

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Michala Mazance v právní věci **žalobce J. v. s.**, zastoupeného advokátem JUDr. Vladimírem Kracíkem, Česká 51, 370 01 České Budějovice proti **žalovanému Ministerstvu financí,** Letenská 15, 118 10 Praha 1, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 4. 2000, čj. 16/97 504/819/1999,

takto:

I. Rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 26. 4. 2000, čj. 16/97504/819/1999, a rozhodnutí Finančního ředitelství v Českých Budějovicích ze dne 16. 11. 1999, čj. 4995/99 – 270/31, **se zrušují** pro nezákonnost a vady řízení. Věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalobci **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

III. Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Rozhodnutím Finančního ředitelství v Českých Budějovicích ze dne 16. 11. 1999, čj. 4995/99-270/31 byla žalobci uložena pokuta za porušení cenových předpisů podle § 15 odst. 3 zákona č. 526/1990 Sb. o cenách (dále jen „zákon o cenách“) ve výši 15 893 000 Kč. K odvolání žalobce žalovaný svým rozhodnutím ze dne 26. 4. 2000 změnil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tak, že výši uložené pokuty snížil na částku 3 675 000 Kč. Porušení cenových předpisů se měl žalobce jako prodávající – pronajímatel dopustit zneužitím svého hospodářského postavení při sjednávání ceny podle § 2 odst. 3 zákona o cenách tím, že za rok 1997 vyfakturoval kupujícímu – nájemci (V. k. J. Č., a. s.) za pronájem oddělitelného majetku obcí, který zůstal v majetku sdružení a neoddělitelného majetku V. s. J. Č. v zůstatkové ceně 1,999.483 tis. Kč sjednanou cenu ve výši 123.400 tis. Kč, zahrnující neoprávněné náklady. Obvyklá cena za pronájem tohoto majetku, provozovaného nájemcem v roce 1997, stanovená v souladu s ustanovením § 16 odst. 2 zákona o cenách, činí 107.507 tis. Kč.

Proti tomuto rozhodnutí žalovaného podal žalobce včas u Vrchního soudu v Praze žalobu, jíž se domáhá zrušení rozhodnutí správních orgánů obou stupňů.

V daném případě jde o věc, která na Nejvyšší správní soud přešla podle ustanovení § 132 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) z Vrchního soudu v Praze. Podle tohoto ustanovení Nejvyšší správní soud ve věcech neskončených vrchními soudy, v nichž byla přede dnem účinnosti s. ř. s. dána jejich věcná příslušnost, dokončí řízení zahájená před těmito soudy. Jde-li o věci správního soudnictví, pak se podle ustanovení § 130 s. ř. s. řízení podle části páté hlavy druhé občanského soudního řádu účinného přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, v nichž nebylo rozhodnuto do dne nabytí účinnosti tohoto zákona, dokončí podle ustanovení části třetí hlavy druhé dílu prvního tohoto zákona (řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu).

Ze správního spisu vyplynulo, že Finanční ředitelství v Českých Budějovicích provedlo u žalobce v době od 7. 4. 1998 do 9. 6. 1999 kontrolu správnosti výše nájemného za provozování vodohospodářského majetku ve smyslu zákona o cenách a jeho prováděcí vyhlášky. O kontrole byl dne 18. 6. 1999 vyhotoven protokol popisující zjištěná porušení cenových předpisů se závěrem, že žalobce zneužil svého hospodářského postavení při sjednání ceny podle § 2 odst. 3 zákona o cenách tím, že za rok 1997 vyfakturoval společnosti V. k. J. Č., a. s., za pronájem oddělitelného majetku obcí, který zůstal v J. v. s. a neoddělitelného majetku V. s. J. Č. v zůstatkové ceně 1.995.483 tis. Kč sjednanou cenu ve výši 123.400 tis. Kč, zahrnující neoprávněné náklady. Podle kontrolního orgánu obvyklá cena za pronájem majetku žalobce provozovaného v roce 1997 předmětnou akciovou společností podle § 16 odst. 2 zákona o cenách činila 107.507 tis. Kč. Tím měl podle kontrolního zjištění žalobce porušit cenové předpisy podle § 15 odst. 3 zákona o cenách. Žalobce ve svém vyjádření k protokolu ze dne 2. 7. 1999 vyslovil nesouhlas s obsahem a závěry předmětného protokolu. Shodně jako v žalobě především namítal, že žalobce byl založen obcemi k výkonu jejich samostatné působnosti podle § 14 odst. 1 písm. r) tehdy účinného zákona o obcích, není podnikatelem a účastníkem hospodářské soutěže a nemůže být na něho pohlíženo jako na subjekt, na který se vztahuje § 2 odst. 3 zákona o cenách. Konkrétními ekonomickými údaji pak argumentoval, že nájemné roku 1997 bylo naopak nižší, než odpovídá finančním potřebám. Kontrolní orgán vydal dne 20. 7. 1999 dodatek k protokolu, v němž reagoval na námitky žalobce a uzavřel, že předmětné porušení cenových předpisů podle § 15 odst. 3 zákona o cenách považuje za prokázané. Žalobce ve vyjádření ze dne 5. 8. 1999 vyslovil nesouhlas s dodatkem protokolu a závěrů v něm obsažených. Kontrolní orgán vydal dne 16. 8. 1999 2. dodatek k protokolu, v němž reagoval na žalobcovy námitky se závěrem, že žalobce jimi nevyvrátil podstatu kontrolního zjištění o zahrnutí neoprávněných nákladů ve vyfakturované částce za pronájem a popsané a zdokumentované porušení cenových předpisů žalobcem tak považuje za prokázané. I s tímto dodatkem žalobce vyjádřil nesouhlas a uvedl právní a věcné důvody svého nesouhlasu (vyjádření žalobce ze dne 27. 8. 1999); žalovaný vydal dne 14. 9. 1999 3. dodatek k protokolu se závěrem, že žalobce podstatu kontrolního zjištění nevyvrátil. Žalobce v dalším vyjádření ze dne 30. 9. 1999 opět snesl právní a věcné argumenty proč s kontrolními závěry Finančního ředitelství v Českých Budějovicích nesouhlasí; to již reagovalo na toto vyjádření dopisem ze dne 11. 10. 1999, jímž uzavřelo, že porušení cenových předpisů nebylo předloženými námitkami vyvráceno a považuje ho za prokázané a současně oznámilo žalobci zahájení správního řízení o uložení pokuty za porušení cenových předpisů.

Rozhodnutím ze dne 16. 11. 1999 Finanční ředitelství v Českých Budějovicích uložilo žalobci pokutu ve výši 15,893.000 Kč za porušení cenových předpisů podle § 15 odst. 3 zákona o cenách, jehož se žalobce dopustil tím, že jako prodávající – pronajímatel zneužil svého hospodářského postavení při sjednávání ceny podle § 2 odst. 3 zákona o cenách, tím, že za rok 1997 vyfakturoval kupujícímu – nájemci (V. k. J. Č.) za pronájem oddělitelného majetku obcí, který zůstal v majetku žalobce a neoddělitelného majetku V. s. J. Č. v zůstatkové ceně 1,995.483 tis. Kč sjednanou cenu ve výši 123.400 tis. Kč, zahrnující neoprávněné náklady. Obvyklá cena za pronájem tohoto majetku, provozovaného nájemcem v roce 1997, stanovená v souladu s ustanovením § 16 odst. 2 zákona o cenách činí 107.507 tis. Kč. Z odůvodnění rozhodnutí je zjistitelný závěr správního orgánu, že žalobce jako vlastník oddělitelného majetku obcí v něm sdružených a neoddělitelného majetku V. s. J. Č. má na předmětném území monopolní postavení v oblasti pronajímání tohoto vodohospodářského zařízení, prostřednictvím něhož jsou dodávky vody a odvádění a čištění odpadních vod uskutečňovány.

Při posuzování toho, zda žalobce zneužil svého hospodářského postavení při sjednání ceny za pronájem, postupoval správní orgán podle § 16 zákona o cenách s tím, že nebylo možno vycházet z cenového vývoje na srovnatelných trzích, neboť nebyl nalezen srovnatelný případ pronájmu obdobného zařízení na soutěžním trhu a nebylo možno provést srovnání sjednaných podmínek a ceny tohoto pronájmu s podmínkami a cenou srovnatelného zboží sjednanou na trhu, kde by v době uzavření dohody o ceně existovala účinná hospodářská soutěž. Správní orgán proto vycházel především z úrovně původní (výchozí) ceny pronájmu, za niž vzal cenu uplatňovanou za pronájem v roce 1995, a vývoje nákladů v čase a potřeby dosažení přiměřeného zisku. Z porovnání cen pronájmu v letech 1995, 1996 a 1997 ve vztahu k objemu pronajatého majetku správní orgán dovodil, že oproti vývoji v letech 1995 a 1996, kdy došlo ke zvýšení ceny pronájmu v určité relaci k nárůstu hodnoty pronajatého majetku, pokles ceny pronájmu v roce 1997 neodpovídal podstatnému snížení objemu pronajatého majetku. Za faktory objektivně ovlivňující výši ceny pronájmu neuznal správní orgán náklady související s provozem oddělitelného majetku obcí, které si jej v průběhu let 1996 a 1997 převzaly do své správy, a které tak nesouvisejí s provozováním majetku pronajatého akciové společnosti. Při posuzování dalších tržních podmínek hodných zřetele vycházel správní orgán z úvahy, že náklady související s pronajímaným majetkem musí nést v ceně nájemného ten, kdo má tento majetek skutečně pronajatý; kontrolou vzal za prokázané, že cenou za pronájem fakturovanou obchodní společnosti V. k. J. Č., a. s., byly zčásti hrazeny náklady související s majetkem, který obce převzaly do své správy (a jímž bylo na základě nájemních smluv na období, než došlo k převodu vlastnictví, fakturováno pouze symbolické nájemné) a který již akciová společnost v předmětném období prostřednictvím žalobce neprovozovala. Důsledkem toho pak byla i následná deformace věcně usměrňovaných cen vody předané, vodného i stočného, neboť nájemné je jednou z rozhodujících položek kalkulací těchto cen. Kontrolou a provedeným řízením bylo podle správního orgánu prokázáno, že žalobce zneužil svého hospodářského postavení při sjednávání ceny podle § 2 odst. 3 zákona o cenách, když do sjednané ceny zahrnul neoprávněné náklady. Obvyklou cenu správní orgán stanovil na základě srovnání cen a nákladů v různých obdobích ve výši 107. 507 tis. Kč propočtem uvedeným v příloze rozhodnutí. Výši pokuty správní orgán stanovil podle § 17 odst. 1 písm. a) zákona o cenách ve výši neoprávněně získaného majetkového prospěchu vyčísleného ve smyslu § 8 odst. 4 vyhlášky č. 580/1990 Sb. jako rozdíl mezi cenou za pronájem skutečně zaplacenou nájemcem a cenou, která měla být pronajímatelem maximálně účtována podle § 2 odst. 3 a § 16 odst. 2 zákona o cenách.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, v němž namítal, že rozhodnutí bylo vydáno na podkladě neúplného a nesprávně zjištěného skutkového stavu a nesprávného hodnocení dosud provedených skutkových zjištění a důkazů. Podle odvolatele správní orgán prvního stupně pochybil, když vůbec aplikoval zákon o cenách na žalobce a nezohlednil, že žalobce plní na předmětném úseku samostatnou působnost obcí spočívající v zákonné povinnosti a odpovědnosti obcí zajistit zásobování vodou a čištění odpadních vod. Nájemné je zásadním zdrojem pro financování všech funkcí, které musí být pro splnění zákonné povinnosti realizovány, takové náklady mají povahu mandatorních výdajů a nemůže tak být řeči o tom, že jde o náklady neoprávněné. Výnosy z nájemného byly výlučně použity pro potřeby financování těchto zákonných povinností, takové výnosy slouží především k financování investic do vodohospodářského majetku, případně k zajištění zlepšení dalších funkcí této infrastruktury a jde tak minimálně o podmínky hodné zřetele, které ve smyslu § 16 zákona o cenách vylučují závěr o zneužití hospodářského postavení ve smyslu § 2 odst. 3 zákona o cenách. Žalobce rovněž nesouhlasil s tím, že neexistují alternativní trhy, jak tvrdil ve svém rozhodnutí správní orgán prvního stupně. Žalobce považuje za zcela zavádějící a nesprávné vycházet při argumentaci a zjištění o správnosti výše nájemného z porovnání výše nájmu s výší zůstatkové účetní ceny spravovaného vodohospodářského majetku a izolování tohoto ekonomického údaje od toho, jaké skutečné potřeby včetně finančních příjmů musel žalobce opatřit k zajištění realizace všech svých funkcí, které je ze zákona povinen plnit při správě veřejných statků.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 26. 4. 2000 změnil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tak, že se pokuta ukládá ve výši 3 675 000 Kč; výši obvyklé ceny za pronájem majetku provozovaného nájemcem v roce 1997 zvýšil výrokem svého rozhodnutí na částku 119 725 tis. Kč. Z odůvodnění rozhodnutí se podává, že se žalovaný ztotožnil se závěry správního orgánu prvního stupně s výjimkou propočtu obvyklé ceny; dovodil, že při posuzování obvyklé ceny je třeba brát v úvahu i výsledky hospodaření v předcházejícím roce 1996. V tomto roce vybrané nájemné nepokrylo oprávněné náklady, došlo tak ke ztrátě a cena nájemného roku 1997 musí zahrnovat i prostředky k pokrytí této ztráty, přičemž je třeba vycházet ze skutečných důsledků této ztráty na hospodaření kontrolovaného roku 1997. Protože tato ztráta ovlivnila mimo jiné schopnost žalovaného splácet závazky vůči dodavatelům, bylo podle žalovaného třeba zohlednit v ceně ztrátu v té výši, která odpovídala v roce 1997 splatným závazkům přecházejícím z r. 1996, případně i let předcházejících. Žalovaný vyšel z písemného podkladu ze dne 18. 4. 2000, podle něhož závazky v r. 1996 vztahující se k investicím do nedělitelného majetku, který byl v r. 1997 pronajímán, činily 7 453 000 Kč, tyto výdaje se promítly do finančních potřeb roku 1997 z let předcházejících, a o tuto částku bylo podle žalovaného třeba zvýšit přiměřený zisk a tím i změnit obvyklou cenu pro rok 1997 propočtenou kontrolním orgánem. Po přičtení daně se obvyklá cena zvýšila o 12 218 000 Kč na částku 119 725 000 Kč a celková výše pokuty za porušení § 2 odst. 3 zákona o cenách činí 3 675 000 Kč.

O žalobních námitkách uvážil soud takto:

Žalobce v prvním žalobním bodu namítá, že správní orgány obou stupňů ignorovaly, že na žalobce je nutno pohlížet z hlediska jeho postavení nikoliv jako na subjekt, jehož činnost souvisí s hospodářskou soutěží ve smyslu § 2 zákona č. 513/1991 Sb., či ve smyslu § 2 zákona č. 63/1991 Sb., ale jako na subjekt, který plní zákonnou povinnost vymezenou Ústavou a na ni navazujícím zákonem č. 367/1990 Sb., o obcích. Žalobce poukazuje na to, že podle ustanovení § 14 odst. 1 písm. r) zákona o obcích náleží do výkonu samostatné působnosti obcí zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod; tím byla

plně přenesena do samostatné působnosti obcí odpovědnost za zajištění všech činností, kterých je k zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod pro obyvatele v jejich územním obvodu třeba, zejména činnost investiční, provozní a organizační. Žalobce je právnickou osobou, která byla vytvořena podle § 20a zákona o obcích (jako dobrovolný svazek obcí založený v intencích ustanovení § 20f a násl. zákona č. 40/1964 Sb.), jejímž předmětem činnosti je právě výkon pravomoci obcí, které vyplývají z jejich samostatné působnosti vymezené v § 14 odst. 1 písm. r) zákona o obcích. Žalobce není soutěžitelem ve smyslu § 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 63/1991 Sb., nemůže být proto považován za soutěžitele s monopolním či dominantním postavením na trhu ve smyslu § 9 zákona č. 63/1991 Sb. a nesplňuje ani podmínky skutkových podstat § 2 odst. 3, § 15 odst. 3 zákona o cenách. Žalobce není v žádném případě podnikatelem a ani se při své činnosti neúčastní jakékoli hospodářské soutěže, o výkon takové působnosti nemůže být vedena hospodářská soutěž ani nemůže být předmětem podnikatelské činnosti, neboť takovou působnost zákon svěřuje výlučně do samostatné působnosti obcí. Podle žalobce je vyloučeno, aby činnost orgánu samosprávy naplňující zákonem určený veřejný zájem, včetně činnosti směřující k zajištění financí nezbytných pro splnění stanovené zákonné povinnosti, byla označena za zneužití hospodářského postavení či za porušení cenových předpisů podle zákona o cenách. Žalobce poukázal na to, že čl. 100 odst. 1 Ústavy, který garantuje právo obcí na samosprávu, vylučuje pokládat výkon samosprávy (včetně zajištění finančních podmínek pro její řádný výkon) za rozporný s jakýmkoli zákonem vydaným na podkladě Ústavy, tedy i se zákonem o cenách.

Žalovaný tuto námitku popírá. Podle něho se ustanovení § 2 odst. 3 zákona o cenách vztahuje na jakéhokoliv prodávajícího a kupujícího. Podle něho při posouzení věci není rozhodné, zda žalobce je podnikatelem či soutěžitelem ve smyslu obchodního zákoníku nebo zákona o ochraně hospodářské soutěže. Zákon o cenách se vztahuje na každého, kdo je prodávajícím nebo kupujícím a zákonné povinnosti dle zákona o obcích nejsou se závazky vyplývajícími ze zákona o cenách v žádném rozporu.

Na svých stanoviscích účastníci řízení setrvali i při jednání konaném dne 21. 4. 2004, které soud k projednání žaloby nařídil.

Námitka žalobce není důvodná. Není pochybné, že v té době účinný zákon č. 367/1990 Sb., o obcích, výslovně svěřoval zásobování vodou, odvádění a čistění odpadních vod samostatné působnosti obcí a jednalo se tak o záležitosti, které obce spravovaly samostatně. Jde tedy o oblast, v níž obce na svém území samostatně rozhodují (a nesou i odpovědnost) o způsobu zajištění potřebných činností, kterých je k zásobování vodou, odvádění a čistění odpadních vod pro obyvatele třeba, včetně rozhodování o provozování k tomu potřebných zařízení stávajících, tak i o investicích do zařízení stávajících či budoucích. Rovněž není pochybné, že žalobce byl založen příslušnými obcemi za účelem společné správy a provozu veřejných vodohospodářských zařízení a kanalizace, tedy k výkonu výše uvedené samostatné působnosti obcí, které k výkonu této své samostatné působnosti žalobce založily.

I při výkonu samostatné působnosti jsou však obce povinny se řídit zákony a obecně závaznými právními předpisy (prováděcími předpisy), vydanými k jejich provedení (§ 13 odst. 2 zákona č. 367/1990 Sb.) a na tuto vázanost nelze pohlížet jako na rozpor s právem obcí na samosprávu garantovanou Ústavou; vstupují-li proto obce popř. žalobce či jiné obdobné právnické osoby při výkonu samostatné působnosti do právních vztahů, pak se tyto právní vztahy řídí právními předpisy soukromého či veřejného práva jimiž jsou takové právní vztahy

regulovány, a to bez ohledu na to, že jejich stranou je obec při výkonu své samostatné působnosti, ledaže by výslovně příslušná právní úprava vylučovala pro takový případ jejich aplikaci. Rozdíl mezi výkonem samostatné působnosti obcí a jimi vykonávané přenesené působnosti, spočívá v tom, že při výkonu přenesené působnosti jsou obce vázány nejen zákony a prováděcími předpisy, ale též usneseními vlády, směrnicemi ústředních správních úřadů apod.). Pro posouzení dané věci je proto rozhodující, zda při zajišťování samostatné působnosti obcí spočívající v zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod se na obce (a tedy i na žalobce, který jejich samostatnou působnost v předmětné oblasti realizuje) vztahuje zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění tehdejších předpisů (dále též „zákon o cenách“), či nikoliv.

Zákon o cenách v § 1 vymezuje předmět své úpravy. Podle odstavce 1 se vztahuje na uplatňování, regulaci a kontrolu cen výrobků, výkonů, prací a služeb pro tuzemský trh, včetně cen zboží z dovozu a cen zboží určeného pro vývoz; podle odstavce 3 platí postup podle tohoto zákona i pro převody práv a dále též pro převody a přechody vlastnictví k nemovitostem, včetně užívacích práv k nemovitostem. Z působnosti zákona jsou podle odstavce 4 vyloučeny odměny, úhrady, poplatky, náhrady škod a nákladů, úroky a tarify mezinárodní dopravy a spojů, upravené zvláštními předpisy. Z takto vymezeného předmětu úpravy zákona o cenách je nutno dovodit, že obce při výkonu své samostatné působnosti nejsou z dosahu zákona o cenách vyloučeny a že se tedy na ně, a tím i na žalobce, zákon o cenách vztahuje a jsou povinny dodržovat při výkonu své samostatné působnosti povinnosti tímto zákonem uložené.

Ukládá-li proto zákon o cenách v § 2 odst. 3 prodávajícímu (pronajímateli) zákaz zneužít svého hospodářského postavení k tomu, aby získal nepřiměřený hospodářský prospěch prodejem (nájmem) za sjednanou cenu zahrnující neoprávněné náklady nebo nepřiměřený zisk, vztahuje se tento zákaz i na obce popř. žalobce či žalobci obdobné právnické osoby, pokud majetek sloužící k plnění jejich samostatné působnosti zcizují nebo jej pronajímají. Pokud obce s takovým majetkem nakládají, nemají odlišné postavení od jiných prodávajících (pronajímatelů), byť předmětný majetek spravují jako veřejnoprávní korporace ve veřejném zájmu.

Ani zákon č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže (dále též „zákon o hospodářské soutěži“), v té době účinný, obce, popř. právnické osoby jimi zřízené k výkonu jejich samostatné působnosti, z dosahu své regulace nevylučuje. Podle § 2 odst. 1 písm. a) citovaného zákona se zákon o hospodářské soutěži vztahuje na fyzické a právnické osoby, které se účastní hospodářské soutěže, bez ohledu na to, zda jsou podnikatelé či nikoliv. Lze-li ze zákona o hospodářské soutěži dovodit, že hospodářskou soutěž lze charakterizovat jako činnost fyzických a právnických osob na relevantním trhu uspět v co nejširším rozsahu a získat na takto vymezeném trhu nejvýhodnější postavení, pak nepochybně i činnost obcí (popř. právnické osoby jimi k výkonu jejich působnosti zřízené) při zásobování pitnou vodou a odvádění a čištění odpadních vod, popřípadě při pronájmu zařízení k těmto účelům sloužících či jejich zcizování je hospodářskou soutěží.

Pokud tedy žalobce pronajímal v předmětné době obchodní společnosti V. k. J. Č., a. s., oddělitelný majetek obcí v jeho majetku a neoddělitelný majetek V. s. J. Č., byl povinen respektovat při sjednávání ceny nájmu ustanovení zákona o cenách a svědčilo-li mu výhodnější hospodářské postavení než v jakém se nacházel nájemce, stíhal jej podle § 2 odst. 3 zákona o cenách zákaz své hospodářské postavení zneužít k získání nepřiměřeného hospodářského prospěchu tím, že do ceny nájmu zahrne neoprávněné náklady nebo

nepřiměřený zisk; pokud tento zákaz porušil, dopustil se porušení cenových předpisů podle § 15 odst. 3 zákona o cenách.

Žalobce v dalším žalobním bodu namítá, že žalovaný ve svém rozhodnutí zaujal nesprávné stanovisko, že nájemné z pronajímaného majetku by mělo krýt výhradně potřeby reprodukce tohoto pronajímaného majetku a nikoliv investiční potřeby, související s rozestavěnými stavbami majetku, který pronajímán není.

K zajištění výkonu všech pravomocí podle § 14 odst. 1 písm. r) zákona o obcích, které byly převedeny obcemi na žalobce, je nutně zapotřebí dosáhnout potřebných finančních zdrojů, jejichž rozsah nelze omezit pouze na prostou reprodukci vodohospodářského majetku, který je v dané chvíli provozován na bázi nájmu s provozovatelem, ale musí být takové, aby žalobce mohl vykonávat předmětnou pravomoc obcí v celém jejím spektru. Smlouva o nájmu není klasickou nájemní smlouvou, sjednané nájemné plní funkci jediného garantovaného finančního zdroje, je pod veřejnou kontrolou a výnos z nájemného je plně užit k tvorbě a správě veřejných statků, které žalobce spravuje. Výše nájemného se odvíjí nikoliv od požadavku na dosažení co nejvyššího zisku, ale od požadavku na pokrytí všech nákladů, které žalobci při výkonu působnosti členských obcí objektivně vzniknou, a to i z hlediska systémového rozvoje vodohospodářského systému. Žalobce ani obce nemají žádný nárok či jinou garanci na dotace státu ani na bankovní úvěry. Stát sám žádnou odpovědnost za zásobování vodou, čištění a svádění odpadních vod nenese a ukládáním sankcí je tak zasahováno do Ústavou zaručeného práva na výkon samosprávy.

Žalovaný ve svém písemném vyjádření setrval na závěru, z něhož vycházely správní orgány obou stupňů, a který spočívá v tom, že nájemné z pronajímaného majetku by mělo výhradně krýt potřeby reprodukce pronajímaného majetku, nikoliv však investiční potřeby související s rozestavěnými stavbami a majetkem, který pronajímán není.

Na svých stanoviscích účastníci setrvali i při jednání dne 21. 4. 2004.

Námitka žalobce není důvodná. V předmětné věci byla posuzována cena nájemného sjednaná mezi žalobcem a obchodní společností V. k. J. Č., a.s., smlouvou o nájmu vodohospodářských zařízení. Ukládá-li § 2 odst. 3 zákona o cenách zákaz zahrnout do sjednané ceny neoprávněné náklady nebo nepřiměřený zisk, je třeba ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o cenách sjednanou cenu posuzovat ve vztahu k předmětu nájmu, neboť pronajímaný majetek je podle citovaného ustanovení zbožím, které je předmětem smlouvy o nájmu, uzavřené mezi žalobcem a uvedenou akciovou společností. Předmětná smlouva o nájmu se nevymyká obecné regulaci nájemních smluv předpisy soukromého práva a ani z hlediska zákona o cenách na ni nelze pohlížet jako na smluvní vztah, který regulaci zákona o cenách nepodléhá. Cena nájmu sjednaná mezi žalobcem a uvedenou akciovou společností tak, za předpokladu, že žalobci při uzavření nájemní smlouvy svědčilo výhodnější postavení, mohla ve smyslu § 2 odst. 3 zákona o cenách zahrnovat pouze oprávněné náklady vztahující se k pronajatému majetku, nikoliv však náklady související se zajištěním dalších činností, které pro žalobce vyplývají z výkonu zákonem stanovené působnosti obcí při zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod. Z pohledu zákona o cenách rovněž není rozhodné, k jakému účelu finanční prostředky získané ze smluvních ujednání, na něž se vztahuje ustanovení § 2 odst. 3, jsou použity; proto ani žalobcovo tvrzení (žalovaným nezpochybněné), že výnosy nájemného byly plně použity k tvorbě a správě veřejných statků žalobcem spravovaných, nemůže nic změnit na tom, že pokud cena nájemného zahrnovala neoprávněné náklady (náklady nesouvisející s pronajatým majetkem), porušil žalobce cenové předpisy

podle § 15 odst. 3 zákona o cenách.

Podle další žalobcovy námitky je z ustanovení zákona o cenách, prováděcí vyhlášky k němu (vyhl. č. 580/1990 Sb.) i zákona č. 63/1991 Sb. patrno, že tyto právní normy se nemají vztahovat na případy, kdy finanční vztahy mají povahu financování zákonných povinností. Proto také zákon o cenách výslovně hovoří o hospodářském postavení (postavení subjektů v oblasti trhu) a nikoli o postavení jako takovém, neboť má být odlišeno, že postavení určitého subjektu plynoucí ze zákona a s ním spojené plnění zákonných povinností ve veřejném zájmu není postavením hospodářským (tržním). Žalovaný na tento problém naráží a v návaznosti na to, a podle názoru žalobce v rozporu se zákonem, konstruuje a aplikuje na daný případ jen některá hlediska uvedená v § 16 odst. 2 zákona o cenách a např. uzavírá, že není možno zjistit cenový vývoj na srovnatelných trzích, neboť takové trhy neexistují. Žalovaný podle žalobce zcela přehlíží, že nejde o absenci srovnatelného trhu z hlediska jeho faktické existence, ale o absenci ve smyslu právním, neboť obce a svazky jimi založené s vodohospodářským majetkem neobchodují, nevedou s ním (ani vést nesmějí) žádnou hospodářskou soutěž, tento majetek pouze budují, rozšiřují, ochraňují a zajišťují jeho provoz, do nájmu jej svěřují pouze tehdy, pokud je tím možno efektivněji zajistit zásobování vodou či svádění a čištění odpadních vod. Úhrada za užívání vodohospodářského majetku (nájemné) se plně a výlučně užívá k úhradě nákladů výkonu příslušných činností samosprávy a její výše je proto dána nikoli působením trhu v prostředí hospodářské soutěže, ale mírou nákladů nezbytných pro řádný výkon samosprávy. Proto také může být sjednaná úhrada jiná než propočet úhrady založený na parametru účetní či tržní ceny pronajímaného majetku. Existuje sice celá řada srovnatelných dílčích systémů zásobování vodou, neexistuje však trh s tímto infrastrukturním majetkem, a proto nelze ani aplikovat na dané prostředí zákon o cenách a relevantním způsobem posuzovat předmětné vztahy v kategoriích předpokládaných v § 16 odst. 2 tohoto zákona, jako jsou zneužití hospodářského postavení, cenový vývoj na srovnatelných trzích potřeba dosažení přiměřeného zisku, tržní podmínky hodné zřetele. Tím, že žalovaný násilně aplikuje tyto pojmy na předmětný případ, v rozporu se zákonem aplikuje ve svém rozhodnutí zejména ustanovení § 2 odst. 3 ve spojení s § 16 odst. 2 zákona o cenách, ačkoliv těmto ustanovením předmětný vztah vůbec nepodléhá. Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů tak zasáhly do samosprávy způsobem, který se příčí nejen ustanovení § 13 odst. 2 zákona o obcích, ale i čl. 100 odst. 1 Ústavy, neboť ve svém důsledku limitují finančně výkon samostatné působnosti.

Nezákonnost napadených rozhodnutí podle žalobce spočívá i v tom, že správní orgány obou stupňů se neřídily ustanovením § 16 odst. 2 zákona o cenách a v důsledku toho zcela nesprávně aplikovaly § 15 odst. 3 a v návaznosti na to uložily žalobci pokutu. Žalovaný pochybil, jestliže při hodnocení věci sledoval a hodnotil pouze hledisko původní ceny (srovnal nájemné za rok 1996 a rok 1997) a hledisko potřeby dosažení přiměřeného zisku, navíc nelogicky tato hlediska zúžil na financování pouze některých výdajů a nákladů za rok 1997 (prostá reprodukce pronajímaného majetku). Z předložených podkladů jako jsou stanovy žalobce, finanční plán, plán investic, proces majetkové a organizační transformace žalobce, hodnotící zprávy apod. je zcela patrno, že jsou zde dány tak specifické podmínky hodné zřetele, že je vyloučeno, aby příjmy žalobce za nájemné dosažené za rok 1997 bylo možno považovat za důsledek zneužití hospodářského postavení žalobce ve smyslu § 2 odst. 3 zákona o cenách. Přitom sám žalovaný v odůvodnění rozhodnutí konstatuje, že veškeré příjmy žalobce byly použity pro jeho činnost, a to nepochybně v rámci plnění zákonných povinností žalobce. Nemohl proto být naplněn pojmový znak zneužití hospodářského postavení, kterým je hospodářský prospěch, zahrnující neoprávněné náklady. Nebylo zjištěno, že by žalobce kryl z nájemného za rok 1997 jakékoliv náklady, které by se netýkaly plnění

jeho zákonných povinností a nelze proto vůbec o neoprávněných nákladech hovořit. Obdobná námitka platí i o kategorii nepřiměřeného zisku.

Žalovaný ve svém písemném vyjádření poukázal na to, že správní orgány vycházely ze stanoviska Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, podle něhož je žalobce soutěžitelem podle § 2 odst. 1 písm. a) zákona o hospodářské soutěži a má monopolní postavení na území obcí, kde je provozována vodárenská soustava a infrastruktura vodovodů a kanalizací v zajišťování dodávek pitné a užitkové vody a odvádění a čištění odpadních vod na území, kde je toto provozováno; z toho dovodily, že žalobce má na tomto území nutně i monopolní postavení i v oblasti pronajímání tohoto vodohospodářského zařízení, prostřednictvím, něhož jsou dodávky vody a odvádění a čištění odpadních vod uskutečňovány. Žalovaný dovozuje, že samotná existence jiných systémů v jihočeském regionu fungujících na bázi vlastníka vodohospodářského majetku a nájemce jako provozovatele nevylučuje výhodnější hospodářské postavení. Pokud jde o namítané nerespektování hledisek, z nichž měly správní orgány podle § 16 odst. 2 zákona o cenách vycházet při posuzování, zda došlo ke zneužití hospodářského postavení při sjednání ceny, poukázal žalovaný na to, že všechna hlediska v tomto ustanovení uvedená byla správním orgánem zohledněna s výjimkou cenového vývoje na srovnatelných trzích a odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí, ve kterém byly uvedeny důvody, proč z tohoto hlediska nebylo možno vycházet.

V souvislosti s aplikací § 16 odst. 2 zákona o cenách namítal žalobce i vadu řízení a vytýkal, že správní orgány obou stupňů neprovedly k některým rozhodujícím právním skutečnostem vůbec žádná skutková zjištění, ačkoliv taková potřeba zde jednoznačně vyplývala, jako např. okolnosti zjištění cenového vývoje na srovnatelných trzích (považovaly-li výkon činnosti samosprávy za trh), když jak v rámci jihočeského regionu, tak i celé republiky obdobné systémy zajišťování zákonné povinnosti obcí při zásobování vodou existují, správní orgány, aniž by provedly dokazování, se spokojily s konstatováním, že srovnatelný systém resp. trh neexistuje a nelze sledovat tedy ani obdobný cenový vývoj.

Jak již soud výše vyložil, nelze žalobci přisvědčit v tom, že zákon o cenách či zákon o hospodářské soutěži se nemají vztahovat na případy, kdy finanční vztahy mají povahu financování zákonných povinností; stejně tak to platí i o vyhlášce č. 580/1990 Sb., kterou se provádí zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, která, jako prováděcí předpis k zákonu o cenách, se může pohybovat jen v rámci zákona a k jeho provedení.

I když žalobcova námitka zpochybňující aplikaci ustanovení § 16 odst. 2 zákona o cenách směřovala ke zpochybnění, zda na daný vztah vůbec lze aplikovat ustanovení zákona o cenách, je třeba žalobci přisvědčit v tom, že žalovaný i správní orgán prvního stupně aplikovaly ve svých rozhodnutích v rozporu se zákonem hlediska uvedená v ustanovení § 16 odst. 2 zákona o cenách. Rovněž tak je třeba žalobci přisvědčit, vytýká-li správním orgánům obou stupňů, že neprovedly žádná skutková zjištění k okolnosti zjištění cenového vývoje na srovnatelných trzích, i když jak v rámci jihočeského regionu tak i celé republiky obdobné systémy zajišťování zásobování vodou existují a správní orgány, aniž by provedly dokazování, se spokojily s konstatováním, že srovnatelný trh neexistuje a nelze sledovat ani obdobný cenový vývoj.

Zákon o cenách v § 16 odst. 2 stanoví kontrolním orgánům povinnost při posuzování toho, zda došlo ke zneužití hospodářského postavení při sjednání ceny, vycházet především z cenového vývoje na srovnatelných trzích, potřeby dosažení přiměřeného zisku, původní ceny a vývoje nákladů a dalších tržních podmínek hodných zřetele. I když uvedený výčet

hledisek, z nichž správní orgán má při posuzování zneužití hospodářského postavení při sjednání ceny vycházet, je výčtem příkladným, lze současně dovodit, že je povinností správního orgánu z takto příkladmo vypočtených hledisek vycházet a případně je, podle okolností konkrétního případu, doplnit i o hlediska další.

Z rozhodnutí správního orgánu prvního stupně vyplývá, že správní orgán při posuzování toho, zda žalobce zneužil svého hospodářského postavení, vycházel z úrovně původní (výchozí) ceny pronájmu a vývoje nákladů v čase a potřeby dosažení přiměřeného zisku; porovnáním ceny pronájmu v letech 1995 až 1997 ve vztahu k objemu pronajatého majetku v porovnávaném období dospěl k závěru, že pokles ceny pronájmu v roce 1997 neodpovídal podstatnému snížení objemu pronajatého majetku, což dokládá konkrétními údaji. Zabýval se rovněž hlavními faktory, které v roce 1997 působily na úroveň ceny a za oprávněné náklady považoval materiálové, mzdové a ostatní přímé a nepřímé náklady spojené s pronajímaným majetkem; za neoprávněné náklady pak považoval náklady související s provozem oddělitelného majetku obcí (podíl odpisů HIM, poskytnuté příspěvky těmto obcím, nákladové úroky, úroky z prodlení, placené pokuty a penále), které si obce v průběhu let 1996 a 1997 převzaly do své správy a jehož provozování již zajišťovaly obce. Z dalších hledisek, uvedených v § 16 odst. 2 zákona o cenách, pak správní orgán prvního stupně posuzoval i hledisko potřeby přiměřeného zisku a usoudil, že i když žalobce zajišťuje činnosti spočívající ve výrobě a dodávce pitné vody a odvádění a čištění odpadních vod v jeho zájmové oblasti jako neziskové, je třeba do propočtu obvyklé ceny za pronájem vodohospodářského majetku zahrnout i přiměřený zisk na krytí objektivně prokázaných potřeb, včetně prostředků na tvorbu fondu podpory investic. Správní orgán prvního stupně konečně posoudil i další tržní podmínky hodné zřetele, za něž považoval skutečnost, že vysokou cenou pronájmu fakturovanou obchodní společnosti V. k. J. Č., a. s., byla kompenzována nízká cena za pronájem oddělitelného majetku obcí, které si v průběhu roku 1997 převzaly svůj oddělitelný majetek do vlastní správy, s následným bezúplatným převodem formou darovacích smluv. Pokud jde o hledisko cenového vývoje na srovnatelných trzích, správní orgán uzavřel, že z tohoto hlediska nebylo možno vycházet, neboť nebyl nalezen srovnatelný případ pronájmu obdobných zařízení na soutěžním trhu a nebylo tudíž možno provést srovnání sjednaných podmínek a ceny tohoto pronájmu s podmínkami a cenou srovnatelného zboží (pronájmu) sjednanou na trhu, kde by v době uzavření dohody o ceně existovala účinná hospodářská soutěž.

Žalovaný v napadeném rozhodnutí posuzoval možné zneužití hospodářského postavení žalobcem z hledisek uvedených v § 16 odst. 2 zákona o cenách v kontextu s ustanovením § 1 odst. 1 vyhlášky č. 580/1990 Sb. a dospěl k závěru, že za obvyklou cenu, s níž se sjednaná cena porovnává pro posouzení nepřiměřeného hospodářského prospěchu, je cena, která se vytvořila na konkurenčním trhu, na kterém existuje podstatná hospodářská soutěž, nikoliv taková cena, která by byla ovlivněna výhodnější hospodářskou pozicí některého nebo některých subjektů na tomto trhu. Žalovaný dovodil, že v konkrétním případě jde nikoliv o trh soutěžní, ale o trh s výrazným dominantním postavením pronajímatele, obvyklou cenu rovnající se ceně tržní na relevantním trhu ve smyslu hlediska uvedeného v § 16 odst. 2 zákona o cenách by bylo nutno nalézt na jiném, do značné míry srovnatelném, avšak soutěžním trhu. Žalovaný pak uzavřel, že s ohledem na značnou specifičnost pronajímaného majetku není možno nalézt cenu téhož či srovnatelného majetku s kvalitativními, platebními a jinými podmínkami, které by dovolily nalezení takového nájemného na tomto trhu vybraném pro porovnání, které by umožnilo v dostatečné míře při volbě srovnávacích metod dospět k obvyklému nájemnému majetku, který je předmětem správního řízení.

Žalovaný i správní orgán prvního stupně pochybily, pokud hledisko cenového vývoje na srovnatelných trzích, z něhož je třeba vycházet při posuzování zneužití hospodářského postavení při sjednání ceny podle § 2 odst. 3 zákona o cenách, spojují pouze s existencí trhu, na němž se uplatňuje účinná hospodářská soutěž. Zákon o cenách předmětné hledisko váže však pouze na existenci srovnatelného trhu jako takového a cenový vývoj na něm, nikoliv však již na podmínku že takovým trhem může být pouze trh, na němž existuje účinná hospodářská soutěž.

Soud se ztotožňuje se závěrem správních orgánů, že obcím, a tedy i žalobci, svědčí v předmětné věci monopolní postavení při pronajímání vodohospodářského zařízení, prostřednictvím kterého jsou uskutečňovány dodávky vody a odvádění a čištění odpadních vod. Stanovisko Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 17. 3. 1998, které na podporu tohoto závěru správní orgány opatřily a učinily podkladem svého rozhodnutí, a jímž provedl soud důkaz, byl legitimním podkladem, vydaným správním orgánem v rámci působnosti stanovené v § 11 odst. 1 písm. a) zákona o hospodářské soutěži.

Je nepochybné, že na trhu, na němž má soutěžitel monopolní postavení ve smyslu § 9 odst. 1 zákona o hospodářské soutěži, soutěžitel není soutěži vystaven; to však neznamená, že by v takovém případě trh neexistoval. Nachází-li se v takovém postavení žalobce jako dodavatel vody a čištění odpadů v příslušném regionu a v daném případě i jako pronajímatel vodohospodářských zařízení, prostřednictvím nichž jsou dodávky uskutečňovány, nevylučuje tato skutečnost sama o sobě existenci jiných srovnatelných trhů, na nichž se uskutečňují dodávky vody a čištění odpadů či jsou pronajímána vodohospodářská zařízení k těmto účelům sloužící, byť obcím, popřípadě právnických osobám obdobným žalobci, na těchto trzích rovněž svědčí monopolní postavení. Jak vyplývá ze správního spisu i napadeného rozhodnutí, žalovaný existenci takových srovnatelných trhů nepopírá. Právní názor žalovaného o neexistenci srovnatelného trhu a tím i o vyloučení zákonného hlediska posouzení cenového vývoje na srovnatelných trzích, z něhož měl podle § 16 odst. 2 zákona o cenách při posuzování zneužití hospodářského postavení žalobce při sjednání ceny nájmu vodohospodářských zařízení obchodní společnosti V. k. J. Č., a. s. vycházet, je v rozporu se zákonem. Bylo povinností žalovaného zjistit a ověřit cenový vývoj na srovnatelných trzích, na nichž byla v posuzované době pronajímána vodohospodářská zařízení a na základě takto zjištěných pokladů a ve spojení s dalšími zákonem stanovenými hledisky posoudit, zda žalobce při sjednání ceny nájmu zneužil své hospodářské postavení a porušil cenové předpisy či nikoliv; jestliže tak žalovaný neučinil, rozhodoval na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu.

Porovnání cenového vývoje na srovnatelných trzích je jedním z rozhodujících hledisek, z nichž musí posouzení zneužití hospodářského postavení žalobce při sjednání ceny pronajímaných vodohospodářských zařízení vycházet a zjištění takové ceny má zásadní význam jak pro samotný úsudek o porušení cenových předpisů podle § 15 odst. 3 zákona o cenách, tak i pro případnou výši sankce, pokud žalobce cenové předpisy porušil. Nejvyšší správní soud proto podle § 78 odst. 1 s. ř. s. napadené rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně trpící týmiž nedostatky pro nezákonnost a též pro vady řízení zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, aniž by pro další řízení o této věci bylo třeba zkoumat důvodnost dalších žalobcem uplatněných námitek zpochybňujících zákonnost rozhodnutí žalovaného či jeho procesní pochybení. V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem, který Nejvyšší právní soud vyslovil v tomto rozhodnutí (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Výroky o náhradě nákladů řízení účastníkům řízení se opírají o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovanému, který ve věci neměl úspěch, právo na náhradu nákladů řízení nenáleží, žalobce, jemuž by jinak náhrada nákladů příslušela, se náhrady nákladů výslovně vzdal.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. 4. 2004

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu