

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Václava Novotného a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce **U. Č. r., a. s**., zast. advokátem JUDr. Jiřím Voršilkou, se sídlem AK Opletalova 4, Praha 1, proti žalovanému **Ministerstvu financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 2. 2002, č. j. 16112710/2001/927,

takto:

I. Rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 25. 2. 2002, č. j. 16112710/2001/927 **se zrušuje** pro nezákonnost a vady řízení a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci k rukám právního zástupce JUDr. Jiřího Voršilky, advokáta se sídlem Opletalova 4, Praha 1, na nákladech řízení částku 4650 Kč, a to do patnácti dnů od právní moci rozsudku.

Odůvodnění:

Rozhodnutím žalovaného ze dne 25. 2. 2002, č. j. 16112710/2001/927 zamítl žalovaný odvolání žalobce proti rozhodnutí Finančního ředitelství pro hl. m. Prahu ze dne 6. 11. 2001, č. 20/2001, č. j. 7934/27/01 a toto rozhodnutí potvrdil. Žalobce podává žalobu proti rozhodnutí žalovaného jakož i proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně z důvodu nezákonnosti. Finanční ředitelství pro hl. město Prahu na základě provedené cenové kontroly uložilo žalobci podle § 15 odst. 3 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, pokutu za porušení cenových předpisů, kterého se měl žalobce dopustit tím, že v období od ledna do března 2001 prodejem programové nabídky M. a K. za cenu vyšší než obvyklou zneužil své hospodářské postavení při sjednávání ceny podle ustanovení § 2 odst. 3 zákona o cenách. Pokuta byla uložena dle § 17 odst. 1 písm. b) cit. zákona, a to v nejvyšší možné výši, kdy při stanovení výše pokuty bylo přihlédnuto k zákonným kritériím podle § 17 odst. 2 zákona. Správní orgán dospěl k závěru, že žalobce zneužil, jako poskytovatel služby – dodávky

televizního signálu prostřednictvím kabelového rozvodu- svého hospodářského postavení v lokalitách, ve kterých působí, a to tím, že zvýšil cenu programových nabídek oproti ceně obvyklé. Správní orgán I. stupně se nezabýval námitkami žalobce, že předmětná cena odpovídá vynaloženým nákladům a nezahrnuje ani nemůže zahrnovat nepřiměřený hospodářský prospěch. V odvolání podaném proti rozhodnutí o uložení pokuty žalobce namítal, že a) správní orgán nesprávně dovodil, že žalobce zaujímá v lokalitách, ve kterých poskytuje službu dominantní postavení, tj. nesprávně vymezil relevantní trh po věcné a geografické stránce, b) správní orgán nezkoumal otázku přiměřenosti zisku, pokoušel se zjistit pouze tzv. cenu obvyklou, aniž by vzal v úvahu, že jím zjištěná cena obvyklá je ve skutečnosti cenou ztrátovou, c) s ohledem na změnu zákona č. 526/1990 Sb., resp. zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, nebylo Finanční ředitelství pro hl. m. Prahu vůbec oprávněno cenovou kontrolu provést a sankci uložit, neboť k tomuto byla na základě změny zákona dána speciální působnost Českého telekomunikačního úřadu. Žalovaný v odvolacím řízení uplatněné námitky odmítl jako nedůvodné s odůvodněním, že žalobce zaujímá dominantní postavení, neboť jím poskytovanou službu dodávky televizního signálu prostřednictvím kabelového rozvodu nelze nahradit jinými způsoby přijímání televizního signálu, neboť příjem televizního signálu prostřednictvím systému MMDS, resp. prostřednictvím satelitního vysílání či individuálních společných antén nelze považovat za plnohodnotnou náhradu, takto přijímaný signál není stejně kvalitní a v některých lokalitách byly možnosti příjmu prostřednictvím STA odstraněny. S tímto vymezením relevantního trhu na kterém setrval žalovaný nelze souhlasit, neboť z věcného hlediska je nezbytné definovat trh jako trh dodávky televizního signálu a nikoliv jako trh dodávky televizního signálu prostřednictvím sítě televizního kabelového rozvodu. relevantním trhem je totiž vždy pouze dodávka televizního signálu, a to bez ohledu na způsob jeho přenosu, neboť dodávka televizního signálu prostřednictvím kabelového rozvodu je plně zastupitelná jinými možnostmi a způsoby dodávky televizního vysílání (MMDS, satelitní vysílání, individuální a společné antény); tyto odlišné způsoby dodávky televizního signálu vždy představují a představovaly konkurenci pro kabelové společnosti a konečným uživatelům dávají možnost zajistit si příjem TV signálu jiným způsobem a prostřednictvím jiného poskytovatele této služby. K obdobnému závěru dospěl rovněž Úřad pro hospodářskou soutěž v rozhodnutí o zastavení řízení ve věci společnosti K. N. H., a.s. ze dne 26. 3. 2001, č. j. S86/2000-510/01 (uvedeno v příloze). Stejný princip je potom přijímán i v rozhodnutích ESD a uplatňuje se i na srovnatelných trzích v Polsku a Maďarsku. Argumentace žalovaného, že dodávka TV signálu jinými způsoby nemůže nahradit dodávku signálu televizního kabelového rozvodu je zcela zavádějící. Příjem TV signálu prostřednictvím individuálních či společných antén, prostřednictvím MMDS nebo satelitního vysílání je stále uplatňován většinou domácností v České republice a není žádný důvod se domnívat, že by nebyl dostatečně kvalitní. Pokud hodlají příjemci TV signálu využít vysoce kvalitního signálu prostřednictvím televizního kabelového rozvodu, potom je od počátku jasné, že za tuto službu je třeba zaplatit i cenu, která pokryje oprávněné náklady poskytovatele a zajistí mu přiměřený zisk. Nebyly splněny zákonné podmínky pro uložení sankce ve smyslu ust. § 3 odst. 3 a § 15 odst. 3 zákona č. 526/1990 Sb., neboť nebylo možné dovodit, že žalobce zneužil svého hospodářského postavení tak, jak je předvídáno v ustanovení § 2 odst. 3 cit. zákona. Žalovaný dovodil, že není třeba zjišťovat, zda žalobci sjednáním cen za programové nabídky M. a K. v období od 1. 1. 2001 do konce března 2001 skutečně vznikl nepřiměřený zisk, ale že postačí zjištění, že tyto ceny jsou vyšší, než ceny ostatních kabelových společností uplatňovaných ve zcela jiných lokalitách a za odlišné programové nabídky. Žalobce je tak paradoxně za tyto ceny rozporuplně postihován jednak 1) orgány Ministerstva financí za to, že se jedná o nepřiměřeně vysoké ceny, přičemž za základ je použito srovnání s tzv. obvyklými cenami jiných kabelových společností (tyto obvyklé ceny

jsou však nepřiměřeně nízké a pro společnosti, které je uplatňují neznamenají zisk, ale vysokou ztrátu) a jednak 2) Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže v řízení vedeném pod sp. zn. 85/2000, ve kterém je žalobci vytýkáno, že tyto obvyklé ceny, jsou naopak podnákladové, resp. predátorské, jejichž uplatňování je v rozporu se zákonem na ochranu hospodářské soutěže (§ 11 odst.1 písm. e) zákona č. 143/2001 Sb.).

Podle ust. § 2 odst. 3 zákona č. 526/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů prodávající nesmí zneužívat svého hospodářského postavení k tomu, aby získal nepřiměřený hospodářský prospěch prodejem za sjednanou cenu, zahrnující neoprávněné náklady nebo nepřiměřený zisk. kupující nesmí zneužívat svého hospodářského postavení k tomu, aby získal nepřiměřený hospodářský prospěch nákupem za sjednanou cenu výrazně nedosahující oprávněných nákladů. Z uvedeného ustanovení je zcela zřejmé, že cena služeb či zboží musí pokrývat náklady vynaložené na poskytnutí služby a dále musí zahrnovat přiměřený zisk. Nelze proto dovodit závěr, že cenou obvyklou je cena, která v konkrétních podmínkách, v daném místě a čase, resp. ve vztahu ke konkrétnímu subjektu znamená, že při jejím uplatňování takový subjekt dosahuje ztráty. Žalobci rozhodně uplatňováním cen za programové nabídky M. a K. od 1. 1. 2001 nepřiměřený prospěch nemohl vzniknout, neboť ceny, za které je služba nabízena stále ještě nedosahují nákladů na poskytnuté služby na jednoho uživatele. Podle kalkulace provedené žalobcem, kterou žalovanému předložil, činily programové náklady v roce 2000 na jednoho uživatele za nabídku M. 343,90 Kč měsíčně a za nabídku K. 416,25 Kč měsíčně. V roce 2001 za období 1-8/2001 se podařilo náklady snížit na 324,94 Kč, resp. 407,51 Kč měsíčně. pokud tedy žalobce uplatňoval za zkoumané období leden až březen 2001 ceny 140 Kč za nabídku M. a 360 Kč za nabídku K., jde stále o ceny, které nedosahují úrovně nákladů a žalobci tak nemohl vzniknou nepřiměřený hospodářský prospěch. Žalovaný proto pochybil, akceptoval-li bez dalšího hodnocení cen provedené Finančním ředitelstvím pro hl. město Prahu, aniž by zjišťoval, zda ceny kabelových společností, ze kterých vycházel, jsou ztrátové. Za cenu obvyklou dle názoru žalobce nelze považovat jakoukoli cenu, byť na trhu uplatňovanou, která nepokryje oprávněné náklady a přiměřený zisk. Zákonodárce nemínil v ust. § 2 odst. 3 zákona postihovat jakékoliv vybočení z obvyklé ceny, ale pouze takové, kterým by mělo být dosaženo nepřiměřeného zisku či neoprávněných nákladů. Žalobce nesouhlasí s posouzením žalovaného, pokud jde o námitku dostatku kompetence; působnost orgánů v oblasti cen je stanovena v zákoně č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen a s účinností od 1. 7. 2000 změnou provedenou zákonem č. 151/2000 Sb., platí ustanovení § 2b zákona č. 265/1991 Sb., podle něhož Český telekomunikační úřad vykonává působnost při uplatňování regulace a kontrole cen telekomunikačních služeb. Uvedené ustanovení je speciální k ust. § 2 odst. 1 téhož zákona, podle kterého Ministerstvo financí vykonává působnost při uplatňování regulace a kontrole cen, výrobků, prací a služeb, pokud tento zákon nestanoví jinak. Zákon však stanoví jinak v ustanovení § 2b odst. 2, kdy výkon působnosti při uplatňování, regulaci a kontrole cen telekomunikačních služeb svěřil Českému telekomunikačnímu úřadu. Argumentace žalovaného ustanovením § 5 odst. 2 zákona č. 265/1991 Sb., neobstojí, neboť toto ustanovení je třeba aplikovat pouze na působnost okresních úřadů a obcí, kterým však zákon od počátku svěřoval tzv. obecnou působnost na úseku kontroly uplatňování a regulace cen, což je něco zcela jiného než vyplývá z ustanovení § 2b cit. zákona., kdy zákon stanoví jinak a svěřuje působnost při uplatňování regulace a kontrole cen Českému telekomunikačnímu úřadu. Ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 265/1991 Sb., ze kterého vyplývá, že finanční ředitelství provádějí cenovou kontrolu právnických a fyzických osob, které mají sídlo v obvodu jeho působnosti, pokud Ministerstvo financí nestanoví jinak, a ukládá pokuty za porušení cenových předpisů, se vztahuje pouze na cenové kontroly v rámci působnosti ministerstva financí, tj. v oblastech svěřených do jeho působnosti a nikoli do působnosti jiných ústředních orgánů.

Žalobce navrhuje, aby soud rozhodnutí žalovaného, jakož i rozhodnutí Finančního ředitelství pro hl. město Prahu zrušil.

Žalobce dne 2. 4. 2002 rozšířil žalobu o další důvody; řízení před správním orgánem I. stupně se účastnily osoby P. S. a Ing. R. J., kteří uvedli, že jsou ve smluvním vztahu s žalobcem, resp. s některou ze společností skupiny U. a to jako příjemci televizního vysílání prostřednictvím televizního kabelového rozvodu. Za této situace mohou mít tyto osoby logický zájem na co nejnižších cenách a tato okolnost objektivně způsobuje jejich možnou podjatost. Tuto námitku žalobce uplatnil již v odvolacím řízení, žalovaný ji však nesprávně posoudil. Skutečnost, že většina pracovníků státních orgánů v Praze může být klienty společností v rámci skupiny U. nemůže být důvodem pro odmítnutí námitky.

Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě nesouhlasí s tvrzením žalovaného a uvedl, že se správní orgán v souvislosti s otázkou obvyklé ceny vynaloženými oprávněnými náklady žalobce zabýval, stejně tak jako výší zisku, resp. ztráty. Podstatné ve věci je to, že se jedná o zisk, resp. ztrátu za veškeré poskytované služby, u zisku nebylo možno analyzovat výši zisku připadající na jednotlivé produkty. Do zjištěné ztráty se promítají investiční náklady spojené s produkty, které budou nabízeny v budoucnu, ale také s produkty, které jsou v současné době využívány malým okruhem zákazníků. Náklady ani zisk tedy nemohly být posuzovány ve vztahu jen k ceně konkrétní kontrolované služby. Správní orgán při posuzování výše cen uplatněných žalobcem vycházel především z cen jiných společností, které poskytují obdobnou či shodnou službu a pomocí těchto cen nalezl cenu obvyklou. Žalovaný je přesvědčen, že vymezení relevantního trhu je provedeno v souladu s cenovými předpisy a v dalším odkázal na podrobné odůvodnění ve svém rozhodnutí o odvolání, stejně tak učinil k námitce nepříslušnosti správního orgánu k uložení pokuty. Ve vztahu k námitce vznesené k hodnocení dominantního postavení Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže, žalovaný podotýká, že uvedený orgán postupuje při jím vedených řízeních podle jiných právních předpisů než se uplatňuje při cenové kontrole; kontrola provedená ÚOHS se rovněž týkala jiného období, než za které byla provedena u žalobce cenová kontrola. Nelze souhlasit s názorem žalobce, že za cenu obvyklou není možno považovat cenu, jejímž uplatněním by subjekt dosahoval ztráty. Z cenových předpisů pouze vyplývá, že cena nesmí obsahovat neoprávněné náklady a nepřiměřený zisk. Z ust. § 1 odst. 1 prováděcí vyhlášky č. 580/1990 Sb. vyplývá, že za nepřiměřený hospodářský prospěch získaný cenou zahrnující neoprávněné náklady nebo nepřiměřený zisk se považuje zvýšení ceny oproti ceně obvyklé; vynaložené náklady nehrají proto rozhodující roli při posuzování možného zneužití dominantního postavení. K vynaloženým nákladům a k přiměřenosti zisku a k dalším kritériím uvedeným v § 16 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách je třeba přihlížet v té míře, v jaké se jedná o tržní podmínky hodné zřetele. V daném případě šlo o porovnání cen téměř shodných produktů, a proto rozdíly v nákladech a v přiměřenosti zisku nehrály žádnou podstatnou roli a nebyly tedy podmínkami hodnými zřetele ve smyslu zákona. Způsob určení ceny obvyklé napadal žalobce již v odvolacím řízení, avšak spolehlivě nedoložil náklady spojené s jednotlivými službami, proto žalovaný postupoval shodně s prvostupňovým orgánem. V námitkách týkajících se podjatosti pracovníků správního orgánů odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Žalovaný navrhuje, aby žaloba byla zamítnuta.

V daném případě se jedná o věc, která na Nejvyšší správní soud přešla podle ust. § 132 zák.č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále s. ř. s.) z Vrchního soudu v Praze. Podle uvedeného ustanovení Nejvyšší správní soud ve věcech neskončených vrchními soudy u nichž byla přede dnem účinnosti s. ř. s dána jejich věcná příslušnost, dokončí řízení zahájená před těmito soudy. V předmětné věci byla dána věcná příslušnost Vrchního soudu v Praze, neboť

obsahem žaloby je návrh na přezkoumání rozhodnutí vydaného ústředním orgánem státní správy. Řízení o žalobách podaných podle části páté hlavy druhé zák.č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění účinném do 31. 12. 2002, o nichž nebylo rozhodnuto do dne nabytí účinnosti s. ř. s., se dokončí podle ustanovení části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s. (ust. § 130 odst. 1 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení předcházející jeho vydání a shledal žalobu důvodnou.

O jednotlivých námitkách uvážil soud takto:

Soud se především musel zabývat námitkou věcné nepříslušnosti, kterou shledal nedůvodnou. Kompetence cenových kontrolních orgánů k provádění kontroly podle zákona č. 526/1990 Sb., o cenách je stanovena zákonem č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen.

Podle ust. § 2b odst. 2 cit. zákona Český telekomunikační úřad vykonává působnost při uplatňování, regulaci a kontrole cen telekomunikačních služeb, a dále vydává rozhodnutí pro regulaci a sjednávání cen telekomunikačních služeb.

Podle ust.§ 3 odst. 1 cit. zákona provádí finanční ředitelství cenovou kontrolu právnických a fyzických osob, které mají sídlo v obvodu jeho působnosti, pokud ministerstvo nestanoví jinak. Podle odst. 2 téhož ustanovení ukládá finanční ředitelství na základě cenových kontrol za porušení cenových předpisů pokuty.

Zákonem č. 151/2000 Sb. o telekomunikacích a o změně dalších zákonů, kterým byl doplněn odst. 2 ustanovení § 2 a to tak, že byla upravena působnost Českého telekomunikačního úřadu (ČTÚ), nebyla odňata všeobecná působnost v oblasti kontroly cen finančním ředitelstvím, která je dána tam, kde není zákonem č. 265/1991 Sb. vyloučena, resp. není stanovena působnost orgánům jiným (tak např. v ust. § 2c je dána působnost při uplatňování, regulaci, sjednávání a kontrole cen v oblasti energetiky Energetickému regulačnímu úřadu). Zákon tak nevylučuje působnost v oblasti cenové regulace a kontroly cen více orgánů a nečinil tak ani před 1. 7. 2000, a to při respektování vymezeného okruhu věcí, v nichž přísluší tomu kterému orgánu rozhodovat. K takovému závěru je nutno dospět i z ustanovení § 2 cit. zákona, který stanoví, že ministerstvo financí vykonává působnost při uplatňování, regulaci a kontrole cen, výrobků, výkonů, prací a služeb, pokud tento zákon nestanoví jinak. Nelze souhlasit s tvrzením žalobce, že zákon stanoví jinak právě v ustanovení § 2b odst. 2 cit. zákona. Žalobce nesprávně dovozuje nepříslušnost žalovaného k uložení pokuty z usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2003, č. j. Konf 10/2003-6, kterého se dovolává. V dané věci však zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, rozhodoval ve věci uložení povinnosti dodávat signál kabelové televize, kdy spor ve věci – kdo je oprávněn takovou povinnost dodávky signálu uložit nastal mezi ČTÚ a Městským soudem v Praze. Z uvedeného usnesení vyplynulo, že k rozhodnutí o uložení povinnosti dodávat signál kabelové televize je správní orgán, tj. ČTÚ. V daném případě se jednalo, a v tom soud s žalobcem není ve sporu, o dodávku signálu, tj. o veřejnou telekomunikační službu ve smyslu zákona č. 151/2000 Sb.

Působnost ČTÚ je stanovena zákonem č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích; podle ustanovení tohoto zákona přísluší ČTÚ mimo jiné regulovat ceny za telekomunikační služby. Dle ust. § 2 odst. 5 cit. zákona se telekomunikační službou rozumí služba, jejíž poskytování

spočívá zcela nebo z části v přepravě nebo směrování informací telekomunikačními sítěmi třetím osobám. Takové vymezení je i v souladu s Nařízením Rady 97/33/Ec z 30. 6. 1997, které v čl. 2 odst. 1 písm. d) telekomunikačními službami rozumí služby, jejichž poskytování spočívá úplně nebo částečně v přenosu a směrování signálu v telekomunikačních sítích s výjimkou televizního a rozhlasového vysílání.

Z citované úpravy je zřejmé, že služba dodávky programů kabelové televize není telekomunikační službou ve smyslu cit. zákona, proto také ČTÚ není oprávněn provádět regulaci ani kontrolu cen za tuto službu uplatňovaných.

Vzhledem k výše uvedenému na projednávanou věc nedopadá ust. § 2b zákona č. 265/1991 Sb. a není tak dána výlučná působnost ČTÚ, je proto třeba aplikovat v oblasti cen za služby kabelových televizí ustanovení § 3 cit. zákona a obecná ustanovení zákona č. 526/1990 Sb., o cenách s tím, že k provedení cenové regulace, jakož i ke kontrole cen je příslušné Ministerstvo financí, resp. příslušné finanční ředitelství.

Důvodnou neshledal soud ani námitku nesprávného vymezení relevantního trhu. Podle ust. § 75 odst. 1 s. ř. s. při přezkoumávání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Soud tak vycházel ze skutečností existujících v rozhodném období, kdy žalobce působil na trhu odlišném od ostatních subjektů, což bylo dáno především zvláštností zboží, resp. poskytované služby, totiž existencí kabelové sítě. V rozhodném období roku 2000, resp.2001 neexistovala taková konkurence v nabídce poskytované služby TKR žalobcem, která by byla schopna zpochybnit výrazně dominantní postavení žalobce na trhu. V rozhodném období bylo dostatečně prokázáno, že spotřebitelé neměli na trhu žádný substitut, který by mohl službu TKR zastoupit. Soud přitom nevylučuje. že tato situace nemusí být s ohledem na technický pokrok nutně dána do budoucna; v rozhodném období, v němž žalovaný postavení žalobce na trhu posuzoval však vymezení relevantního trhu a to jak z hlediska časového, věcného i geografického provedl na základě spolehlivě zjištěného stavu; ke stejnému závěru ostatně dospěl i Úřad pro ochranu hospodářské soutěže v rozhodnutích, která žalobce zmiňuje.

Při řešení otázky, pro posouzení případu klíčové, a to naplnění ustanovení § 15 odst. 3 a ust. § 2 odst. 3 zákona o cenách, tedy posouzení toho, zda žalovaný se dopustil porušení cenových předpisů a zda uložení pokuty bylo provedeno na základě spolehlivě zjištěného skutkového stavu, Nejvyšší správní soud vycházel především ze zásad, na nichž je postaveno správní řízení, a zvláště pak oblast správního trestání. Zásadou, ve smyslu které je pak třeba interpretovat příslušná ustanovení jednotlivých právních předpisů, jimiž je řízení ovládáno, je zásada materiální pravdy. Jejím konkrétním výrazem je povinnost správního orgánu zjistit v rámci každé fáze správního řízení přesně a úplně skutečný stav věci a k tomu si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí, jak vyplývá z § 32 odst. 1 správního řádu. Je-li správní řízení vedeno na principu inkvizičním, jehož podstata je založena na aktivní roli správního orgánu při shromažďování důkazů, o které jedině lze jeho rozhodnutí opřít, pak Nejvyššímu správnímu soudu nezbývá, než odmítnout takový přístup žalovaného, při němž naplnění skutkové podstaty správního deliktu, bylo opřeno nikoli o prokázané porušení zákona, jehož se měl žalovaný dopustit podle ust. § 2 odst. 3 zákona o cenách, tím, že prodával za sjednanou kupní cenu zahrnující neoprávněné náklady nebo nepřiměřený zisk, ale toliko o domněnku splnění takových kritérií, tak jak ji upravuje ust. § 1 odst. 1 vyhlášky č. 580/1990 Sb., kterou se provádí zákon o cenách. Žalovaný tak zcela pominul otázku zavinění, tj. nezkoumal, zda žalovaný postupoval protizákonně při sjednání ceny tím, že v ní kalkuloval např. s náklady, které s poskytovanou službou nesouvisely, apod. (ust. § 2 odst. 1 až 3 zákona

o cenách). Nikterak potom žalovaný neodůvodnil, jaký nepřiměřený zisk měla cena zahrnovat, nevykazoval–li žalobce zisk, ale byl ztrátový.

V oblasti správního trestání nelze protizákonné chování žalobce odvozovat od chování jiných subjektů na trhu, aniž by správní orgán zkoumal a prokázal naplnění skutkové podstaty správního deliktu porušením zákona ze strany žalobce a použil tzv. skutkové domněnky („praesumptiones hominis seu“) jako poznatku o skutečnostech, aniž by je učinil předmětem dokazování. Žalovaný vzal porušení ust. § 2 odst. 3 zákona o cenách za prokázané tím, že cenu žalobce hodnotil ve vztahu k ceně obvyklé, vygenerované na trhu, pro jejíž stanovení nevycházel z žádné kalkulace. V takovém postupu Nejvyšší správní soud shledává nezákonnost.

Vyložil-li si totiž žalovaný § 15 odst. 3 zákona o cenách takovým způsobem, že z hlediska prokázání porušení cenového předpisu může za absence právní domněnky téhož smyslu použít skutkovou domněnku, aniž by skutečnosti v ní obsažené učinil předmětem svého dokazování, pak právní otázku, jež byla pro rozhodnutí věci klíčovou, posoudil nesprávně. Nejvyšší správní soud považoval za nedostatečnou ve vztahu k samotnému vymezení spáchaného správního deliktu specifikaci, která je založena z podstatné míry na skutečnostech, které svoji oporu ve spisovém materiálu nenalézají.

Předmětem cenové kontroly bylo ověřit, zda žalobce zaujímá na trhu dané služby výrazně výhodnější (monopolní či dominantní) postavení a zjistit obvyklou cenu téže nebo srovnatelné tuzemské služby a porovnat obvyklé ceny s cenami realizovanými žalobcem a na základě zjištěných údajů prověřit, zda kontrolovaný subjekt nezneužívá svého hospodářského postavení ve smyslu ust. § 2 odst. 3 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách. Správní orgán shledal, že žalobce zneužil svého hospodářského postavení, aniž by přistoupil k detailní analýze uplatněných nákladů, přičemž se spokojil s konstatováním, že není možno určit způsob klíčování nákladových položek. Námitkou uplatněnou žalobcem o možnosti rozklíčování, byť časově náročném, se žalovaný nezabýval. Setrval tak na vyhodnocení skutkového stavu správním orgánem 1. stupně, který postupoval ve smyslu vyhl. č. 580/1990 Sb., kterou se provádí zákon o cenách, a ceny žalobce srovnával s cenou obvyklou, přičemž nikterak nezjišťoval její úroveň, ale pouze vycházel z její výše na trhu nalezené. Nad rámec odůvodnění tomto místě soud poznamenává, že není zcela zřejmé jaké subjekty poskytující stejné nebo srovnatelné služby byly předmětem porovnání, když správní orgán 1. stupně sám v rozhodnutí konstatoval v souvislost s vymezením relevantního trhu, z pohledu věcného, že případy, kdy individuální, společná nebo satelitní anténa zajistí zastupitelnost produktu jsou výjimečné a učinil zjištění, že kabelové TV sítě jsou zvláštním produktem, kdy jeho zastupitelnost pozemními frekvencemi a satelity není dána; ve stejné lokalitě neposkytuje službu více provozovatelů kabelových televizí, zákazník se nemůže obrátit na jinou společnost, která by mu poskytla stejnou službu. Není tak zřejmé jaké stejné nebo srovnatelné služby a kterými subjekty a v kterých lokalitách byly ve vztahu k cenám žalobce posuzovány. Má-li se jednat o cenu obvyklou, jakkoli zákon tento pojem nedefinuje, musí být i tato nalézána na časově, věcně i geograficky shodném, resp. srovnatelném trhu. V daném případě konstatoval žalovaný, že žalobce zaujímá na trhu dominantní postavení, čímž srovnatelné, resp. stejné služby vyloučil. Nejvyšší správní soud k tomuto konstatuje, že není-li právní normou určen mechanismus určení ceny obvyklé, a k jejímu určení je povolán správní orgán, je třeba k určení ceny obvyklé přistupovat se zvláštním zřetelem a její výši určovat na základě objektivních kritérií a tak, aby závěry správního orgánu vedly ke spolehlivému úsudku a bylo možno způsob jejího určení a samotnou výši ceny obvyklé přezkoumat.

Podle ustanovení § 2 odst. 3 zákona o cenách: „nesmí prodávající zneužít svého hospodářského postavení k tomu, aby získal nepřiměřený hospodářský prospěch prodejem za sjednanou cenu zahrnující neoprávněné náklady nebo nepřiměřený zisk. Kupující nesmí zneužívat svého hospodářského postavení k tomu, aby získal nepřiměřený hospodářský prospěch nákupem za cenu výrazně nedosahující oprávněných nákladů“. Z uvedeného ustanovení je zcela jednoznačné, že určujícím kritériem pro posouzení výše sjednané ceny a z toho odvozovaného zneužití hospodářského postavení je hledisko oprávněné nákladovosti, resp. přiměřenosti zisku. Hospodářského postavení tak může subjekt zneužít, zahrne-li do nákladů např. náklady na pořízení, zpracování a oběh zboží, daň nebo clo, aniž by takové náklady vynaložil, resp. je vynaložil v nesprávné výši nebo nedůvodně. Důkazní břemeno ohledně prokázání neoprávněných nákladů vynaložených žalovaným leží na správním orgánu. Zejména v oblasti správního trestání, ovládaného zásadou presumpce neviny, dokazování potom musí směřovat pouze směrem zákonem předvídaným, tzn. k prokázání zavinění, jakož i protiprávního jednání, tzn. skutečnosti, že žalovaný při sjednání ceny sám porušil zákonem výše uvedenou povinnost, a to způsobem zákonem stanoveným. Protiprávnost jednání žalobce nelze odvozovat z chování jiných osob, na vůli žalobce zcela nezávislém. Jestliže žalovaný ze skutečnosti, že žalobce poskytoval služby za ceny vyšší než poskytovaly jiné subjekty, aniž by se zabýval způsobem, jakým byla cena u žalobce vytvořena, resp. zda obsahovala neoprávněné náklady, resp. nepřiměřený zisk, dospěl k závěru že žalobce porušil ust. § 2 odst. 3 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, pak porušil zákon.

Podle čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR je soud při rozhodování vázán zákonem. Je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem. Rozhodoval-li by soud podle podzákonného předpisu vydaného v rozporu se zákonem, byla by pak jeho vázanost zákonem popřena. Proto jde o povinnost, nikoli pouze o oprávnění soudu tento soulad posoudit.Soud tak zjišťuje, je-li podzákonný předpis součástí práva.

Ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod přikazují všem státním orgánům, aby vykonávaly svou moc jen v mezích stanovených zákonem. Proto podzákonný předpis, jehož obsah je v rozporu se zákonem, se nemůže považovat za právo. V této souvislosti je nutno chápat čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR o vázanosti soudu zákonem

Z těchto úvah Nejvyšší správní soud vycházel při posuzování ust. § 1 vyhlášky č. 580/1990 Sb., kterou se provádí zákon o cenách.

Podle ustanovení § 2 odst. 3 zákona o cenách prodávající nesmí zneužít svého hospodářského postavení k tomu, aby získal nepřiměřený hospodářský prospěch prodejem za sjednanou cenu zahrnující neoprávněné náklady nebo nepřiměřený zisk.

Citovaná vyhláška v ust. § 1 za nepřiměřený hospodářský prospěch získaný cenou zahrnující neoprávněné náklady nebo nepřiměřený zisk považuje zvýšení ceny prodeje oproti obvyklé ceně téhož nebo srovnatelného zboží. Zcela tak pomíjí hledisko oprávněné nákladovosti při sjednání ceny, a namísto skutečnosti, která má být předmětem dokazování, stanoví zcela jinou skutečnost, a to cenu obvyklou. Aplikací ust. § 1 cit. vyhlášky tak ust. § 2 odst. 3 zákona o cenách doznává zcela jiného obsahu a smyslu. Prodávající tak nesmí zneužívat svého hospodářského postavení k tomu, aby získal nepřiměřený hospodářský prospěch zvýšením ceny prodeje oproti ceně obvyklé téhož nebo srovnatelného zboží. Posouzení zneužití hospodářského postavení se tak stává výsledkem správního uvážení,

výsledkem volné úvahy správního orgánu, přičemž otázka oprávněnosti nákladů a přiměřenosti zisku je zcela pominuta, resp. vyloučena. Namísto zkoumání oprávněnosti nákladů správní orgán staví odchylku od ceny obvyklé, aniž ji jakkoli definuje. Cenou je podle ust. § 1 odst. 2 zákona o cenách peněžní částka a) sjednaná při nákupu a prodeji zboží, b) zjištěná podle zvláštního předpisu k jiným účelům než k prodeji. Tímto zvláštním předpisem je zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Vzhledem k tomu, že v případě poskytování služeb kabelové televize se nejedná o cenu uvedenou pod písm. b), nelze použít definice ceny obvyklé užité v tomto předpise, ostatně ani sama vyhláška na její aplikaci neodkazuje. Za situace, kdy vyhláška jako podzákonný předpis zákonné ustanovení vykládá způsobem, kdy zcela mění jeho smysl, resp. zakládá zcela jinou skutkovou podstatu, než činí zákon, nelze při respektování ústavní zásady, že práva a povinnosti lze ukládat pouze na základě zákona, k takové úpravě přihlížet.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že žalovaný jím užitou právní kvalifikaci, jak ve vztahu k naplnění skutkové podstaty porušení cenového předpisu, jež bylo žalobci vytknuto, tak co do pokuty za takové protiprávní jednání, opřel o skutkový stav, který ve skutečnosti nezjišťoval, neboť jeho řádné zjištění nahradil skutkovou domněnkou, k jejímuž použití ovšem nebyl oprávněn. Vycházel-li žalovaný z právního názoru, že z takové skutkové domněnky vyjít může, aniž by skutečnosti v ní obsažené učinil předmětem svého dokazování, pak právní otázku splnění podmínek pro konstatování porušení § 15 odst. 3) zákona o cenách posoudil nesprávně.

Ze shora uvedeného důvodu Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil žalovanému podle § 78 odst. 4 s. ř. s. k dalšímu řízení. Za této situace se již soud nezabýval námitkami žalobce týkajícími se vad správního řízení vedeného k uložení pokuty, neboť to považoval za nadbytečné.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobci, který měl ve věci úspěch, bylo přiznáno právo na náhradu nákladů řízení v částce 4650 Kč - zaplacení soudního poplatku v částce 1000 Kč a odměna právnímu zástupci v částce 3650 Kč (odměna 3500 Kč podle § 11 vyhl. č. 484/2000 Sb. a náhrada hotových výdajů 2 x 75 Kč podle § 13 odst. 3 vyhl. č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Žalovanému právo na náhradu nákladů nenáleží.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 22. 12. 2004

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu