soud doplňuje, že z obsahu faktur vystavených žalobcem vůči kupujícím v rámci ekonomické oblasti (stř. 2200 – organizace) je navíc zřejmé, že žalobce

neuplatňoval sazbu 16,8 % (poměr ekonomické a neekonomické činnosti), jak opakovaně uváděl, nýbrž 21 % k daňovému základu.

V další žalobní námitce žalobce uvedl, že ceny jím poskytovaných služeb nebylo možno aktualizovat s ohledem na závaznost soukromoprávních smluv, které žalobce se svými smluvními partnery uzavřel. Žalobce nemá možnost jednostranně tyto smlouvy měnit v návaznosti na změnu nákladů, kterou nelze dopředu předpokládat.

Krajský soud se ztotožňuje s tvrzením žalobce, podle něhož smluvní závazky jednostranně měnit nelze, nicméně pokud dojde k tomu, že obsah smluvního vztahu se dostane do rozporu s normami veřejného práva, je smluvní strana povinna na to reagovat, a to například změnou oferty vůči druhé smluvní straně, která obsahově bude těmto veřejnoprávním normám odpovídat. Smluvní strany se nemohou zbavit odpovědnosti za porušování veřejného práva poukazem na soukromoprávní nedotknutelný charakter jejich smluvního závazku. Žalobce je před uzavřením smluvního vztahu i v celém průběhu jeho trvání vždy vázán kogentními normami práva veřejného a z toho titulu je povinen tyto normy reflektovat i do obsahu svých soukromoprávních ujednání, která s nimi nesmějí být v rozporu. Je pouze věcí žalobce, jakým způsobem bude soulad s veřejnoprávními normami udržovat a pokud se s těmito normami dostane do rozporu, musí nést za toto své jednání odpovědnost.

Povinnost reagovat na změny cenové regulace navíc ukládá § 7 odst. 1 zákona o cenách, podle kterého platí, jestliže pro smlouvy platí ceny, které byly sjednány před vyhlášením příslušného rozhodnutí o cenové regulaci a jsou v rozporu s úředně stanovenými cenami podle § 5 nebo s věcným usměrňováním cen uplatněným podle § 6 po vzniku smluv, smluvní strany jsou povinny sjednat ceny odpovídající novým úředně stanoveným cenám nebo uplatněnému způsobu věcného usměrňování cen tak, aby vstoupily v platnost nejpozději do tří měsíců od účinnosti rozhodnutí o úředně stanovených cenách nebo o věcném usměrňování cen.

K tomu žalovaný doplnil odkaz na § 1792 odst. 2 občanského zákoníku, z něhož vyplývá, že je-li cena ujednána v rozporu se zákonem o cenách, platí za ujednanou ta cena, která je podle těchto předpisů přípustná. Z uvedeného ustanovení občanského zákoníku vyplývá náhradní určení ceny, která bude odpovídat cenovému předpisu. K tomu srov. Švestka, J., Dvořák, J., Fiala, J. aj.: Občanský zákoník. Komentář. Svazek V (§ 1721 - 2520, relativní majetková práva 1. část). Praha: Wolters Kluwer, 2014; komentář k § 1792.

Pokud žalobce v replice argumentoval ustanoveními § 1848 písm. g) a i), § 1811 odst. 2 písm. c) a § 1845 občanského zákoníku jakožto důvodem pro nemožnost jednostranné změny smluvních závazků uzavíraných se spotřebiteli, pak nelze než uvést, že jej cenové orgány jednak nenutí k jednostranné změně smluvních závazků, a jednak jde o argumentaci z hlediska § 71 odst. 2 s. ř. s. opožděně uplatněnou.

Závěrem pak žalobce poukazuje na nevhodnost regulace oblasti svozu odpadů, která v této oblasti není nutná s ohledem na dostatečné tržní prostředí. Odvětví svozu odpadů má podle něj zcela reálné konkurenční prostředí a tento trh je podle žalobce otevřený a fungující, tedy schopný samostatně působit na regulaci cenové hladiny v regionu bez nutnosti regulace prostředky veřejného práva. Krajský soud se ani s tímto tvrzením žalobce neztotožnil.

K této otázce se totiž již vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 6. 2014, č. j. 8 Afs 81/2013 – 44, publ. pod č. 3095/2014 Sb. NSS, v němž shledal právní úpravu v oblasti svozu a likvidace odpadu jako vyhovující a vhodnou. Nejvyšší správní soud k tomu uvedl, že „*podstatou zákona o cenách není ochrana soutěžitelů na trhu, trestání zneužití dominantního postavení a není jím ani zajištění hospodárnosti a účelnosti při nakládání s veřejnými prostředky. Zákon o cenách obecně stanovuje cenová pravidla pro smluvní vztah prodávajícího a kupujícího (a to v případě, kdy účastníky takového vztahu mohou být soukromoprávní i veřejnoprávní subjekty) tak, aby v každém jednotlivém případě byla pro obě strany dosažena spravedlivá cena. Jak vyplývá z důvodové zprávy k zákonu č. [403/2009 Sb.](#), kterým se mění zákon o cenách (i když se tato novela nevztahuje k rozhodnému období, lze z ní vyjít i v tomto případě), smluvní strana nesmí druhou poškodit tím, že by za poskytnutí plnění vyžadovala více, než by dosáhla v situaci, kdy by byla vystavena běžnému konkurenčnímu tlaku a kdy by druhá strana měla absolutní volnost ve volbě svého partnera (dodavatele). Obdobně kupující nesmí svého partnera nutit prodat za nižší cenu, než kterou by musel kupující zaplatit, pokud by byl vystaven konkurenci. Výhodnější nebo zneužitelné postavení může spočívat i v omezení vyplývajícím z povinnosti zajistit veřejné statky (závazek veřejné služby).*“

K otázce otevřenosti a konkurenceschopnosti trhu s odpady lze uvést, že na straně nabídky figuruje pouze omezený počet poskytovatelů služeb, což je dáno nutností specializace oboru, odbornými požadavky na jeho výkon i přísností regulace této oblasti (např. ve vztahu k životnímu prostředí), stejně tak kapitálová náročnost vstupu na trh brání rozvoji dostatečné konkurence, která by měla za následek samostatnou regulaci cenové hladiny. Jak dále uvedl Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku, dlouhodobé poskytování služeb v oblasti svozu a likvidace odpadů, které je dáno dlouhodobými kontrakty obcí s jednotlivými poskytovateli, vede k utváření monopolů v jednotlivých oblastech. Monopolnímu prostředí svědčí rovněž nepřilíš vysoký počet skládek, které jsou nerovnoměrně rozmístěny, a majetková provázanost jednotlivých vlastníků. Takové prostředí potom vede k nastavení nepřiměřených cen ze strany monopolního provozovatele. Právě tomuto důsledku je nutno čelit prostřednictvím cenové regulace, která zabraňuje nepřiměřeným cenám za služby v oblasti svozu a likvidace odpadů.

Regulace cen zajišťovaná zákonem o cenách je přiměřená a vhodný způsob regulace této oblasti. Věcné usměrňování cen podle § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách představuje volnější formu regulace cen, která nesměřuje k určení konkrétní ceny služby, ale pouze stanoví pravidla, resp. omezení pro její sjednávání. Nejvyšší správní soud neshledal, že by věcné usměrňování cen jakkoliv bránilo jednotlivým subjektům podnikat na poli péče o komunální odpad.

Na základě shora uvedeného dospěl krajský soud k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

Žalobce uplatnil eventuální návrh na upuštění či snížení uložené pokuty soudem podle § 78 odst. 2 s. ř. s.

Žalobci byla uložena pokuta ve výši 600.000 Kč, a to na základě § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách, přičemž byl ohrožen pokutou až do výše 10.000.000 Kč. Z uvedeného je zřejmé, že uložená pokuta žalobci byla vyměřena při samotné spodní hranici přípustné zákonem, když představuje pouze 6 % z maximální možné výměry. Cenový orgán při stanovení výše pokuty přihlížel mimo jiné k tomu, že k pochybení žalobce došlo z důvodu

nepochopení závazných pravidel cenové regulace a kvůli chybné interpretaci věcně usměrňovaných cen, a to za současného chybného prolínání nákladů jednotlivých činností žalobce, na druhou stranu cenový orgán zohlednil také dobu, po kterou žalobce takto chybně postupoval, jak vyplývá z odůvodnění jeho rozhodnutí. Výše stanovené sankce se krajskému soudu jeví jako přiměřená z hlediska plnění funkce represivní i preventivní, přičemž je podložena náležitým odůvodněním cenového orgánu.

Krajský soud proto tomuto návrhu po zamítnutí žaloby nevyhověl, neboť považoval uloženou výši pokuty za zcela zákonnou a přiměřenou a odpovídající okolnostem provinění žalobce. Krajský soud proto neshledal žádného důvodu do volné správní úvahy cenového orgánu o výši pokuty jakkoliv zasahovat. Moderační oprávnění soudu má místo pouze v případech, kdy je pokuta vskutku zjevně nepřiměřená, což není nyní projednávaný případ (k tomu srov. např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 11. 2004, č. j. 10 Ca 250/2003-48, publ. pod č. 560/2005 Sb. NSS). Žalobce navíc ani sám proti výši uložené pokuty výslovně nebrojil a netvrdil důvody její likvidační výše apod.

O náhradě nákladů řízení rozhodl krajský soud podle § 60 odst. 1, věty první s. ř. s. Žalobce neměl v řízení úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Pokud jde o procesně úspěšného žalovaného, v jeho případě nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nad rámec běžné úřední činnosti vznikly nezbytné náklady důvodně vynaložené v řízení před soudem. Krajský soud proto v jeho případě rozhodl tak, že se žalovanému náhrada nákladů řízení nepřiznává.

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

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

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

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

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

Krajský soud v Českých Budějovicích
dne 30. srpna 2017

Za správnost vyhotovení:
Sládková Blanka

JUDr. Marie Trnková v. r.
předsedkyně senátu