



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců Mgr. Jana Kašpara a Mgr. Kamila Tojnera v právní věci žalobce: **TRANSPORT Trutnov, s. r. o.**, se sídlem V Aleji 131, Trutnov, IČ 62063588, zast. Mgr. Petrem Švadlenou, advokátem, se sídlem Velké náměstí 135/19, Hradec Králové, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství** (původně Ministerstvo financí), se sídlem Masarykova 427/31, Brno, v řízení o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 3. 2. 2011 čj. 16/131805/2010/1735

t a k t o :

- I. **Rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 3. 2. 2011 čj. 16/131805/2010/1735 a rozhodnutí Finančního ředitelství v Hradci Králové ze dne 1. 12. 2010 čj. 7674/10-2700606060 se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. **Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 10.712,- Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám Mgr. Petra Švadleny, advokáta.**

Odůvodnění

Žalobce se podanou žalobou domáhá přezkoumání rozhodnutí Ministerstva financí uvedeného v záhlaví, kterým bylo na základě jeho odvolání změněno rozhodnutí Finančního ředitelství v Hradci Králové (dále jen finanční ředitelství) ze dne 1. 12. 2010 čj. 7674/10-2700-606060. Tímto rozhodnutím finanční ředitelství uložilo žalobci pokutu v celkové výši 58.000,- Kč za správní delikt spočívající v porušení ust. § 15 odst. 1 písm. c) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů, kterého se žalobce měl dopustit tím, že nerespektoval závazný postup při tvorbě ceny nebo při její kalkulaci podle § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách a zahrnoval do kalkulací věcně usměrňovaných cen za sběr,

přepravu, třídění a odstraňování komunálního odpadu neoprávněné náklady - odpisy, kapitálové náklady, režie, náklady na přepravu a manipulaci a náklady za likvidaci odpadů, kterého se měl dopustit v období od 1. 1. 2008 do 17. 11. 2009, a dále za porušení ust. § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách, ve znění od 18. 11. 2009, kterého se žalobce měl dopustit tím, že sjednal nebo požadoval cenu, jejíž výše nebo kalkulace není v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen podle § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách, a zahrnoval do kalkulací věcně usměrňované ceny za sběr, přepravu, třídění a odstraňování komunálního odpadu neoprávněné náklady - odpisy, kapitálové náklady, režie, náklady na přepravu, manipulaci a náklady za likvidaci odpadu. Současně byla žalobci uložena povinnost nahradit náklady správního řízení paušální částkou ve výši 1.000,- Kč. Změna provedená v odvolacím řízení spočívala ve snížení uložené pokuty na částku 21.000,- Kč.

Žalobce v žalobě v první řadě namítá, že v posuzovaném případě byly aplikovány výměry Ministerstva financí č. 01/2008 a č. 01/2009, které jsou neústavní. K tomu žalobce uvádí, že zmocnění pro Ministerstvo financí k vydání výměru regulujícího ceny v oblasti komunálního odpadu z vyplývá z § 2 zákona č. 265/1991 Sb. Cenový výměr vydaný na základě tohoto ustanovení je považován za právní předpis. Jako takový proto může být v rozporu se zákonem a případně též s ústavním pořádkem České republiky. Princip cenové regulace shledává Ústavní soud za obecně přípustný, žalobce má ovšem za to, že v případě cenové regulace sběru, přepravy, třídění a odstraňování komunálního odpadu se jedná o zásah nepřiměřený, který je v rozporu s ústavním pořádkem. K tomu žalobce odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 7. 2006 sp.zn. I.ÚS 47/05, podle kterého především musí existovat rozumný vztah proporcionality mezi použitými prostředky a sledovanými cíli. Podle názoru žalobce cenová regulace v této oblasti neobstojí v třístupňovém ústavněprávním testu proporcionality. K tomu žalobce odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002 sp.zn. Pl. ÚS 3/02.

Prvním kritériem testu proporcionality podle uvedeného nálezu je kritérium naplnění účelu (vhodnosti). Podle názoru žalobce na trhu v oblasti komunálního odpadu není cenová regulace vhodná ani účelná a nevede k zamýšlenému cíli, kterým zřejmě má být dohled nad cenotvorbou u osob podnikajících v této oblasti. Žalobce má za to, že účelu ochrany trhu v této oblasti slouží zcela dostatečně jiné závazné předpisy, a to především zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, a zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Podle zákona o odpadech je původcem komunálního odpadu obec, která se stává jeho vlastníkem v okamžiku, kdy fyzická osoba odpad odloží na místě k tomu určeném. Obec pak zajišťuje jeho předání osobě oprávněné k nakládání s odpady. Obec je veřejným zadavatelem a zakázka na svoz a odstranění komunálního odpadu je zakázkou na služby podle § 10 zákona o veřejných zakázkách. Obec je při výběru osoby, které bude svěřeno nakládání s komunálním odpadem, povinna postupovat podle zákona o veřejných zakázkách. Jedním z hodnotících kritérií pro zadání takové veřejné zakázky musí být i nabídková cena. Již tato právní regulace vede k tomu, že obec v rámci zadávacího řízení je chráněna proti diktátu nepřiměřeně vysokých cen. V takovém výběrovém řízení by nemohl obstát uchazeč zadávacího řízení, který bude nabízet příliš vysokou cenu, tedy z pohledu kontrolních cenových orgánů bude v ceně kalkulovat s neoprávněnými náklady či nepřiměřeným ziskem.

Proti případnému zneužití dominantního postavení na trhu slouží zákon o ochraně hospodářské soutěže, například v případě kartelů v rámci veřejné zakázky mezi jednotlivými uchazeči. Zákon o ochraně hospodářské soutěže má dostatečné prostředky, zejména v podobě vyšetřovací pravomoci Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a možnosti uložení značně vysokých sankcí.

Ze shora uvedeného je dle názoru žalobce zcela zřejmé, že zákon o veřejných zakázkách a zákon o ochraně hospodářské soutěže jsou zcela dostačující právní regulací proti nepřiměřeným cenám v oblasti komunálního odpadu. Není účelné, aby ceny byly regulovány ještě dalším zásahem státu prostřednictvím cenové regulace, kterou stát diktuje, byť nepřímo, maximální výši konečné ceny a to navíc obecným a nesrozumitelným způsobem.

Druhým kritériem je kritérium potřeby. Podle žalobce ani toto kritérium není v daném případě splněno. Jelikož potřeba a účelnost (nezbytnost) jsou blízká kritéria, odkazuje žalobce na shora uvedenou argumentaci. K tomu dodává, že další regulace v podobě cenové regulace vedle zákona o veřejných zakázkách a zákona o ochraně hospodářské soutěže není nepochybně třeba též z toho důvodu, že za 20 let fungování tržního hospodářství došlo k vybudování funkčního trhu v oblasti odpadového hospodářství, včetně oblasti komunálního odpadu. Není proto potřeba do vybudovaného tržního prostředí zasahovat neúměrnou cenovou regulací. Cenová regulace v této oblasti prostřednictvím cenových výměrů pak není zcela jistě nejšetrnějším prostředkem k dosažení účelu - zachování tržního prostředí, neboť nepřiměřeným, nepřehledným a nejasným způsobem zasahuje do tvorby cen.

Třetí kritérium představuje kritérium přiměřenosti v užším slova smyslu, podle kterého újma na základním právu nesmí být nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli, tj. opatřením omezujícím základní lidská práva a svobody, a nesmějí, jde-li o kolizi základního práva či svobody s veřejným zájmem, svými negativními důsledky přesahovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních. V případě cenové regulace v oblasti komunálního odpadu nelze podle názoru žalobce ani uvažovat o určitém veřejném zájmu. Pokud by za veřejný zájem mělo být považováno vyvážené postavení kupujícího a prodávajícího, pak by v tomto zájmu mohla být regulována jakákoliv cena jakéhokoli zboží, což je ovšem v příkrém rozporu se základními svobodami každého. V případě cenové regulace v oblasti komunálního odpadu na jedné straně stojí právo každého podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost garantované v čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Ačkoliv podle čl. 41 Listiny základních práv a svobod je možné se tohoto práva domáhat pouze v mezích zákona, zákonná omezení hospodářských práv nesmí být v rozporu s ústavními principy. V daném případě Ministerstvo financí regulací cenotvorby v oblasti komunálního odpadu prostřednictvím cenových výměrů v rozporu s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod popírá právo každého účastníka trhu s odpadovým hospodářstvím včetně žalobce právo podnikat. I pokud by měl být dán určitý veřejný zájem na cenové regulaci v oblasti komunálního odpadu, pak toto opatření přesahuje svými negativními důsledky, neboť je značně omezováno svobodné podnikání.

Žalobce upozorňuje, že správní soud je oprávněn si posoudit soulad cenového výměru se zákonem, jakož i s Ústavou a Listinou základních práv a svobod. Správní soud tak nemůže k uvedeným cenovým výměrům přihlížet, což ve svém důsledku vede k tomu, že cenová regulace cen, jejímž výsledkem je žalobou napadené rozhodnutí, je nezákonná a nezákonnými jsou též žalobou napadené rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

Další důvod neústavnosti cenové regulace spatřuje žalobce v porušení zásady zákonnosti. Podle § 1 odst. 6 zákona o cenách, ve znění do 17. 11. 2009, je cenová regulace možná v případech, kdy je trh ohrožen účinky omezení hospodářské soutěže nebo to vyžaduje mimořádná tržní situace. Ohledně oblasti komunálního odpadu nenastala v roce 2008 ani 2009 žádná mimořádná tržní situace (přírodní katastrofy, požár, povodeň), která by vyžadovala celorepublikově a obecně působící cenovou regulaci.

Žalobce je též přesvědčen o tom, že v oblasti komunálního odpadu nenastalo ani ohrožení účinků omezení hospodářské soutěže. Na trhu odpadového hospodářství funguje hospodářská soutěž, když zde působí celá řada subjektů, kteří mezi sebou svobodně soutěží

o zákazníky tohoto trhu. Pro vydání cenových výměrů tedy nebyly splněny zákonné podmínky podle § 1 odst. 6 zákona o cenách, ve znění do 17. 11. 2009. Ministerstvo financí tedy vydáním cenových výměrů překročilo meze svého oprávnění a postupovalo v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy.

Podle § 1 odst. 6 zákona o cenách, ve znění od 18. 11. 2009, přibýly k důvodům pro cenovou regulaci další možné důvody, přičemž jediný důvod, o kterém lze v oblasti komunálního odpadu uvažovat, je následující: vyžaduje-li to veřejný zájem spočívající v udržení vyváženého postavení prodávajícího a kupujícího u zboží zcela nebo zčásti dotovaného z prostředků státního rozpočtu nebo z jiných veřejných rozpočtů. Žalobce je přesvědčen, že ani tento důvod nebyl naplněn. Jednak poznamenává, že v době nabytí účinnosti novely zákona o cenách již byl cenový výměr č. 01/2009 vydán. Ovšem ani novela zákona o cenách nemohla odůvodnit ponechání již zařazené oblasti komunálního odpadu v cenovém výměru. Žalobce je totiž přesvědčen, že v oblasti komunálního odpadu není dán veřejný zájem na udržení vyváženého postavení prodávajícího a kupujícího. K těmto účelům totiž slouží zákon o veřejných zakázkách a zákon o ochraně hospodářské soutěže. V oblasti komunálního odpadu také nelze hovořit o potřebě vyváženého postavení obce a prodávajícího. V případě plateb obce za služby v oblasti komunálního odpadu se dle názoru žalobce nejedná o platby, které lze označit za dotace z prostředků státního rozpočtu nebo veřejných rozpočtů. Pojem dotace je definován například v § 3 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb., kdy se dotací rozumí peněžní prostředky státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo národního fondu poskytnuté právnickým osobám nebo fyzickým osobám na stanovený účel. Rozpočtová skladba obce v případě položky týkající se odpadu vychází z toho, že tato položka se nachází jak na straně příjmů, tak na straně výdajů a nepočítá s tím, že by snad případné rozdíly mezi příjmy a výdaji obcí v souvislosti s komunálními odpady měly být z pohledu rozpočtu vyrovnány formou dotace ze strany obce. Komunální odpad je pro obec odstraňován příslušným subjektem na základě smlouvy, která je též právním titulem pro plnění, které je poskytováno obcí a pro platby, které subjekt od obce za poskytnuté plnění obdrží. Jedná se tedy o právní nárok podpořený smlouvou, když dotace je ze své podstaty plnění bez jakéhokoliv právního nároku.

Žalobce je dále přesvědčen, že cenová regulace provedená cenovými výměry č. 01/2008 a č. 01/2009 je neústavní vzhledem k její naprosté nesrozumitelnosti. Cenový výměr k této oblasti cenové regulace pouze uvádí, že náklady na uložení komunálního odpadu na skládku lze zahrnout pouze do výše odpovídající skutečnému množství komunálního odpadu uloženého na skládku. Dále obsahují pouze příkladný výčet toho, co nelze uznat za ekonomicky oprávněné náklady.

Cenové výměry tedy nestanoví jednoznačný způsob, respektive způsob umožňující adresátovi této právní normy cenu služby stanovit tak, aby i přes svoji snahu dodržovat cenové předpisy měl jistotu, že cena nebude shledána cenovým kontrolním orgánem později jako cena neoprávněná. Nestanoví určitý vzorec, nestanoví taxativní výčet položek, které nesmí být do kalkulace ceny zařazeny. Je tak v podstatě ponecháno na nijak neomezeném správním uvážení cenových kontrolních orgánů, zda určitý náklad kalkulovaný v ceně budou považovat za neoprávněný. Markantní je tento nedostatek zejména u cenového výměru č. 01/2008, který pouze stanoví název regulované položky bez jakéhokoliv vysvětlení k popisu postupu tvorby ceny a podobně. Negativní důsledky nedostatků v právní úpravě spočívající v nesrozumitelnosti nemohou nést adresáti povinností. Cenové kontrolní orgány nemohou vzhledem k nepřesné formulaci příslušných cenových výměrů ukládat sankce na základě své libovůle, což se projevilo i v posuzovaném případě. Vágnost citovaných částí příslušných cenových výměrů je taková, že lze hovořit o neústavnosti této právní úpravy v oblasti komunálního odpadu jako celku.

Žalobce má dále za to, že se žalovaný nesprávně vypořádal s jeho námitkou, že mu nemohla být uložena pokuta podle ust. § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách, neboť podle tohoto ustanovení bylo možné uložit sankci do výše 10.000.000,- Kč, jestliže výši nepřiměřeného majetkového prospěchu nelze zjistit. Zákon tedy vychází z předpokladu, že majetkový prospěch vznikl, jeho výši ovšem nelze zjistit. Správní orgány však shodně uvádějí, že majetkový prospěch žalobci nevznikl. Pokud ovšem žalobci majetkový prospěch nevznikl, nemohla být uložena pokuta podle § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách. Jestliže správní orgán prvního stupně uvádí, že výši nepřiměřeného majetkového prospěchu nelze zjistit, zároveň ovšem uvádí, že majetkový prospěch nevznikl, jedná se o zcela jednoznačnou rozpornost rozhodnutí.

Žalobce se dále neztotožňuje s názorem odvolacího orgánu vyjádřeného na straně 7 rozhodnutí k tomu, že slovní popis regulační položky v cenovém výměru č. 01/2009 umožňuje, aby do cenové regulace vzhledem ke slovnímu označení spadala spadal i veškerý odpad ve skupině 20 katalogu odpadů, tedy i na odpad podobný komunálnímu, kterým se podle § 4 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech rozumí veškerý odpad vznikající na území obce při činnosti právnických osob nebo fyzických osob oprávněných k podnikání a který je uveden jako komunální odpad v katalogu odpadů. Takovýto rozšiřující výklad nepřípustně zasahuje a cenově reguluje i sjednávání cen při nakládání s odpady mezi podnikateli, jejichž produkcí odpad vzniká a kteří jsou původci odpadu, a subjektem působícím na trhu odpadového hospodářství, tedy zcela nepřípustně zasahuje do ryze soukromoprávního vztahu, když pro takový zásah nebyly splněny zákonné podmínky. Takovouto cenovou regulaci považuje žalobce za neústavní, která nemůže obstát v testu proporcionality.

Neudržitelnost takového výkladu spočívá také v jeho rozporu se zákonem. Pro zařazení odpadu podobného komunálnímu nesvědčí žádný z důvodů uvedených v § 1 odst. 6 zákona o cenách ve znění do 17. 11. 2009. Nebyla a není zde žádná mimořádná tržní situace ani nebyl trh nakládání s odpadem podobným komunálnímu odpadu ohrožen účinky omezení soutěže. Konečně nelze uvažovat o tom, že by zařazení tohoto druhu odpadu mohlo být odůvodněno poukazem na § 1 odst. 6 písm. e) zákona o cenách ve znění od 18. 11. 2009, neboť v případě právního vztahu mezi soukromými subjekty nejsou poskytovány žádné prostředky rozpočtu státního ani veřejných rozpočtů, nýbrž platbu obdrží subjekt působící na trhu odpadového hospodářství pouze od soukromého subjektu z jeho soukromých peněžních prostředků.

Ministerstvo financí ve vyjádření k podané žalobě uvedlo, že jako cenový orgán je orgánem oprávněným činit zásahy v podobě cenové regulace. V oblasti odpadů je použit způsob regulace formou věcného usměrňování cen podle § 6 zákona o cenách. Ve znění platném do 17. 11. 2009 byla jako základní podmínka stanoveno ohrožení trhu účinky omezení hospodářské soutěže, ve znění platném od 18. 11. 2009 je jednou z podmínek potřeba naplnění veřejného zájmu spočívajícího v udržení vyváženého postavení prodávajícího a kupujícího u zboží zcela nebo zčásti dotovaného z veřejných rozpočtů.

Účinky omezení hospodářské soutěže obecně je třeba vnímat jako souhrn poměrů mezi účastníky tržního vztahu na obou stranách. Omezení soutěže nepřináší pouze, jak je často zužováno, monopolní postavení prodávajícího, tedy takového, který není vystaven konkurenčnímu boji, ale je nutno brát v úvahu i poměry na straně kupujícího, nakolik je on svobodný a nezávislý ve svém chování a při rozhodování pro nákup kterého zboží a od kterého prodávajícího se rozhodne. Oblast odpadového hospodářství podléhá poměrně striktní právní úpravě v právních předpisech. Je v zájmu celé společnosti zajistit potřebná pravidla pro nakládání s odpady, určit povinné subjekty a zajistit vynucování stanovených pravidel. Je

zřejmé, že ne všechny pozice v tomto systému jsou zaujímány dobrovolně a zjiště. Proto zákon na jedné straně přikazuje jednotlivcům, jak s odpadem nakládat, a kam jej ukládat a na veřejnoprávní korporace pak klade povinnost o odpad se postarat a správným způsobem s ním naložit. Je zřejmé, že k těmto rolím nepostačí dobrovolná sebestimulace, ale právě právní regulace. V jejím důsledku se pak nemůže vždy jednat o volné rozhodování svěbytného subjektu, ale o uplatňování povinností vymezených obecnou právní úpravou. Právě proto se nakládání s odpady stává předmětem veřejného zájmu, v jehož prospěch je prováděno. Obec nese břímě toho, že se stává vlastníkem toho, co si nepořídila, co nenakoupila, s povinností se o nový majetek postarat stanoveným způsobem, a je postavena do pozice nositele nuceného výkonu, kdy musí strpět uložení odpadu, musí objednat a zajistit jeho likvidaci a zaplatit za něj. Obec tedy není svobodným subjektem, který by mohl rozhodovat, zda se systému vůbec zúčastní, neboť k tomu nemá žádnou alternativu. Není tak subjektem, který by se mohl plnohodnotně stát účastníkem trhu, který se volně orientuje (nakupuje nejlevněji a prodává nejdražší), případně na trhu spekuluje za účelem maximalizace zisku, neboť obec je vždy nucena se o odpad postarat stanoveným způsobem a ve stanoveném čase s odpadem naložit a v tomto smyslu je trh s komunálními odpady ohrožen účinky nedostatečné hospodářské soutěže, je na něm veřejný zájem, je částečně uhrazován z veřejných rozpočtů a je tedy v jeho případě naplněna podmínka pro možnost uplatnění cenové regulace.

K námitkám údajné protiústavnosti cenové regulace Ministerstvo financí uvedlo následující: pokud jde o kritérium vhodnosti, uvedlo, že základním cílem státního zásahu v podobě uplatnění cenové regulace je dosažení uplatňování takových cen mezi prodávajícím a kupujícím, které by byly dosahovány v podmínkách dokonalé tržní soutěže, pokud by postavení té či oné strany nebylo determinováno skutečnostmi, které tuto stranu nutí akceptovat cenu druhé strany bez potřebné míry volnosti vůle. Jedná se o to, aby v konkrétním smluvním vztahu byla dosažena „pocitivá cena“, že ani jeden účastník nebyl poškozen tím, že nakoupí (prodá) za více (méně) v důsledku toho, že jeho smluvní partner je ve výhodnějším postavení než on sám. Nejedná se zde o ochranu hospodářské soutěže, kterou zajišťuje zákon o ochraně hospodářské soutěže, ale o zabránění vzniku nepřiměřeného majetkového prospěchu u jednoho účastníka transakce. V tomto smyslu nemůže fungovat zákon o ochraně hospodářské soutěže ani zákon o veřejných zakázkách a tím méně zákon o odpadech. V tomto smyslu cenová regulace směřuje k naplnění cíle, tedy zabránit tomu, aby obce v důsledku plnění svých zákonných povinností nebyly nuceny poskytovateli služby platit víc, než by se platilo za podmínek volné soutěže, a současně aby byla zajištěna ochrana veřejných rozpočtů.

Tohoto cíle nelze dosáhnout kogentním řešením ani prostřednictvím zákona o ochraně hospodářské soutěže, neboť Úřad pro ochranu hospodářské soutěže nešetří úroveň a oprávněnost cen v konkrétním smluvním vztahu ani nemá svěřeny nástroje k její nápravě či sankce za uplatnění takové ceny. Stejně tak zákon o veřejných zakázkách nezaručuje, že nejnížší nabídková cena je skutečně nejnížší možnou cenou pro dané podmínky poskytování služby, tedy že neobsahuje neoprávněné náklady nebo nepřiměřený zisk. To může zaručit pouze regulace podle pravidel pro věcně usměrňované ceny. Zákon o veřejných zakázkách je důležitý pro výběr poskytovatele služby, ale smlouvy jsou podepsány na více let. Nabídková cena při výběru dodavatele nezaručuje nejnížší možnou cenu a pro další období nezaručuje to, že nebude vyšší, než by mohla být podle pravidel pro věcně usměrňované ceny.

Jestliže cílem zásahu v podobě možného omezení základních práv je ochrana veřejného zájmu, je nutno veřejný zájem vidět jak v jeho podobě „technologické“, tj. zajistit systém odstraňování komunálního odpadu, a také v jeho podobě „ekonomické“, tj. vynakládat veřejné prostředky s péčí řádného hospodáře pouze v ekonomicky odůvodněné a nezbytné výši. Příjem z místních poplatků vybíraných obcemi zpravidla nepostačuje na krytí nákladů

spojených s povinnostmi obce jako původce odpadu a obec musí rozdíl financovat ze svého rozpočtu, tedy z veřejných zdrojů. Například hlavní město Praha podle dostupných údajů vynakládá ročně jednu miliardu Kč ze svého rozpočtu a v průměru za Českou republiku jsou náklady na svoz a likvidaci komunálního odpadu ze 30 % dotované z veřejných rozpočtů. Zpochybňování žalobce o účasti veřejných rozpočtů je tedy zcela chybné.

Z hlediska principu potřebnosti lze těžko nalézt jiný nástroj k zásahům do cen v podmínkách tržní ekonomiky, než je cenová regulace. Jako relativně agresivní zásah musí být prováděna jen za zákonných podmínek. Nelze tedy postupovat formou uplatňování nepřímých nástrojů jako je doporučování, ovlivňování veřejnosti a podobně. Cenová regulace v oblasti komunálního odpadu ve formě, která byla zvolena, nejvíce šetří podnikatelské prostředí, nedeformuje cenovou úroveň na rozdíl od úředně stanovených cen a nejvíce umožňuje naplňovat základní smysl podnikání, tj. dosahování zisku. O potřebnosti cenové regulace svědčí i výskyt kontrolní činnosti, když z celkového počtu 37 kontrol cen v odpadovém hospodářství bylo v 30 případech zjištěno porušení cenových předpisů. To svědčí o dosud přetrvávajícím nerespektování právních předpisů podnikatelskou sférou, která si je vědoma svého výhodnějšího postavení v tomto specifickém odvětví podnikání ve srovnání s ostatními odvětvími.

Rovněž kritérium přiměřenosti je uplatněnou cenovou regulací respektováno v maximální možné výměře. Zvolený způsob regulace není postaven na stanovení závazných nepřekročitelných cenových limitů, umožňuje podnikateli do ceny zahrnout veškeré ekonomicky oprávněné náklady, tedy náklady, které je nezbytně nutné vynakládat v běžných podmínkách při reprodukci daného okruhu zboží. Vedle nich je možno do cen zahrnout jen přiměřený zisk zajišťující mimo jiné i potřebnou rentabilitu vloženého kapitálu. Tím je umožněno naplňovat základní smysl podnikání podle obchodního zákoníku, tj. na základě soustavné podnikatelské činnosti dosahovat zisk. Podnikatelé jsou v maximální možné míře šetřeni na svých právech a je jim umožněno realizovat ceny, které jsou schopny uhradit nejen všechny účelně vynaložené náklady, ale také generovat zisk. Tento způsob cenové regulace tedy přispívá k realizaci cen, které by obvykle byly dosahovány za podmínek fungování plnohodnotné hospodářské soutěže, nepřináší podnikatelům žádnou ztrátu, nepoškozuje je a umožňuje tvorbu zisku.

K údajnému rozporu cenového rozhodnutí se zákonem o cenách Ministerstvo financí uvedlo, že cenové orgány jsou oprávněny k regulaci cen a podle zákona č. 265/1991 Sb. a jsou tedy oprávněny tyto státní zásahy do oblasti cen provádět. Cenová regulace je prováděná na základě zákona, zákonem k tomu zmocněnými orgány a výlučně způsoby stanovenými zákonem. Cenová rozhodnutí jsou také zákonem stanoveným způsobem publikována a zpřístupněna veřejnosti. Nelze proto spekulovat o rozporu mezi cenovým rozhodnutím a zákonem o cenách.

K námitce neexistence majetkového prospěchu Ministerstvo financí uvedlo, že smyslem správního trestání je mimo jiné i to, aby každé chování, které je označeno jako správní delikt, bylo sankcionovatelné. Tedy za každý správní delikt definovaný v zákoně o cenách je možno při splnění dalších podmínek v zákoně stanovených uložit sankci. Výklad žalobce by ve svém důsledku znamenal, že by část správních deliktů byla odňata z možnosti tyto delikty sankcionovat, což by odporovalo systematickému použití v zákoně. Z vlastní definice deliktního chování provedeného v § 16 odst. 1 zákona o cenách vyplývá, že za správní delikty jsou považovány různé způsoby chování subjektů, respektive jimi uplatněné postupy. Přitom zdaleka ne všechny úkony subjektu označené jako správní delikt bezprostředně souvisejí se vznikem nepřiměřeného majetkového prospěchu. Samotný výčet správních deliktů však není omezen na popis skutků, které jsou spojeny bezprostředně a výlučně s inkasem nepřiměřeného majetkového prospěchu. Jako deliktní jsou v tomto výčtu uvedena i chování,

při nichž z podstaty věci nemůže vzniknout nepřiměřený majetkový prospěch, protože nedochází ještě k úhradě ceny. Stanovená podmínka „jestliže výši nepřiměřeného majetkového prospěchu nelze zjistit“ je splněna i v případech, kdy nepřiměřený majetkový prospěch vznikl, ale z různých důvodů ho nelze vyčíslit (určit jeho výši), tak i v případech, kdy nevznikl a kdy jej opět nelze vyčíslit (zjistit jeho výši). Množina případů, kdy nelze určit výši nepřiměřeného majetkového prospěchu je větší než množina případů, kdy nepřiměřený majetkový prospěch vznikl.

K námitce, že slovní popis položky v cenovém výměru č. 01/2009 neumožňuje také zahrnutí odpadu podobného komunálnímu, Ministerstvo financí uvedlo, že je povinno se řídit platnými právními předpisy. Položka v části II č. 8 cenového výměru 01/2009 zní: „Sběr, přeprava, třídění a odstraňování komunálního odpadu podle skupiny 20 katalogu odpadů uvedeného v jiném právním předpisu“ tak, jak uvádí ve svém odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí. Těmito ustanoveními se odvolací orgán řídil. Ze znění této položky je zřejmé, že je třeba komunálním odpadem pro účely cenové regulace rozumět nikoliv komunální odpad podle definice v zákoně o odpadech, nýbrž komunální odpad vymezený ve skupině č. 20 v příloze č. 1 vyhlášky č. 381/2001 Sb., kterou se stanoví katalog odpadů.

Žalobce podal k tomuto vyjádření repliku, ve které uvedl, že se ztotožňuje s argumentací, že oblast nakládání s odpady vyžaduje zajistit potřebná pravidla pro nakládání s odpady, ovšem pouze v rozsahu argumentace týkající se nezbytné ochrany životního prostředí. Již se neztotožnil s rozsahem veškerých pravidel obsažených v právním řádu České republiky, které by měly sloužit k regulaci trhu nakládání s odpady. Žalobce i nadále považuje cenovou regulaci provedenou zákonem za nedůvodnou, neúčelnou a nepotřebnou. Ochrana životního prostředí v oblasti nakládání s odpady je zajištěna zákonem o odpadech, jeho prováděcími předpisy a právními předpisy souvisejícími, například stavebním zákonem. Z hlediska zajištění dostatečné ochrany životního prostředí proto není nutné, potřebné ani účelné, aby oblast nakládání s odpady podléhala cenové regulaci, která svým zaměřením ani účelem nesměruje k zajištění příznivého životního prostředí.

K argumentaci týkající se povinnosti obcí likvidovat komunální odpad poukazuje žalobce na to, že i každá podnikající právnická osoba má stejnou povinnost s odpadem vzniklým z její činnosti naložit jako obec s komunálním odpadem, a to zákonem stanoveným způsobem v zákonem stanoveném čase. Na obec nejsou v tomto směru kladeny zvýšené povinnosti, než na jakékoliv jiné původce odpadu. Argumentace, že obec není subjektem, který se sám mohl rozhodnout, zda se systému odpadového hospodářství vůbec zúčastní, není podle žalobce přiléhavá. Obec jako veřejnoprávní korporace má plnit určité povinnosti ve vztahu ke svým občanům, mezi něž nepochybně lze zařadit i zajištění nakládání s odpady, které produkují fyzické osoby na území obce. Obec má sloužit zásadně pro své občany a toto své postavení a úkol si skutečně nemůže dobrovolně vybírat, ale musí vždy důsledně plnit. Nikoliv zákonem o odpadech je obec postavena do pozice subjektu povinného postarat se o odpad vzniklý na jejím území, tato pozice je imanentně dána účelem a principem obce jako samosprávného veřejnoprávního celku. Pokud by tuto povinnost neměla obec, musel by si každý jednotlivý občan zajistit sám splnění této povinnosti.

Nepřijatelná je podle názoru žalobce také argumentace, že cenová regulace je zdůvodňována nikoliv potřebou trhu, ale jinou právní regulací, totiž zákonem o odpadech. Podle názoru žalobce však nelze právní regulaci v oblasti nakládání s odpady zdůvodňovat regulaci v oblasti cenové. Takový důvod cenové regulace lze totiž považovat jednoznačně za rozporný s kritériem účelnosti a tím za neústavní. Pokud by měla platit argumentace Ministerstva financí ohledně nedobrovolného přenosu povinnosti na obec jako veřejnoprávní

korporaci naložit odpovídajícím způsobem s komunálním odpadem, pak by mělo platit, že není přípustná cenová regulace nakládání s odpadem, který je podobný komunálnímu odpadu. Odpad podobný komunálnímu odpadu totiž vzniká při činnosti právnických osob a podnikajících fyzických osob, které se dobrovolně rozhodují o tom, zda zahájí svoji podnikatelskou činnost a zákon o odpadech je nestaví slovy žalovaného do pozice nositele nuceného výkonu. Právnické osoby a podnikající fyzické osoby výběrem vlastní činnosti ovlivňují rozsah produkovaných odpadů a tím i náklady, které vynakládají na likvidaci odpadu. Tyto osoby musí na svůj vlastní účet zajistit odpovídající naložení s odpadem a s tímto nákladem kalkulovat při své podnikatelské činnosti. Za použití argumentace žalovaného nelze spatřovat obecný zájem na regulaci nakládání s odpadem podobným komunálnímu, neboť producenti tohoto odpadu nejsou postaveni do pozice nuceného nositele povinnosti, ale do této pozice se dostávají na základě svého svobodného rozhodnutí.

Žalobce má rovněž za to, že obec v pozici kupujícího se nachází v dostatečně svobodném a dobrovolném postavení, které jí umožňuje rozhodovat o vhodném subjektu k likvidaci odpadu. Obec jako veřejnoprávní korporace velmi často disponuje celou řadou odborných osob, kteří jsou schopni se bez dalšího orientovat v nakládání s komunálním odpadem. Obec se nenachází v postavení běžného jednotlivce a má mnohem lepší možnosti získat informace o různých společnostech zabývajících se nakládáním s odpady. Obce mají v případě jejich poptávky po takových službách také výhodnější pozici, jako potencionální zákazník s možným vyšším přínosem pro podnikající společnost než osamocený jednotlivý občan. Rovněž zde neexistuje informační asymetrie, o které se zmiňuje Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 5. 11. 2009 sp.zn. 1 Afs 60/2009-119 týkající se cen v taxislužbě. V případě nakládání s odpadem se však o takovou situaci nejedná.

Žalobce dále poukazuje na to, že správní orgány nepřinesly dostatečnou argumentaci, že trh nakládání s komunálním odpadem není trhem obvyklým a je narušen, pokud jde o postavení prodávajícího a kupujícího a že by obce bez cenové regulace byly nuceny vynakládat větší prostředky na zajištění nakládání s odpady, což odůvodňuje potřebu regulace trhu. Obecná argumentace, že pouze regulace podle pravidel pro věcně usměrňované ceny může zaručit, že cena v sobě neobsahuje neoprávněné náklady nebo nepřiměřený zisk, je aplikovatelná na jakýkoliv trh s jakýmkoliv zbožím. Pokud například prodávající u luxusního oblečení dosahují zisku 50 % k nákladům při prodeji svého zboží, není nepochybně tato skutečnost sama o sobě důvodem k cenové regulaci. Podle názoru žalobce trh nakládání s odpady mohl pro svoji nízkou konkurenceschopnost být určitým způsobem omezen na začátku devadesátých let. V současnosti však působí na tomto trhu obrovské množství subjektů, lze ho považovat za fungující. Pokud jde o argument, že smlouvy jsou podepisovány na více let, nelze k tomu než dodat, že je výlučně na obci, na jak dlouhé období smlouvu uzavře. Pokud je skutečně uzavřena smlouva na více let s pevně sjednanou cenou, pak tato sjednaná cena v případě růstu nákladů je cenou výhodnou pro obec.

Pokud by měla platit argumentace, že je ve veřejném zájmu regulovat cenu nakládání s komunálním odpadem, neboť tím je zajištěna ochrana veřejného statku, tj. veřejných rozpočtů, pak by ovšem bylo nezbytné regulovat veškeré náklady, které jsou vynakládány z veřejných rozpočtů. Bylo by tedy na místě regulovat například cenu stavebních prací při výstavbě dálnic.

Neplatí rovněž argument, že zákon o ochraně hospodářské soutěže nemůže sloužit k tomu, aby Úřad pro ochranu hospodářské soutěže srovnával cenu v konkrétním smluvním vztahu a oprávněnost nákladů v konkrétním smluvním vztahu. K přezkumu cen totiž může docházet například v případě šetření možného zneužití dominantního postavení soutěžitele na trhu. K argumentu o nedostatečnosti zákona o veřejných zakázkách žalobce poznamenává, že není nepochybně úkolem orgánu veřejné moci určovat, co je nejnížší možnou cenou a zda je

určitá cena tržní obvyklá, neboť do takovéto spekulace by musel orgán veřejné moci zabudovat veškeré ceny prodávajících na všech trzích. Žalovaný zcela opomíjí princip fungování trhu, který ze své vlastní podstaty vyřadí z trhu prodávající, kteří uplatňují nepřiměřeně vysoké ceny, neboť takoví prodávající nemají možnost na trhu uspět se svojí nabídkou. Zákon o veřejných zakázkách svým principiálním nastavením svým účelem má sloužit k tomu, aby veřejné prostředky byly vynakládány účelně a hospodárně a nelze jej tak opomíjet a tvrdit, že nemůže vést k nižším cenám, zejména pokud Ministerstvo financí samo tvrdí, že účelem cenové regulace je adekvátní nakládání s veřejnými prostředky.

Žalobce zdůrazňuje, že veřejná moc a subjekty samosprávy disponují dostatečnými kapacitami, které jim umožní i bez nutnosti regulace postupovat tak, aby veřejné prostředky byly vynakládány řádně a s péčí řádného hospodáře. Ostatně tuto povinnost například obcím ukládá § 38 obecního zřízení.

K argumentu o nedostatečnosti krytí nákladů spojených s likvidací odpadu místními poplatky žalobce uvádí, že je výlučně věcí zákonodárce, jaké poplatky a daně za jakým účelem vybírá, jaké je jejich přerozdělení, rozpočtové určení a konečně použití. Podle žalobce není nutné, aby pouze výtěžek z poplatku za komunální odpad sloužil k uhrazení nákladů na zajištění naložení s komunálním odpadem. K tomu poukazuje například i na to, že za několik posledních let výnos z odvodů na sociální pojištění nepokrývá výdaje státu na systém sociálního zabezpečení, konkrétně na vyplácení důchodu. Určení neadekvátně nízkého poplatku za komunální odpad nemůže jít k tíži soukromých subjektů zavedením cenové regulace. Mohlo být totiž záměrem zákonodárce poplatek za odpad určit v nízké výši a obcím na základě přerozdělení daní umožnit krýt náklady na likvidaci komunálního odpadu z jiných příjmů.

K argumentaci o rozsah porušování cenových předpisů žalobce uvádí, že tyto skutečnosti mohou svědčit také o tom, že právní úprava cenové regulace v oblasti nakládání s odpady je nesystémová, nepřehledná a obtížně pochopitelná pro její adresáty. Proto by pravidla měla být jednoznačná, aby se jim jejich adresáti mohli přizpůsobit.

K principu přiměřenosti žalobce poukazuje na to, že je principiálně vyloučeno, aby cenová regulace, kterou označil sám žalovaný za relativně agresivní zásah do podnikatelského prostředí, byla zároveň adekvátním způsobem regulace maximálně šetřícím práva podnikatelů. Poukazuje na to, že řadu nákladů, které lze objektivně považovat za opodstatněné, považují cenové kontrolní orgány za neodpovídající. Pokud Ministerstvo financí hovoří o přiměřeném zisku, pak tento pojem není nikde definován a není zřejmé, co je ještě zisk přiměřený a co nikoliv. Subjekty působící na trhu tak v podstatě nevědí, jaký zisk mohou dosáhnout, aby ještě nebyl označen za nepřiměřený. Navíc to může vést k tomu, že pokud podnikatel za účelem zvýšení svého zisku sníží své náklady, může být tento postup označen za nezákonný, neboť zvýšený zisk bude považován za nepřiměřený.

Žalobce pak upozorňuje také na to, že při podnikání fyzických a právnických osob dochází také ke vzniku odpadů, který je likvidován velmi často obdobně jako komunální odpad. Ovšem bez jakékoliv nutnosti regulace funguje trh nakládání s tímto odpadem, když si podnikající osoby vypisují soutěž o dodavatele služeb v likvidaci odpadu.

K argumentaci o neexistenci majetkového prospěchu žalobce odkazuje na to, že zákon o cenách ve znění do 17. 11. 2009 stanovil v § 17 odst. 1 písm. b) pokutu v případě, že neoprávněně získaný majetkový prospěch nelze vyčíslit nebo jestliže neoprávněně získaný majetkový prospěch nevznikl. Předcházející právní úprava tedy striktně a správně uváděla dva možné případy, tedy že neoprávněně získaný majetkový prospěch nelze vyčíslit anebo nevznikl. Aktuální právní úprava tak již ovšem nečiní, což ale nemůže jít k tíži žalobce.

K možnosti cenové regulace odpadu podobného komunálnímu odpadu žalobce poukazuje na to, že správní orgány pochopitelně byly vázány cenovým výměrem, avšak soud musí jeho soulad se zákonem posoudit.

Městský soud v Praze žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, přezkoumal v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán, a vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. O věci přitom rozhodl bez jednání, neboť s tím oba účastníci řízení souhlasili, resp. nevyslovili ve stanovené lhůtě nesouhlas.

Městský soud v Praze věc posoudil takto:

Městský soud se nejprve zaměřil na otázku přípustnosti cenové regulace v oblasti nakládání s komunálními odpady. Pokud by totiž shledal, že již sama cenová regulace je v rozporu se zákonem nebo Ústavou, postrádalo by smysl zabývat se dalšími žalobními námitkami.

V tomto ohledu vycházel zdejší soud z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2010, čj. 8 Afs 47/2010-123, publikován pod č. 2188/2011 Sb. NSS, kde Nejvyšší správní soud zejména uvedl:

„Tento soud již v rozsudku čj. 8 Afs 22/2008-71 konstatoval, že byl-li předmětný cenový předpis vydán příslušným orgánem a byl-li řádně zveřejněn, správní orgány měly povinnost jej respektovat. Takový postup je totiž v souladu se zásadou zákonnosti výkonu veřejné správy ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, podle níž správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu. Správní orgány jsou tedy ve své činnosti vázány všemi právními předpisy, které jsou součástí právního řádu. Na rozdíl od soudů jsou správní orgány obecně vázány i podzákonnými právními předpisy. Nejvyšší správní soud ovšem již v citovaném rozhodnutí upozornil, že soudy jsou ve své rozhodovací činnosti postaveny Ústavou do zcela odlišné pozice. V souladu s článkem 95 odst. 1 Ústavy je soudce při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu, a je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s mezinárodní smlouvou.

Pro úplnost lze podotknout, že předmětné cenové výměry žalovaného je třeba považovat za právní předpis v materiálním smyslu (srov. např. nález Ústavního soudu publikovaný pod č. 167/2000 Sb. nebo usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2010, čj. 2 Ao 3/2010 - 55, www.nssoud.cz). Ústavní soud se otázkou cenové regulace opakovaně zabýval (srov. např. nálezy publikované pod č. 84/2003 Sb., č. 231/2000 Sb., č. 528/2002 Sb.). Na tomto místě není nutno podrobně reprodukovat jeho závěry, na které Nejvyšší správní soud pro stručnost odkazuje.

Připomíná přitom pouze tolik, že cenová regulace v demokratickém právním státě je opatřením obecně přípustným, ovšem pouze ve výjimečných případech, za omezených podmínek a s časovým omezením na nezbytnou dobu. Z nálezu č. 528/2002 Sb. lze citovat, že „(c)enová regulace sama o sobě nemůže být v demokratickém právním státě považována za neústavní. Otázkou ke zvážení proto vždy je, ve kterých případech (druh zboží a služeb), vůči komu (výrobci, prodejci), jakou formou (cenové rozhodnutí, podzákonný předpis, zákon) a v jakém rozsahu (princip přiměřenosti, ochrana podstaty a smyslu základního práva nebo svobody) je přípustné ji použít.“ Nejvyšší správní soud podotýká, že podle § 1 odst. 6 zákona

o cenách v rozhodném znění mohou příslušné orgány „(v) případech, kdy je trh ohrožen účinky omezení hospodářské soutěže nebo to vyžaduje mimořádná tržní situace a pro účely odvodu spotřební daně u tabákových výrobků podle zákona o spotřebních daních, (...) usměrnit tvorbu cen podle tohoto zákona (regulace cen)“.

V souladu s dříve zmíněnými názory Ústavního soudu bylo v posuzované věci nutné aplikovat Ústavním soudem zformulovaný test proporcionality (přiměřenosti). Podle něj musí být zásah do ústavně zaručených práv, má-li být ústavně konformní a tedy v demokratickém právním státě přípustný, splňovat kritéria způsobilosti naplnění účelu (vhodnosti). To znamená, že zásah musí být schopen dosáhnout zamýšleného cíle, jímž je ochrana jiného základního práva, dále být potřebný, kdy je povoleno použití pouze nejšetrnějšího z více možných prostředků, a konečně přiměřený v užším slova smyslu, kdy újma na chráněném základním právu nesmí být nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli. K aplikaci odpovídajícího testu byl ostatně předchozím zrušujícím rozsudkem tohoto soudu vyzván i městský soud.“

Městský soud v Praze v daném případě tuto otázku posoudil následovně:

Principy vymezené pro přípustnost cenové regulace ve shora citovaném nálezu Ústavního soudu zákonodárce promítl do ust. § 1 odst. 6 zákona o cenách. Podle tohoto ustanovení ve znění účinném do 17. 11. 2009 *v případech, kdy je trh ohrožen účinky omezení hospodářské soutěže nebo to vyžaduje mimořádná tržní situace a pro účely odvodu spotřební daně u tabákových výrobků podle zákona o spotřebních daních, mohou federální ústřední orgány státní správy nebo příslušné orgány republik usměrnit tvorbu cen podle tohoto zákona (regulace cen)*. Žalovaný se v této souvislosti nemůže dovolávat znění tohoto ustanovení účinného od 18. 11. 2009, neboť oba cenové výměry, které jsou předmětem přezkumu soudu v tomto případě, byly vydány ještě za účinnosti původního znění.

Zákon tedy stanovil tři možné důvody pro cenovou regulaci, z nichž žalovaný se dovolává pouze důvodu prvního (ohrožení trhu účinky omezení hospodářské soutěže). Existenci mimořádné tržní situace žalovaný ani netvrdil a rovněž soud ji neshledal a třetí důvod nepřichází v dané věci vůbec do úvahy, neboť se výslovně týká jediné tabákových výrobků.

Městský soud v Praze se po posouzení věci ztotožnil s názorem žalobce a dospěl k závěru, že k cenové regulaci v této oblasti neexistuje ani první shora zmíněný důvod, tedy že by trh v oblasti nakládání s komunálním odpadem byl ohrožen účinky omezení hospodářské soutěže.

V podmínkách tržního hospodářství obecně platí, že při jeho správném fungování si žádný subjekt nemůže dovolit stanovit nepřiměřeně vysoké ceny, aniž by vzápětí jiný konkurent nepřevzal jeho podíl na trhu právě výhodnějšími cenami pro zákazníka. Proto v ideálním případě platí, že prodávající své zboží/služby nabízí za nejnižší možnou cenu. Není-li tomu tak, je to projevem jisté deformace trhu a v takových situacích pak je možná ingerence státu, která může mít podobu např. právě cenové regulace.

Typickým případem oprávněné cenové regulace jsou např. dodávky elektřiny, vody, plynu či odvod kanalizačních vod. V tomto případě totiž jde o služby vázané na konkrétní technické zařízení, které je v daném místě zpravidla unikátní, a provozovatel tohoto zařízení tak má na poskytování příslušných služeb (alespoň v daném místě) v podstatě monopol. Likvidace komunálního odpadu ovšem na žádné takové unikátní zařízení vázána není.

Další důvod k cenové regulaci, který byl řešen judikaturou správních soudů, představuje regulace cen v taxislužbě, kde důvod k ní je spatřován ve slabším postavení kupujícího, který jednak nemusí mít možnost porovnání cen nabízených jednotlivými prodávajícími v důsledku svého „informačního handicapu“ (srov. postavení cizince, který právě přistál na letišti a je v ČR poprvé), a dále v tom, že za určité situace může mít konkrétní provozovatel taxislužby v podstatě monopolní postavení, protože v daný okamžik na daném místě nemá kupující možnost volby, neboť se tam jednoduše jiné vozidlo taxislužby nenachází, což společně s tím, že taxislužbu často využívá osoba nacházející se v časové tísní, nutí přijmout tuto osobu nabídku služby i za cenu neadekvátně vysokou. Tak tomu ovšem v oblasti nakládání s odpady také není – obec vybírající firmu, která bude likvidaci komunálního odpadu pro ni zajišťovat, není v žádné časové tísní, má možnost (resp. dokonce zákonnou povinnost) uspořádat výběrové řízení a vybrat si cenovou nabídku pro ni nejprůhodnější. Před finálním rozhodnutím přitom má možnost obstarat si všechny adekvátní informace o cenách dostupných na trhu a příp. též o cenách hrazených jinými obcemi.

Ani původní žalovaný (Ministerstvo financí) ani současný žalovaný (Odvolací finanční ředitelství) nepřinesli v řízení dostatečný argument, který by vysvětloval, proč by účastník veřejné soutěže o zakázku na likvidaci komunálního odpadu v určité obci neměl ve výběrovém řízení nabídnout cenu co nejvýhodnější, právě v obavě, že ostatní účastníci řízení nabídnou cenu nižší než on. Jinak řečeno, soud nevidí žádný důvod, proč by měla existovat obava, že nabídne-li některý uchazeč cenu neadekvátně vysokou, nenabídne již žádný jiný uchazeč cenu nižší. Obce i bez cenové regulace nebudou nuceny platit více, než je cena zahrnující ekonomicky oprávněné náklady a přiměřený zisk, neboť poskytovatel této služby, který by požadoval neadekvátně vysokou cenu, nemá šanci uspět ve veřejné zakázce. V tomto ohledu skutečně soud považuje za dostatečnou úpravu vyplývající ze zákona o veřejných zakázkách.

Vyloučit pochopitelně nelze to, že jednotliví účastníci veřejné soutěže mezi sebou uzavřou určitou domluvu např. tak, že si předem mezi sebou dohodnou, kdo nabídne jakou cenu v konkrétním výběrovém řízení. Na taková nekalá jednání však pamatuje zákon o ochraně hospodářské soutěže a případně také trestní zákon, takže ani v obavě z takového jednání není třeba v této oblasti zavádět cenovou regulaci.

Cenovou regulaci nemůže dostatečně ospravedlnit ani sám fakt, že jde o činnost financovanou z veřejných zdrojů. Z veřejných zdrojů realizují obce (a stejně tak kraje, stát a další instituce) celou řadu různých výdajů v různých oblastech, které cenové regulaci nepodléhají. Správní orgány přitom nesnesly žádný přesvědčivý argument pro to, aby právě oblast nakládání s komunálním odpadem byla v tomto směru výjimkou. Fakt, že obci vyplývá její povinnost postarat se o odpad ze zákona, takovým dostatečným argumentem rozhodně není. Obec má celou řadu dalších povinností, které jí vyplývají ze zákona a které „si sama nevybírá“ – kupř. jde o celou řadu administrativních činností, což ještě neznamená, že by bylo nutné zavádět cenovou regulaci na dodávky kancelářských potřeb obcím. Musely by tedy existovat ještě další relevantní skutečnosti, které by mohly cenovou regulaci ospravedlnit, ty však soud neshledal.

Nadto je nutno poznamenat, že cenovými výměry bylo do cenové regulace zahrnuto nejen nakládání s odpadem komunálním, ale také s odpadem podobným odpadu komunálnímu, tedy odpadem vznikajícím při nevýrobní činnosti právnických osob nebo fyzických osob oprávněných k podnikání (např. v úřadech, kancelářích) – viz § 2 odst. 2 vyhlášky č. 381/2001 Sb. Likvidace tohoto odpadu přitom je zajišťována na základě soukromoprávní smlouvy mezi původcem odpadu a osobou oprávněnou k nakládání s odpadem. V případě tohoto odpadu veškeré argumenty Ministerstva financí, jimiž obhajovalo přípustnost cenové regulace, postrádají relevanci. Likvidace tohoto odpadu totiž

není nijak financována z veřejných rozpočtů a postavení jeho původce se nijak nepodobá postavení obce, která slovy Ministerstva financí se nemůže svobodně rozhodovat, zda se systému odpadového hospodářství vůbec zúčastní. Jde tu zpravidla o obchodní vztah mezi dvěma podnikateli a soud nevidí důvod, proč by stát měl do tohoto vztahu ingerovat prostřednictvím cenové regulace.

Konečně pak soud poznamenává, že důvod k cenové regulaci v celé této oblasti nezavdává ani malý počet firem, které by tyto služby byly schopny poskytovat. Nic takového správní orgány ostatně ani netvrdily a ani soud nemá žádné indicie, které by k tomuto závěru vedly.

Městský soud v Praze před rozhodnutím v této věci rovněž zkoumal situaci v této oblasti v dalších evropských zemích a výsledky tohoto zkoumání jeho výše uvedený závěr jen dále podporují. Nejprve je nutno konstatovat, že z hlediska unijního práva neexistuje žádný předpis, který by bylo možno pro posouzení této otázky použít. Pokud jde o vnitrostátní úpravu jednotlivých členských států Evropské unie, je zavedena cenová regulace v Rumunsku, Litvě a Slovinsku. V těchto státech je však systém likvidace komunálního odpadu od českého částečně odlišný. Žádná cenová regulace pak neexistuje v Belgii, Bulharsku, Estonsku, Finsku, Irsku, Kypru, Lotyšsku, Maďarsku, Německu, Polsku, Rakousku a Slovensku, přičemž v řadě těchto zemí je zákonný rámec systému likvidace komunálního odpadu velmi podobný českému. Je tedy vidět, že cenová regulace v této oblasti je v evropských poměrech věcí spíše ojedinělou. Velmi výmluvné je přitom i zjištění, že žádná cenová regulace v této oblasti neexistuje na Slovensku, tedy v zemi, jejíž právní i ekonomické prostředí, je českému z historických důvodů velmi podobné.

Soud proto uzavírá, že cenová regulace v oblasti nakládání s komunálním odpadem je v rozporu s ust. § 1 odst. 6 zákona o cenách a za její porušení proto nelze uložit pokutu za porušení cenových předpisů podle § 15 odst. 1 písm. c) zákona o cenách. Proto soud zrušil žalobou napadené rozhodnutí společně s prvoinstančním rozhodnutím. Za této situace by již postrádalo smysl zabývat se dalšími žalobními námitkami, neboť je zřejmé, že žalobci nelze uložit pokutu znovu a řízení o správním deliktu bude nutno zastavit.

Vzhledem ke shora uvedenému soud žalobě vyhověl a napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Právním názorem, který soud vyslovil v tomto rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Žalobce měl se svojí žalobou úspěch a náleží mu proto náhrada důvodně vynaložených a prokázaných nákladů řízení podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Tyto náklady spočívají v nákladech souvisejících se zastoupením advokátem podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů za 3 úkony právní služby po 2100 Kč (za převzetí věci, sepsí žaloby a podanou repliku), a 3 režijní paušály po 300 Kč. Celkem tedy činí náklady na právní zastoupení 7.200,- Kč. K tomu se připočítává daň z přidané hodnoty ve výši 21 %, jíž je žalobcův advokát plátcem, ve výši 1512 Kč. Další náklady představuje zaplacený soudní poplatek ve výši 2.000 Kč. Proto soud přiznal žalobci právo na náhradu nákladů řízení ve výši 10.712 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních 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.

V Praze dne 8. října 2013

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu