



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Jana Passera v právní věci žalobce: **TRANSPORT Trutnov, s. r. o.**, se sídlem V Aleji 131, Trutnov, zastoupen Mgr. Petrem Švadlenou, advokátem se sídlem Velké náměstí 135/19, Hradec Králové, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, proti rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 3. 2. 2011 čj. 16/131805/2010/1735, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 10. 2013, čj. 10 Af 17/2011 - 64,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 10. 2013, čj. 10 Af 17/2011 - 64, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Finanční ředitelství v Hradci Králové rozhodnutím ze dne 1. 12. 2010, čj. 7674/10-2700-606060, uložilo žalobci pokutu 58 000 Kč. Žalobce se správního deliktu měl dopustit tím, že v období od 1. 1. 2008 do 17. 11. 2009 porušoval § 15 odst. 1 písm. c) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění účinném do 17. 11. 2009, jelikož 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. Žalobce podle uvedeného rozhodnutí dále porušil § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách, ve znění účinném od 18. 11. 2009, neboť sjednal nebo požadoval cenu, jejíž výše nebo kalkulace není v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen dle § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách.

[2] Ministerstvo financí rozhodnutím ze dne 3. 2. 2011, čj. 16/131805/2010/1735, snížilo k odvolání žalobce uloženou pokutu na částku 21 000 Kč. Ve zbytku rozhodnutí finančního ředitelství potvrdilo.

II.

[3] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou. Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 8. 10. 2013, čj. 10 Af 17/2011 - 64, zrušil shora vymezená rozhodnutí správních orgánů obou stupňů a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[4] Městský soud se nejprve zabýval přípustností cenové regulace v oblasti nakládání s komunálními odpady. S poukazem na nálezný Ústavního soudu, publikovaný pod č. 528/2002 Sb., uvedl, že cenová regulace sama o sobě není neústavní. Je však třeba zvážit, ve kterých případech, vůči komu, jakou formou a v jakém rozsahu je přípustné ji použít. V posuzovaném případě byly aplikovány cenové výměry Ministerstva financí č. 01/2008 a č. 01/2009. Žalovaný zdůvodnil potřebu cenové regulace ohrožením trhu účinky omezení hospodářské soutěže ve smyslu § 1 odst. 6 zákona o cenách, ve znění účinném do 17. 11. 2009. Městský soud ovšem neshledal, že by k cenové regulaci v posuzované oblasti existoval nějaký důvod. Obecně platí, že ve fungujícím tržním hospodářství si žádný subjekt nemůže dovolit stanovit nepřiměřeně vysoké ceny, aniž by vzápětí jiný konkurent nepřevzal jeho podíl na trhu výhodnějšími cenami pro zákazníka. Skutečnost, že prodávající nenabízí své zboží/služby za nejnižší možnou cenu, je projevem jisté deformace trhu a v takových situacích je možný zásah státu např. v podobě cenové regulace.

[5] Typickým případem oprávněné cenové regulace jsou podle soudu např. dodávky elektřiny, vody, plynu či odvod kanalizačních vod. Jedná se o služby vázané na konkrétní technické zařízení, které je v daném místě zpravidla unikátní, a jeho provozovatel má tak v podstatě monopol. Likvidace komunálního odpadu ovšem není vázána na žádné unikátní zařízení. Dalším případem, v němž je opodstatněná cenová regulace, je taxislužba. Kupující je zde ve slabším postavení, neboť nemusí mít možnost porovnání cen nabízených jednotlivými prodávajícími. Provozovatel taxislužby může mít monopolní postavení, protože v daný okamžik na daném místě nemá kupující možnost volby a taxislužbu často využívá osoba nacházející se v časové tísní, která tak musí přijmout službu i za cenu neadekvátně vysokou. V oblasti nakládání s odpady k takové situaci nedochází. Obec vybírající společnost, která pro ni bude zajišťovat likvidaci komunálního odpadu, není v časové tísní, má zákonnou povinnost uspořádat výběrové řízení a má možnost obstarat si informace o cenách dostupných na trhu i o cenách hrazených jinými obcemi.

[6] Žalovaný dostatečně neobjasnil, 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 nabídnou nižší cenu. Soud považuje za dostatečnou úpravu vyplývající ze zákona o veřejných zakázkách. Pokud by se účastníci veřejné soutěže domluvili na ceně, kterou nabídnou ve výběrovém řízení, bylo by takové nekalé jednání postihnutelné podle zákona o ochraně hospodářské soutěže či trestního zákona. Cenovou regulaci neospravedlňuje ani skutečnost, že jde o činnost financovanou z veřejných zdrojů. Obce realizují z veřejných zdrojů celou řadu výdajů, které cenové regulaci nepodléhají. Správní orgány neuvedly žádný přesvědčivý argument pro to, aby

právě oblast nakládání s komunálním odpadem byla výjimkou. Důvod k cenové regulaci nezavdává ani malý počet poskytovatelů těchto služeb.

[7] 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 a fyzických osob oprávněných k podnikání ve smyslu § 2 odst. 2 vyhlášky č. 381/2001 Sb. Likvidace tohoto odpadu není financována z veřejných rozpočtů, ale je realizována na základě soukromoprávní smlouvy mezi původcem odpadu a osobou oprávněnou k nakládání s odpadem. Městský soud nevidí důvod, proč by stát měl do tohoto vztahu zasahovat prostřednictvím cenové regulace.

[8] Závěry městského soudu potvrzuje i skutečnost, že cenová regulace v posuzované oblasti je v evropských poměrech věcí spíše ojedinělou. Unijní právo tuto oblast neupravuje. Pokud jde o vnitrostátní úpravu členských států Evropské unie, cenová regulace je zavedena v Rumunsku, Litvě a Slovinsku. V těchto státech se však systém likvidace komunálního odpadu částečně liší od české úpravy. Cenová regulace naopak 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.

[9] Městský soud uzavřel, že cenová regulace v oblasti nakládání s komunálním odpadem je v rozporu s § 1 odst. 6 zákona o cenách. Za této situace se soud nezabýval dalšími žalobními námitkami, neboť žalobci nelze uložit pokutu podle § 15 odst. 1 písm. c) téhož zákona a řízení o správním deliktu bude nutno zastavit.

III.

[10] Rozsudek městského soudu napadl žalovaný (stěžovatel) kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[11] Stěžovatel má za to, že přdestřel dostatek argumentů, které odůvodňují cenovou regulaci v oblasti nakládání s komunálním odpadem podle § 1 odst. 6 zákona o cenách, a to z důvodu ohrožení trhu účinky omezení hospodářské soutěže. Přinejmenším v případě skládkování komunálního odpadu nelze bez cenové regulace vyloučit v některých oblastech vznik tzv. lokálního monopolu. S ohledem na poměrně striktní právní úpravu odpadového hospodářství se v České republice nachází omezený počet skládek. Jejich hustota v rámci vyšších územně samosprávných celků není taková jako v jiných oblastech trhu (např. dodávky kancelářských potřeb nebo zemědělských produktů). Tato skutečnost významně podmiňuje možnosti výběru dodavatele svozu komunálního odpadu, protože konečná cena, za kterou dodavatel svozu uzavře smlouvu s provozovatelem skládky, se vždy promítne do ceny, za kterou bude uzavřena smlouva mezi odběratelem a dodavatelem zajišťujícím odvoz a likvidaci komunálního odpadu.

[12] Stěžovatel konkrétně poukázal na území Královéhradeckého kraje, kde se nachází 6 skládek komunálního odpadu, z nichž 3 provozuje společnost Marius Pedersen a. s., která je většinovým vlastníkem žalobce. Vzdálenost mezi obcí a skládkou, která nabízí nejvýhodnější cenu, může být větší, než vzdálenost k dražší skládce, což má za následek, že z ekonomických důvodů společnost zajišťující svoz odpadu patrně nezvolí levnější skládku.

V Královéhradeckém kraji na jednu skládku komunálního odpadu připadá zhruba 75 obcí. Proto zde nelze hovořit o dokonalém tržním prostředí bez nutnosti cenové regulace. Pokud by se cenová regulace nevztahovala na skládkování odpadu, pak by provozovatelé skládek mohli mít tendenci ke zneužívání svého postavení s tím, že nastaví nepřiměřeně vysoké ceny. To by mohlo vést ke vzniku lokálního monopolu s následky ohrožení trhu účinky omezení hospodářské soutěže. V případě zrušení cenové regulace v oblasti likvidace komunálního odpadu si jednotliví provozovatelé skládek budou konkurovat pouze cenou. Za situace, kdy polovinu skládek provozuje jeden subjekt a nejbližší skládka konkurenčního subjektu je vzdálena např. 50 km, pak náklady na odvoz komunálního odpadu budou převyšovat rozdíly v cenách provozovatelů skládek. Objednatel odvozu a likvidace komunálního odpadu tak stejně nebude mít na výběr a odpadne tím i cenová konkurence.

[13] Účelem cenové regulace je dosažení takových cen, které by byly uplatňovány v podmínkách dokonalé tržní soutěže. Cenová regulace není určena k ochraně hospodářské soutěže, kterou zajišťuje zákon o ochraně hospodářské soutěže, ale má zabránit vzniku nepřiměřeného majetkového prospěchu jedné ze smluvních stran. Ani zákon o veřejných zakázkách nezaručuje, že nejnížší nabídková cena je skutečně nejnížší možnou cenou, tedy že neobsahuje neoprávněné náklady nebo nepřiměřený zisk. Tohoto účelu lze v oblasti nakládání s komunálním odpadem dosáhnout pouze cenovou regulací podle pravidel pro věcně usměrňované ceny.

[14] Dodávky elektřiny, plynu, vody nebo odvod kanalizačních vod se podle stěžovatele zásadně neodlišují od likvidace komunálního odpadu z hlediska zákonné podmínky uvedené v § 1 odst. 6 zákona o cenách. V oblasti skládkování komunálního odpadu sice nejde o unikátní technické zařízení, ale na provozování skládek jsou kladeny značné požadavky z hlediska ochrany životního prostředí, které činí tuto oblast velmi specifickou, řazenou mezi tzv. *political questions* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 Afs 60/2009 - 119 a nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 2/03). Tuto oblast nelze stavět na roveň trhu s kancelářskými potřebami.

[15] Výsledky zkoumání úpravy cenové regulace v oblasti likvidace komunálního odpadu v dalších evropských zemích nemohou podle stěžovatele podpořit závěr městského soudu, že posuzovaná oblast nelze cenově regulovat. Záleží na každém členském státu, jakým způsobem předmětnou oblast upraví. Neexistence cenové regulace v posuzované oblasti na Slovensku neprokazuje její nezákonnost v České republice. Slovinsko, ve kterém je zavedena cenová regulace, je České republice z historických i ekonomických důvodů také blízké. Stručné konstatování soudu, že systém likvidace komunálního odpadu je ve Slovinsku částečně odlišný, není dostatečně odůvodněné.

IV.

[16] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítl jako nepřijatelnou, případně ji zamítl jako nedůvodnou.

[17] Nepřijatelnost kasační stížnosti dle § 104 odst. 4 s. ř. s. žalobce spatřuje v tom, že stěžovatel před městským soudem neargumentoval podobou skládkování komunálního odpadu na území České republiky, počtem skládek v jednotlivých krajích ani počtem obcí

případajících na jednu skládku. Tuto argumentaci mohl uplatnit již v řízení před městským soudem. I pokud by Nejvyšší správní soud shledal, že je kasační stížnost přípustná, s ohledem na § 109 odst. 5 s. ř. s. nelze přihlížet ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil až po vydání rozsudku městského soudu.

[18] K samotné kasační argumentaci žalobce uvedl, že stěžovatel mylně předpokládá, že veškerý komunální odpad či jeho významná část je odstraňována formou skládkování. Ve skutečnosti se tak děje pouze v cca 50 % případů. Na území České republiky se vyprodukuje ročně cca 27 mil. tun odpadu, z toho cca 4 až 5 mil. tun komunálního odpadu. Nakládání se zbylými 21 mil. tunami odpadu není cenově regulováno. Stěžovatel neprokázal, že s ohledem na nízký počet provozovatelů skládek komunálního odpadu může vzniknout lokální monopol. Není správná ani jeho premisa, že provozovatel skládky současně sváží komunální odpad. Stěžovatel přehlíží kritérium naplnění účelu (vhodnosti). Cenová regulace v této oblasti představuje nepřipustné „přeregulování“. Poukaz stěžovatele na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 Afs 60/2009 - 119, týkající se cenové regulace taxislužby, není případný. S ohledem na uvedenou judikaturu není trh nakládání s komunálním odpadem informačně asymetrickým, neboť obec má možnost získat dostatek informací jak o tomto trhu, tak i o subjektech na něm působících.

[19] Žalobce dále poukázal na to, že stěžovatel nerozvedl, jaké zákonné požadavky na provozování skládek mají vliv na tvorbu cen skládkování, jaký mají dopad na hospodářskou soutěž a jak ohrožují a deformují trh. Městský soud postupoval správně, pokud se zabýval cenovou regulací v zahraničí; ačkoliv je na Slovensku skládkováním odstraňováno téměř 80 % komunálního odpadu, nebyla zde cenová regulace zavedena. Stěžovatel zcela pominul závěry městského soudu o nemožnosti cenové regulace v oblasti nakládání s odpadem podobným komunálnímu odpadu.

V.

[20] Nejvyšší správní soud poté posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[21] Kasační stížnost je důvodná.

[22] Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval přípustností kasační stížnosti, již zpochybnil žalobce ve svém vyjádření. S ohledem na § 104 odst. 4 s. ř. s. je nepřipustná taková kasační stížnost, která se opírá o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před městským soudem, ač tak učinit mohl. Nepřipustná je i taková kasační stížnost, která směřuje jen proti důvodům rozhodnutí, které se netýkají důvodů zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného. Kasační stížnost v posuzované věci však podal žalovaný správní orgán. U něj z podstaty věci nelze uvažovat o tom, zda měla podaná kasační námitka svůj předobraz v podané žalobě. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 2. 7. 2008, čj. 1 Ans 5/2008 - 104, vyložil, že zákaz uvádět v řízení o kasační stížnosti nové právní důvody, které nebyly uplatněny v řízení před krajským soudem, dopadá pouze na žalobce. Žalovaný, který podává kasační stížnost, může argumentovat jakýmkoli právními důvody, a to bez ohledu na to, jakou procesní obranu uplatnil ve vyjádření k žalobě a zda takové vyjádření vůbec podal.

[23] Předmětem soudního přezkumu je sama zákonnost části II položky č. 8 cenových výměrů Ministerstva financí č. 01/2008 a č. 01/2009, stanovujících věcné usměrňování cen u sběru, přepravy, třídění a odstraňování komunálního odpadu. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 9. 2008, čj. 8 Afs 22/2008 – 71, konstatoval, že byli-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 správního řádu. Zatímco správní orgány jsou ve své rozhodovací činnosti vázány i podzákonnými právními předpisy (cenový výměr je podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2010, čj. 2 Ao 3/2010 – 55, právním předpisem v materiálním smyslu), soudce je v souladu s čl. 95 odst. 1 Ústavy oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s mezinárodní smlouvou. Pokud v konkrétním případě shledá, že podzákonný právní předpis či jeho část není v souladu se svým zákonným zmocněním nebo takové zmocnění překračuje, soud jej nesmí aplikovat a je-li to možné, musí přímo aplikovat samotný zákon.

[24] Nejvyšší správní soud současně dodává, že je třeba odlišovat přípustnost kasační stížnosti žalovaného od skutečnosti, že nedostatky odůvodnění napadeného rozhodnutí nemůže žalovaný napravit ve vyjádření k žalobě nebo až v samotné kasační stížnosti; k takovému dodatečnému odůvodnění nelze přihlížet. V nyní posuzované věci se ovšem jedná o specifickou situaci. Obecně totiž platí, že příslušné cenové orgány se v odůvodnění rozhodnutí založených na výsledku cenové kontroly nemusí zabývat zákonností užitých cenových výměrů, neboť jsou pro ně závazné a jsou povinny je aplikovat (na případnou námitku účastníka řízení samozřejmě reagovat musí). Stejně tak cenové výměry coby podzákonný právní předpis nemusí obsahovat odůvodnění ani důvodovou zprávu, a proto z nich nelze bez dalšího zjistit, jaké důvody vedly Ministerstvo financí k cenové regulaci v konkrétní oblasti. Jelikož žalovaný nemá povinnost podat vyjádření k žalobě, žalovaný mohl v rámci soudního řízení zdůvodnit oprávněnost cenové regulace poprvé až v kasační stížnosti.

[25] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení povahy samotné cenové regulace. Podle rozsudku zdejšího soudu ze dne 30. 10. 2009, čj. 2 Afs 90/2009 – 68 (či nálezů Ústavního soudu publikovaného pod č. 528/2002 Sb.) zavedení regulace ceny určitého zboží nebo služby představuje především politické rozhodnutí, do něhož by soudy měly zasahovat zdrženlivě. Nejvyšší správní soud obecně není oprávněn zabývat se účelností a smyslem přijaté regulace. K přezkoumání oprávněnosti a legitimnosti takového rozhodnutí ze strany soudů může dojít toliko za předpokladu, že výkonná moc nerespektuje zákonné meze a ve výjimečných případech, např. tehdy, jestliže by nastavená regulace byla zjevně diskriminační nebo by porušovala základní lidská práva a svobody. V souladu s výše uvedenou judikaturou bylo v posuzované věci na místě aplikovat Ústavním soudem zformulovaný test proporcionality. Podle něj musí přípustný zásah do ústavně zaručených práv splňovat kritéria způsobilosti naplnění účelu (vhodnosti). Zásah musí být schopen dosáhnout zamýšleného cíle, jímž je ochrana jiného základního práva, dále být potřebný (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. Nejvyšší správní soud shledal, jak bude uvedeno dále, že tyto požadavky byly v daném případě naplněny.

[26] Ministerstvo financí vydalo předmětné cenové předpisy na základě zákonného zmocnění obsaženého v § 1 odst. 6 zákona o cenách ve spojení s § 10 zákona o cenách a čl. 79 odst. 3 Ústavy. Zákon o cenách ministerstvu ponechává na uvážení, v jakých případech k cenové regulaci přistoupí. Důvodem, pro který tak učinilo v případě věcného usměrňování cen u sběru, přepravy, třídění a odstraňování komunálního odpadu, bylo ohrožení trhu účinky omezení hospodářské soutěže.

[27] Smyslem a účelem cenové regulace má být ochrana před negativními dopady nedokonalého trhu. V nedostatečném konkurenčním prostředí může dojít k ohrožení řádného průběhu spravedlivé hospodářské soutěže. Kritériem je zde hrozba omezení hospodářské soutěže a s ní spojené riziko spekulativního zvyšování cen nebo omezování hospodářské soutěže formou uzavírání kartelových dohod. Služby spočívající ve sběru, přepravě, třídění a odstraňování komunálního odpadu vykazují dále popsaná specifika, na jejichž základě Nejvyšší správní soud dospěl k závěru o zákonnosti cenové regulace takových služeb. Péče o komunální odpad tvoří homogenní skupinu činností (oproti cenové regulaci nájemného z pozemků nesloužících k podnikání nájemce, jak bylo řešeno v rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 Afs 47/2010), kterými obce udržují čistotu na svém území a chrání životní prostředí.

[28] Předně třeba poukázat na fakt, že péče o komunální odpad je úkolem obce plynoucím ze zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech. Ačkoliv faktickým původcem komunálního odpadu jsou fyzické osoby, *de iure* je za jeho původce a vlastníka považována obec [viz § 4 odst. 1 písm. b) a p) a § 16 a § 17 zákona o odpadech]. Poskytovaná služba je službou provozovanou jako vynucený výkon. Obec nemůže ovlivnit množství komunálního odpadu, který se vyprodukuje na jejím území, a tím pádem ani faktický objem služeb, které musí zajistit. Obec má ze zákona povinnost se o komunální odpad postarat, tzn. buďto jej sama využít, odstranit nebo převést do vlastnictví osobě oprávněné k jejich převzetí podle § 12 odst. 3 zákona o odpadech. Je na obci, zda se o sběr a likvidaci komunálního odpadu (založením svozové společnosti, formou provozování vlastního sběrného dvora či vlastní skládky) postará sama, zda si objedná komplexní zabezpečení systému sběru a likvidace komunálního odpadu jediným poskytovatelem nebo jen určitých služeb u různých poskytovatelů. Obec jako veřejnoprávní korporace je dále limitována zákonnými pravidly zajišťujícími hospodárnost při hospodaření s veřejným majetkem.

[29] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že na straně nabídky působí omezený počet poskytovatelů posuzovaných služeb. Množství těchto subjektů je mimo jiné ovlivněno specializovaností tohoto oboru, odbornými požadavky na jeho výkon, mírou přísnosti regulace odpadového hospodářství (dané zejména zákonem o odpadech, o obalech, vyhláškami č. 381/2001 Sb. a 383/2001 Sb. či zákony týkajícími se ochrany životního prostředí) a v neposlední řadě kapitálovou náročností vstupu na trh. Ani konkurence na straně nabídky nemusí nutně vést k rozvoji nenarušeného konkurenčního prostředí z důvodu, že se jedná o službu konanou ve veřejném zájmu, kterou musí obec zajišťovat nezávisle na své vůli a výhodnosti aktuální nabídky a kvality služeb. Pokud službu (zejména svoz odpadu či provozování skládky) zajišťuje přímo obec, mají ostatní soutěžitelé ztíženou pozici vstoupit na daný místní trh. Svozové služby jsou zpravidla konkrétní obci poskytovány dlouhodobě. Uzavřením smlouvy s konkrétní společností a

odvozem odpadu na konkrétní skládku se na určitou dobu vytváří místní monopol. Stěžovatel poukázal na nepříliš vysoký počet skládek komunálního odpadu a majetkovou provázanost jejich vlastníků. Mezi hlavní faktory pro výběr skládky zpravidla patří cena za skládkování, sazba za dopravu a vzdálenost obce od skládky. Nejbližší skládka přirozeně nezaručuje ty nejvýhodnější podmínky. Právě uvedené faktory mohou být při nízkém počtu provozovatelů skládek a jejich nerovnoměrném rozmístění potlačeny s tím, že provozovatel, kterému v dané lokalitě svědčí v podstatě monopol, může nastavit nepřiměřeně vysoké ceny.

[30] Specifikem této oblasti je dále nepružnost na straně poptávky, a to z důvodu konstantního množství obcí coby původců komunálního odpadu. V tomto směru lze poukázat, že Úřad pro ochranu hospodářské soutěže zastává názor (viz např. v rozhodnutí ze dne 28. 4. 2008, čj. S103/2008/KS-08238/2008/840, nebo ze dne 14. 2. 2011, čj. ÚOHS-S353/2010/KS-2418/2011/2011/840/RPl), že „*mezi faktory zvyšující pravděpodobnost koordinace chování soutěžitelů patří zejména symetrické tržní postavení, stabilní a neelastická poptávka, vysoká tržní transparentnost, produktová homogenita, obdobná struktura nákladů a rovněž existence strukturálních a smluvních vazeb mezi soutěžiteli na trhu. Uvedené faktory přispívají k interní stabilitě koordinace. Další faktory, které přispívají k externí stabilitě koordinace a zvyšují pravděpodobnost koordinace, jsou zejména existence vysokých bariér vstupu na trh, neexistence blízkých substitutů nebo nízká vyrovnávací kupní síla zákazníků.*“

[31] Posuzované cenové výměry obsahovaly celou řadu rozdílných služeb a zboží, u nichž ministerstvo přistoupilo k určité formě cenové regulace. Jsou v nich zahrnuty jak služby, které jsou částečně dotovány z veřejnoprávních prostředků a na jejichž existenci je dán veřejný zájem (např. městská hromadná doprava či nyní posuzovaná oblast), tak i služby, které jsou čistě soukromoprávní povahy (např. taxislužby). Přípustnost cenové regulace může spočívat vždy v jiných důvodech a okolnostech, a proto její zákonnost ve smyslu § 1 odst. 6 zákona o cenách je třeba zkoumat v každém jednotlivém případě.

[32] Městský soud v rozdílnosti mezi nakládání s komunálním odpadem a provozováním taxislužeb shledal argument pro neaplikování částí uvedených cenových výměrů. Byť se v případě osobní taxislužby jedná o jednu z mála oblastí, v níž soudy posuzovaly zákonnost i ústavnost cenové regulace, není toto porovnání příhodné právě z důvodu, že tyto dvě služby jsou principiálně odlišné. Přesto je cenová regulace v obou případech oprávněná s ohledem na panující podmínky na trhu těchto služeb. Městský soud naopak uznal oprávněnost cenové regulace v případě dodávek elektřiny, vody, plynu či při odvodu kanalizačních vod. Nejvyšší správní soud má oproti městskému soudu za to, že tyto služby jsou svou povahou podobné péči o komunální odpad. Jedná se o služby, které osoby musí (ze zákona nebo přinejmenším v rámci běžného životního standardu) užívat a na které jsou kladeny požadavky z hlediska veřejného zájmu na ochraně životního prostředí, zájmu na bezpečnosti a ochraně zdraví a veřejnosti. Skládky (ale i spalovny komunálního odpadu) lze také považovat za technická zařízení, která představují omezenou komoditu. Ze zákona jsou vyhrazena k ukládání komunálního odpadu, musí být zřízena jen na vyhrazeném místě a k tomu musí být dodrženy náročné i nákladné technické požadavky (k tomu viz vyhláška č. 294/2005 Sb., o podmínkách ukládání odpadů na skládky a jejich využívání na povrchu).

[33] Žalobce i městský soud mají za to, že v dané oblasti nebylo třeba přistoupit k cenové regulaci, neboť soutěž na trhu komunálního odpadu je dostatečně chráněna zákonem o veřejných zakázkách a zákonem o ochraně hospodářské soutěže. Nejvyšší správní soud se s tímto názorem neztotožnil, jelikož každý z těchto právních předpisů má jiný předmět úpravy. 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).

[34] Ačkoliv i v cenové regulaci lze spatřovat prvek ochrany soutěže, pravomoc Ministerstva financí při vydávání cenových výměrů se nepřekrývala s pravomocí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže nezkoumá, jakým způsobem soutěžitel jako poskytovatel služby utvářel prodejní cenu. Posuzuje pouze to, zda narušil hospodářskou soutěž uzavřením zakázaných dohod nebo zneužitím dominantního postavení podle § 3 a § 11 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže (obdobně viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2007, čj. Komp 3/2006 - 511). Cenové orgány v dané věci ani nezkoumaly, jestli je výsledná cena nejnižší možná, ale pouze to, zda byla utvářena v souladu s cenovými výměry a zda do ní nebyly zahrnuty nepřípustné položky. Lze dodat, že ani nejnižší nabídnutá cena sama o sobě neznamená, že byla stanovena v souladu s pravidly na tvorbu věcně usměrňovaných cen.

[35] Nejvyšší správní soud dodává, že zvolený způsob regulace je v dané věci přiměřený a vhodný. 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. Soud neshledal, že by věcné usměrňování cen jakkoliv bránilo jednotlivým subjektům podnikat na poli péče o komunální odpad.

[36] Za situace, kdy na unijní úrovni neexistuje právní předpis, který by cenovou regulaci v oblasti sběru, přepravy, třídění a odstraňování komunálního odpadu upravoval a kdy je cenová regulace v této oblasti obecně slučitelná s unijními principy (zejména s principem volného pohybu služeb a zboží), nemůže mít na posouzení věci zásadní vliv otázka cenové regulace v jiných členských zemích Evropské unie. Stejně tak lze konstatovat, že cenová regulace nemůže být nepřípustná z pouhého důvodu, že v některých státech s obdobným právním systémem zavedena není. Rovněž lze poukázat, že cenovou regulací jsou ve svém důsledku chráněny i samotné fyzické osoby coby faktičtí

původci komunálního odpadu. Tyto fyzické osoby (vlastníci nemovitosti nebo osoby s trvalým pobytem na území obce) totiž zčásti nesou náklady na svoz a odstraňování komunálního odpadu, a to buďto v podobě místního poplatku vybíraného na základě § 10b zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, poplatku za komunální odpad podle § 17a zákona o odpadech, případně na základě smlouvy podle § 17 odst. 5 zákona o odpadech.

[37] Nejvyšší správní soud s ohledem na shora uvedené dospěl k závěru, že zkoumané prostředí nelze označit za dokonale konkurenční. Posuzovaný trh je možné označit za trh, který je ohrožen účinky omezení hospodářské soutěže. Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že cenová regulace provedená cenovými výměry Ministerstva financí č. 01/2008 a č. 01/2009 nebyla v části, v níž cenové výměry stanovily, že u sběru, přepravy, třídění a odstraňování komunálního odpadu se uplatňují věcně usměrňované ceny, v rozporu s § 1 odst. 6 zákona o cenách. Kasační stížnost je tedy důvodná. Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§110 odst. 1. s. ř. s.). V něm městský soud rozhodne vázán zde vysloveným právním názorem (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Městský soud v novém rozhodnutí současně posoudí i jednotlivé námitky uplatněné žalobě. V novém rozhodnutí městský soud rozhodne rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně 30. června 2014

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu