



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Magdaleny Ježkové a soudců JUDr. Jany Kábrtové a Mgr. Tomáše Blažka ve věci žalobce: **Královéhradecká provozní, a.s.**, se sídlem Víta Nejedlého 893/6, Hradec Králové, zastoupený Mgr. Lukášem Nohejlem, advokátem se sídlem Římská 104/14, Praha, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 6. 2015, č. j. 19581/15/5000-10610-711414,

t a k t o :

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce se domáhá přezkoumání shora označeného rozhodnutí žalovaného, jímž bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Specializovaného finančního úřadu ze dne 4. 3. 2015, č. j. 40772/15/4127-20735-607803. Specializovaný finanční úřad uvedeným rozhodnutím uložil žalobci pokutu ve výši 900 000 Kč za správní delikt dle § 16 odst. 1 písm. d) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách (dále jen „zákon o cenách“), kterého se dopustil tím, že nerespektoval závazný postup při tvorbě ceny nebo při kalkulaci ceny podle § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách, a to za období od 1. 1. 2011 do 31. 12. 2012. Zároveň žalobci uložil

povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1000 Kč. Správní orgán neuznal jako ekonomicky oprávněné náklady ve smyslu § 2 odst. 7 písm. a) zákona o cenách část nákladů na reklamu a propagaci a náklady na podporu ochranné známky, které žalobce zahrnul do kalkulací cen vody pitné a vody odvedené v položkách správní režie. Pro vodu dodanou a pro vodu odvedenou tak žalobce sjednal a požadoval ceny, jejichž výše nebo kalkulace nejsou v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen.

II. Shrnutí argumentace obsažené v žalobě

[2] Žalobce předně namítá (část 1.1 žaloby), že žalovaný se dopouští „*nesprávných volných hodnotících úvah a domněnek*“ a činí na jejich základě „*chybné závěry o objektivních skutečnostech*“, tyto volné úvahy nahrazují právní argumentaci a jsou použity zásadně proti žalobci a v jeho neprospěch, byť v mnoha případech nejsou vůbec relevantní pro posouzení ekonomické (ne)oprávněnosti nákladů na reklamu a propagaci a na podporu ochranné známky. Z hodnotících a nepodložených úvah je dle žalobce zřejmá neúměrná zaujatost žalovaného i správního orgánu I. stupně proti němu. Konkrétně jde dle žalobce o následující „*nesprávné a nepodložené závěry*“.

[3] Žalobce takto nejprve polemizuje (část 1.1.1) s argumentací správních orgánů, podle níž je růst ceny vodného negativní skutečnost, kterou způsobuje žalobce tím, že zahrnuje náklady na reklamu a propagaci a na podporu ochranné známky do ceny vody pitné a odvedené. Správní orgány přitom zdůrazňují přímou souvislost mezi zvýšením ceny vodného a poklesem spotřeby vody. Podle žalobce však spotřeba vody závisí zejména na technologiích používaných domácnostmi a průmyslovými podniky, elasticitě poptávky, na odpovědném chování odběratelů a na dalších vlivech nezávislých na ceně vody. Dodávky pitné vody a odvádění odpadních vod se řadí spíše k neelastické poptávce, cena produktu tedy ovlivňuje jeho spotřebu ve velmi omezeném rozsahu. Důkazem, že klesající spotřeba vody není důsledkem růstu cen vodného, je skutečnost, že pokles spotřeby vody je vykazován i vodárenskými společnostmi, u nichž byla cena pitné vody a odvedené vody po několik let ve stejné výši.

[4] Růst ceny vody je závislý nejen na postupu provozovatele, ale zejména na dalších okolnostech, jako je cena vstupů (zejména energie), inflaci, cena souvisí i s rozšiřováním distribuční sítě, náklady na rozšiřování sítě, obnovu, s poklesem spotřeby, např. v důsledku ukončení podnikatelské činnosti průmyslových velkoodběratelů. Žalovaný poukazuje na skutečnost, že ceny vody pitné a odvedené jsou v oblastech působení společnosti VEOLIA většinou nad celostátním průměrem a že právě v Hradci Králové jsou ceny vody údajně vysoko nad celostátním průměrem. Dle žalobce jde o „*ryze diskriminační a skutečnými fakty a argumenty nepodložená tvrzení*“, jež se svou povahou blíží „*dikci bulvárních periodik*“. Každá oblast v ČR má totiž jiné podmínky, jinou kvalitu vody a s tím související nutnost případných větších či menších úprav surové vody, výši nákladů spojených s jejím přivedením od zdroje k odběratelům, případně čerpáním podzemní vody, stav vodárenské infrastruktury vyžadující menší či větší opravy a výměnu. Náklady na obnovu jsou plně zahrnuty v ceně vodného a stočného a tvoří její podstatnou část buď přímo, nebo v kalkulační položce nájemné. Je zde přímá úměra mezi prostředky investovanými do obnovy vodovodní a kanalizační sítě a výší vodného a stočného. Čím více tedy vlastník a provozovatel postupují jako řádný hospodář a pečují o stav vodárenské infrastruktury, investují do obnovy a rozvoje vodovodních a kanalizačních sítí, kdy např. připojují za stejnou cenu i obce, jejichž samostatné připojení by bylo ekonomicky výrazně nerentabilní, tím je vyšší cena vodného a

stočného. V mnoha obcích je nižší vodné a stočné, ale netvoří se finanční rezervy na obnovu řadu let; výsledkem je, že vodovody a kanalizace jsou téměř na hranici provozuschopnosti a budou čím dál častější havárie a potřeba oprav a rekonstrukcí. Žalobce pro ilustraci provedl srovnání všech položek výpočtu ceny pro vodné a stočné za rok 2012 u něj a u společnosti Vodovody a kanalizace Pardubice, a.s. Dovodil z něj, že v ceně stočného za rok 2012, které bylo v obou případech v téměř srovnatelné výši, tvoří u žalobce náklady na obnovu 66,02 %, zatímco u společnosti Vodovody a kanalizace Pardubice, a.s., pouze 28,84 %.

[5] Podle žalobce je tedy nesprávný základní náhled správních orgánů, dle nějž samotný růst ceny vody (bez uvedení dalších souvislostí a okolností) je negativní skutečností. Správní orgány problematiku (nesprávně) pojmají tak, že růst ceny pitné vody a odváděné vody je negativní skutečností, kterou způsobuje žalobce tím, že zahrnuje náklady na reklamu a propagaci ochranné známky do ceny vody pitné a odvedené. Tím systematicky vytvářejí dojem, že se žalobce dopouští nezákonného a neetického chování, zejména ve vztahu k odběratelům (spotřebitelům). Podle žalobce jde o projev zaujatosti správních orgánů vůči němu, o porušení základních zásad správního řízení (zásady legality, zásady materiální pravdy) a o systematické opomíjení důkazů a tvrzení předložených žalobcem.

[6] Žalobce dále poukazuje na nesprávné pojetí relevantního trhu ze strany správních orgánů (část 1.1.2). Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že všichni vlastníci vodovodů nebo kanalizací vybírají jejich provozovatele pouze podle ekonomického, popř. technologického hlediska. Jde o posun v přístupu správních orgánů, které doposud nebyly ochotny zohlednit námitky žalobce, že cílem jeho reklamy nemusí být primárně přímé působení na nového odběratele za účelem jeho získání nebo zvýšení spotřeby existujícího odběratele, ale získání nového smluvního vztahu na provozování vodovodu nebo kanalizace s vlastníkem vodovodů nebo kanalizací a rozšíření okruhu odběratelů. Žalobce totiž jako provozovatel vodovodů a kanalizací získává nové odběratele v naprosté většině případů v důsledku výběru ze strany vlastníka příslušných vodovodů a kanalizací. Reklama a propagace tak má působit na vlastníky vodárenské infrastruktury, nikoliv primárně na jednotlivé odběratele (byť na vlastníky může působit zprostředkovaně právě díky spokojenosti odběratelů). Žalovaný uvedené skutečnosti připouští, nicméně prezentuje jako skutečnost svoji domněnku, že všichni veřejnoprávní i soukromoprávní vlastníci vodárenské infrastruktury vybírají provozovatele pouze podle ekonomického, popř. technologického hlediska. Dle žalobce však je tato úvaha „*zcela mimo realitu*“.

[7] Už rozhodnutí obce, že vodárenská infrastruktura bude provozována třetí osobou, presumuje, že obec o existenci potenciálního provozovatele ví, což předpokládá, že potenciální provozovatel určitým způsobem (tj. mj. reklamou a propagací) prezentuje ve vztahu k veřejnosti svou společnost, silnou značku, nabízené služby. Provozovatel tedy má zájem přesvědčit obce, aby mu svěřily provozování vodárenské infrastruktury, k čemuž nepochybně působí i reklamou, svou propagací a také tím, že patří do silné nadnárodní skupiny, reprezentované jednotnou značkou, která garantuje dlouholetou zkušenost s provozováním, kvalitu služeb apod. Obec v rámci koncesního nebo zadávacího řízení často v rámci kvalifikačních kritérií stanoví určitou úroveň doplňkových služeb zákazníkům a způsob komunikace s nimi (zákaznická linka apod.); pokud obec oslovuje vybrané uchazeče v rámci zadání veřejné zakázky malého rozsahu přímo, oslovuje uchazeče, o nichž má obecně povědomí, uchazeče, u nichž předpokládá, že splní požadavky, jakož i uchazeče, u nichž lze očekávat, že budou schopni zajistit bezpečné a plynulé provozování po celou dobu trvání smlouvy. Dále obec volí mezi tím, zda bude vůči provozovateli vystupovat samostatně, nebo zda je pro ni výhodnější určitou formou spolupracovat s dalšími obcemi. Společnost

Vodovody a kanalizace Hradec Králové, a.s. (dále též „VAK HK“) je takovou formou spolupráce. Rozhodnutí o vložení majetku do VAK HK, které implikuje jeho následné provozování ze strany žalobce, je nepochybně rovněž ovlivněno reklamou, vnímáním žalobce ze strany veřejnosti i obcí. Ať již obec zvolila kteroukoliv cestu, zástupci obce jsou odpovědní svým občanům za výběr vhodného provozovatele, kdy výběr pouze podle ceny by byl porušením povinnosti péče řádného hospodáře, neboť ve vztahu k občanům nesou odpovědnost za splnění potřeb hygienických, zdravotních, kvalitativních atd. Žalobce nepochybně, že pro běžného spotřebitele je zásadní otázka ceny a nelibě nese každé její zvyšování; uvědomělí zástupci obcí však nemohou zohledňovat pouze cenu, neboť musejí zajistit zejména plynulé a bezpečné provozování vodovodu nebo kanalizace, ve smyslu § 8 odst. 1 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o vodovodech a kanalizacích“). V případě soukromoprávních vlastníků vodárenské infrastruktury (developerů) lze těžko očekávat jiné kritérium výběru než efektivitu a přínos ve vztahu k vynaloženým prostředkům, tj. k ceně. Ani v jejich případě však uvedené kritérium nelze ztotožňovat s tím, že se rozhodují jen na základě ceny.

[8] Relevantním trhem pro žalobce je trh, na kterém vlastníci vodárenské infrastruktury vybírají provozovatele. Tento trh není monopolní, naopak je zde mnohost subjektů a konkurenční prostředí, což odůvodňuje to, že společnost účastníci se na tomto trhu použije mj. i prostředky reklamy, propagace a benefity vyplývající z příslušnosti k silné značce VEOLIA. Kategorický závěr žalovaného, že reklama a propagace nemá ve vztahu k trhu provozovatelů vodárenské infrastruktury zcela žádný vliv, je tak dle žalobce nesprávný. Popírá opakovaně potvrzenou vědeckou teorii přímého i nepřímého (podvědomého) vlivu a působení reklamy a propagace, jakož i používání ochranných známek na rozhodování subjektu. Tvzení, že náklady na reklamu a propagaci a na podporu ochranné známky by řádný hospodář v pozici žalobce nevynaložil a tudíž jsou ekonomicky neoprávněné, tedy dle žalobce neobstojí.

[9] Žalobce v této souvislosti zpochybňuje rovněž pojetí reklamy zastávané správními orgány (část 1.1.3). Žalovaný vyšel z definice reklamy obsažené v § 1 odst. 2 zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání (dále jen „zákon o regulaci reklamy“). Žalobce ale poukazuje na to, že vymezení pojmu „reklama“ je v uvedeném zákoně provedeno pro účely její regulace v některých úzce vymezených specifických oblastech (tabákové výrobky, střelné zbraně apod.) a pro účely možnosti jejího zákazu či omezení. Z této definice nelze usuzovat, že obsah pojmu reklama v běžném (i neprávním) světě je chápán takto úzce. Žalovaný navíc i tuto definici dezinterpretuje. Podle žalovaného se reklamou rozumí „zejména podpora spotřeby.“ Tato interpretace je však nesprávná, ve zmíněné definici reklamy jde o podporu podnikatelské činnosti, zejména o podporu devíti v zákoně uvedených cílů, ke kterým podpora směřuje. I rozšíření okruhu odběratelů (a nikoliv primárně zvýšení spotřeby stávajících) získáním nových a dalších částí vodárenské infrastruktury jako předmětu provozování může být legitimním cílem reklamy a propagace, a náklady na reklamu a propagaci a podporu ochranné známky za tím účelem vynaložené jsou plně v souladu s péčí řádného hospodáře.

[10] Žalobce dále polemizuje se závěry správních orgánů ohledně účelnosti a efektivity nákladů vynaložených na reklamu a propagaci a na podporu ochranné známky (část 1.1.4). U kategorie lidské činnosti typu reklamy, propagace a podpory ochranné známky je dle žalobce zřejmý její účel, obvykle je zřejmý i její efekt, který je však často těžko měřitelný

objektivními kritérii. K tvrzením o efektivitě nicméně dokládal znalecký posudek „Kvantifikace přínosů z využívání ochranné známky VEOLIA a určení dalších nekvantifikovaných přínosů ve společnosti Královéhradecká provozní, a.s.“, kterým se však správní orgány nikterak nezabývaly.

[11] Reklamní kampaně žalobce, byť přímo a výslovně nevyzývají ke spotřebě vody (výjimkou je reklamní kampaň kohoutkova.cz), mají rovněž za cíl podpořit značku společnosti a tím přispět k jejímu prosazení ve všech dílčích oblastech trhu s rozvinutou konkurencí, na kterých společnost působí. Reklama a propagace v podobě kampaně kohoutkova.cz cílí na odběratele a má přímý vliv na velikost spotřeby vody v dílčím segmentu trhu. Její cíl a efekt správní orgány uznaly a náklady na ní vynaložené považovaly za ekonomicky oprávněné. Prostřednictvím pozitivních efektů této reklamní kampaně nicméně žalobce oslovuje i potenciální smluvní partnery – vlastníky vodárenské infrastruktury. Žalobce poukazuje na vzájemné pozitivní synergické přímé i sekundární efekty reklamy a propagace na vlastníky vodárenské infrastruktury a odběratele, které je nutné posuzovat ve své komplexnosti a nelze oddělovat reklamu a propagaci cílenou primárně na odběratele a primárně na vlastníka, neboť působení reklamy a propagace a vytváření určitého obrazu značky není takto přímočaré. Nemá tedy žádné opodstatnění rozlišování nákladů na reklamu a propagaci vynaložené na kampaň kohoutkova.cz a ostatních nákladů na reklamu a propagaci. Reklamu a propagaci je třeba chápat i v širším smyslu nejen jako prostředek k přesvědčování k preferenci a koupi konkrétního produktu nebo služby, ale i jako nástroj k vytvoření obrazu a vnímání určité značky či jejího výrobce ze strany veřejnosti, nástroj pro identifikaci produktů či služeb určitých vlastností, pro budování identity a obliby určité značky, budování důvěry v kvalitu dodávané vody, podporu ekologického chování občanů atd. Efekt reklamy a propagace nemusí spočívat v přímém zvýšení spotřeby vody, zvýšení počtu odběratelů či zvětšení distribuční sítě, ale i ve zmírnění přirozeného poklesu spotřeby vody či snížení počtu odběratelů (odběratelé mají v konkrétních případech možnost volby a této možnosti skutečně využívají, např. vybudováním vlastní studny).

[12] Pokud jde o monitoring tisku, jde primárně o standardní součást aktivit ekonomických subjektů a jejich účelem je sledování obrazu žalobce a značky na trhu; je tedy nástrojem pro zefektivnění reklamních aktivit žalobce, ale i součástí managementu a vnitřního kontrolního procesu a fungování společnosti. Závěr správního orgánu, že sledovaná média nejsou spolehlivým zdrojem odborných technickoekonomických informací, je obrazem nepochopení funkce monitoringu médií, který je součástí funkčního komplexu reklamních a propagačních aktivit a efektivního managementu. Odvolací orgán dále označuje kodexy etiky, kodexy bezpečnosti práce, ekologický kodex a jiné interní písemnosti, které žalobce doložil, za interní sdělení, která jsou běžným procesem řízení společnosti. Žalobce má za to, že právě proto jsou náklady s tím spojené ekonomicky oprávněnými, správní orgán tak sám dospěl k závěru, že jde o náklady oběhu. Žalobce protestuje také proti tomu, že správní orgán jako odůvodnění pro neuznání nákladů spojených s propagací loga VEOLIA za ekonomicky oprávněné uvádí, že skupina VEOLIA přestala žalobce spojovat s logem VEOLIA, čímž údajně sama zpochybnila jeho pozitivní vliv na konečného spotřebitele ve smyslu růstu spotřeby vody. V kontrolovaném období r. 2011 a 2012 bylo logo VEOLIA zcela spojeno se společností žalobce. Správní orgán nemůže na základě skutečností nastalých v budoucnu vyvozovat závěry do minulosti ve vztahu ke kontrolovanému období. Logo VEOLIA navíc nezmizelo, žalobce jej i v současnosti používá, zároveň však u něj dochází ke zvyšování podpory vlastní značky.

[13] Rovněž podporu ochranné známky je dle žalobce třeba vnímat ve vztahu k vlastníkům vodárenské infrastruktury. Vedle základního účelu ochranné známky, tj. rozlišujícího označení, je třeba zohlednit, že chování vlastníků vodárenské infrastruktury při výběru provozovatele je pozitivně i negativně ovlivňováno nejen samotnou úrovní poskytovaného zboží nebo služeb, ale i tím, jak vlastník provozovatele vnímá. Lze předpokládat, že jako obchodního partnera bude preferovat společnost, která je členem silné skupiny, je garantována určitá dlouholetá úroveň a kvalita služeb a servisu, zkušenost, know-how, zvláště v oblasti, jakým se provozování vodovodů a kanalizací pro veřejnou potřebu, která je naplňováním základní lidské potřeby a veřejného zájmu.

[14] Pro srovnání žalobce poukazuje na to, že ve Spojených státech amerických je dlouhodobě na ústavní úrovni a v rozhodovací praxi nejvyšších soudů zakotveno právo „public utilities company“ (veřejné utilitní společnosti) na inzerci a právo na zahrnování reklamních nákladů do regulované ceny. Konkrétně odkazuje na text Michaela A. Meyera „Advertising by Public Utilities as an Allowable Expense for Ratemaking: Assault on Management Prerogative“, publikovaný ve *Valparaiso University Law Review*, roč. 1978, č. 1, na str. 87-126, a na judikaturu uváděnou v této publikaci, zejména na rozhodnutí Nejvyššího soudu státu Massachusetts ve věci *New England Tel. & Tel. Co. v. Dep't of Pub. Utils.*, 360 Mass. 443, 275 N.E.2d 493 (1971).

[15] Žalobce dále namítá (část 1.2 žaloby), že žalovaný posuzuje ekonomickou (ne)oprávněnost nákladů na reklamu a propagaci a na podporu ochranné známky dle kritérií, které nemají oporu v právních předpisech. Konkrétně jde o kritéria: 1) účelnost a efektivita; 2) srovnání se smíšenými vodárenskými společnostmi, které nezahrnují náklady na reklamu a propagaci a podporu ochranné známky do kalkulace vodného a stočného; 3) ochota spotřebitele zaplatit náklady v ceně vody; 4) argumentace účelem zákona – ochrana slabší smluvní strany. Žalovaný se naopak nezabývá kritérii plynoucími z právních předpisů a související judikatury správních soudů.

[16] Kritéria účelnosti a efektivit by dle žalobce mohla být zohledněna pouze prostřednictvím posouzení této činnosti z pohledu péče řádného hospodáře. V případě podnikatelského subjektu je v souladu s péčí řádného hospodáře rozšiřování množství a objemu poskytovaných služeb a počtu zákazníků. Efekt reklamních kampaní je obtížně měřitelný, tím však není zpochybněna účelnost vynaložení prostředků na reklamu a propagaci. Pokud jde o kritérium ad 2), žalobce uvádí, že tzv. smíšené vodárenské společnosti jsou vlastníky vodárenské infrastruktury a současně jejími provozovateli. Obvykle nemají zájem ani podmínky pro to, aby provozovaly vodárenskou infrastrukturu jiných vlastníků. Nemusí tedy soutěžit s jinými subjekty o vodárenskou infrastrukturu k provozování. Srovnání žalobce a smíšených vodárenských společností je tak nepřiléhavé. Ve vztahu ke kritériu ad 3) žalobce namítá, že pokud by se ekonomická oprávněnost posuzovala podle toho, zda daný náklad je či není spotřebitel ochoten zaplatit v ceně vodného a stočného, jistě by se dalo dospět k závěru, že spotřebitel není ochoten dobrovolně platit ani jiné náklady, např. průměrný zisk provozovatele, náklady na obnovu, náklady na mzdy (popř. nad určitou výši). Také kritérium ad 4) bylo dle žalobce užito v rozporu se zásadou zákonnosti. Pokud se správní orgány mají řídit „smyslem zákona“ a podle své úvahy označovat určité náklady za ekonomicky oprávněné a jiné za neoprávněné, není třeba v zákoně či ve správní praxi vymezovat žádná kritéria ekonomické oprávněnosti.

[17] Podle žalobce je povinností správních orgánů posuzovat ekonomickou oprávněnost zásadně podle následujících (a nikoliv jiných) kritérií: i) jde o kategorii nákladů uvedenou v

§ 2 odst. 7 zákona o cenách a v části II. cenového výměru Ministerstva financí č. 01/příslušný rok; ii) náklady odpovídají dlouhodobě obvyklé úrovni těchto nákladů v obdobných ekonomických činnostech s přihlédnutím k zvláštnostem daného zboží; iii) vynaložení nákladů je doložitelné z účetnictví; iv) nejde o náklady zahrnuté ve výčtu v části II. cenového výměru Ministerstva financí; v) v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2008, č. j. 2 Afs 109/2007 – 146, jde o náklady, které by v konkrétních případech kontrolované osoby vynaložil řádný hospodář.

[18] Ad i) žalobce namítá, že náklady na reklamu, propagaci a podporu ochranné známky jsou z hlediska ekonomické teorie uznávanými a podstatnými náklady oběhu zboží, a to konkrétně čistými náklady oběhu zboží. Ad ii) žalobce uvedl, že pokud má být zjišťována dlouhodobá obvyklost úrovně nákladů, lze toho dosáhnout pouze porovnáním nákladovosti u kontrolovaného subjektu s jinými subjekty podnikajícími za obdobných podmínek. Vynakládají-li obdobné subjekty rovněž náklady na reklamu a propagaci v obdobné míře, pak se jedná o obvyklé chování. Relevantní srovnání je též posouzení výše nákladů na reklamu a propagaci ve vztahu k dosavadní praxi žalobce - žalobce uplatňuje náklady, propagaci a na podporu ochranné známky dlouhodobě ve stabilní výši. Tyto náklady již byly předmětem cenové kontroly, při níž nebyla zpochybněna ani jejich ekonomická oprávněnost jako celek, ani jejich výše. Ad iii) žalobce zdůraznil, že vynaložení nákladů je doložitelné z účetnictví, což správní orgán nikdy nezpochybnil.

[19] Ad iv) žalobce namítl, že náklady na reklamu, propagaci a podporu ochranné známky nejsou zahrnuty ve výčtu v části II. cenového výměru č. 01/příslušný rok. Uvedený výčet je sice demonstrativní, ale zákonodárce v tomto odvětví nepochybně předpokládal podmínky a fungování trhu obdobné, jako v případě trhu, na kterém působí žalobce (z povahy dodávaného zboží a služeb vyplývá, že v určitém regionu či oblasti budou vodovody a kanalizace provozovány jediným subjektem). Zákonodárce ekonomicky neodůvodněné náklady velmi detailně a obsáhle specifikuje, zahrnul mezi ně například sponzoring, nezahrnutí nákladů na reklamu a propagaci a na podporu ochranné známky proto nelze považovat za opomenutí. Zařazení této kategorie nákladů do ekonomicky neoprávněných nákladů správním orgánem by tak mělo být jasně odůvodněno.

[20] Ad v) žalobce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2008, č. j. 2 Afs 109/2007 - 146. Žalovaný dle něj uvedený judikát sice cituje, ale nijak neaplikuje jeho závěry na posuzovaný případ. Věcně se vůbec nevypořádal s hlediskem řádného hospodáře, omezil se na konstatování, že žalobce „nepostupoval s péčí řádného hospodáře“, aniž by provedl analýzu z hledisek uvedených v daném rozsudku. Žalobce je oproti tomu názoru, s ohledem na výše uplatněná tvrzení a důkazy, že jeho náklady na reklamu a propagaci a podporu ochranné známky jsou racionálně vynaloženými prostředky, které řádný hospodář v obdobném postavení a za obdobné situace na trhu vynakládá.

[21] Správní orgány dle žalobce dále (část 1.3) „materiálně“ nevypořádaly jeho námitky. Žalovaný některé námitky vypořádal pouze zdánlivě, formalisticky, věcné námitky žalobce interpretoval zavádějícím a nepravdivým způsobem. Konkrétně je dle žalobce zjevným porušením zákonnosti to, že žalovaný odůvodnil (na str. 27 napadeného rozhodnutí) závěr o materiálním vypořádání jeho námitek odkazem na rozsáhlost a logické členění rozhodnutí Specializovaného finančního úřadu. Žalovaný dále nepochopil námitku, že volné názorové úvahy (typu že rostoucí cena vody je jedním z hlavních důvodů poklesu spotřeby) nahrazují právní argumentaci. Pokud k tomu žalovaný (rovněž na str. 27) pouze sdělil, že šlo o postup v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů, nevypořádal předmětnou námitku. Žalobce

nesouhlasí ani se závěrem žalovaného (také na str. 27), podle něž nespecifikoval, jaké zásady činnosti správních orgánů byly dle jeho názoru porušeny. Žalobce v řízení specifikoval, které zásady byly porušeny - zejména zásady legality, nestrannosti a nezaujatosti, materiální pravdy a legitimního očekávání. Žalovaný dále nesprávně interpretoval námitku žalobce (opět na str. 27), že rozhodnutí nesplňuje nároky na obsahové a formální náležitosti stanovené v § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“). Konečně na str. 27 napadeného rozhodnutí žalovaný nedostatečně vypořádal námitku, podle níž v rámci České republiky přistupují k reklamě obdobným způsobem i další subjekty, u nichž s ohledem na povahu jimi poskytovaných služeb či služeb je či byla omezena konkurence, přičemž uvedl příkladmo některé subjekty.

[22] V části 1.4 žaloby žalobce uvádí, že již v předchozím řízení namítal netransparentnost postupu správního orgánu a jeho zaujatost. Již v oznámení o zahájení řízení ze dne 9. 4. 2014 Specializovaný finanční úřad uvedl, že žalobce se dopustil správního deliktu dle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách. Správní orgán ale nemůže již v oznámení o zahájení správního řízení o možném spáchání správního deliktu učinit takový závěr. Uvedeným postupem správní orgán zpochybnil svou nezaujatost a nestrannost ve věci. Pokud žalovaný toto pochybení označuje za formální nesprávnost, jde o další důvod pochybovat o zákonnosti celého řízení.

[23] Dále žalobce namítl (část 1.5 žaloby), že žalovaný se nevypořádal s jeho námitkou, podle níž náklady na reklamu a propagaci a na podporu ochranné známky byly předmětem posuzování z hlediska ekonomické oprávněnosti při cenové kontrole za období 2009-2010, kdy nebyly shledány ekonomicky neoprávněnými. Kontrolní orgán v rámci kontroly režijních nákladů zkoumal i náklady vynaložené na reklamu a propagaci, přičemž je neposoudil jako ekonomicky neoprávněné. Kontrolní orgán tehdy uvedl, že „proti reklamě a propagaci nelze nic namítat (...)“. K závěru o ekonomické neoprávněnosti uvedených nákladů nedospěly správní orgány ani v navazujících řízeních o uložení pokuty a o odvolání proti němu. Žalobce proto tyto náklady dále považoval za ekonomicky oprávněné. Postoj správního orgánu se tak vymyká zásadě předvídatelnosti postupu správního orgánu. Žalobce měl legitimní očekávání, že pokud bude provedena konkrétní specifikace těchto služeb a náklady budou prokazatelné, nepůjde o ekonomicky neoprávněné náklady.

[24] Konečně v části 2 žaloby žalobce namítl porušení povinností správních orgánů stanovených v § 2 odst. 3 Ústavy a v § 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a nezákonný zásah do jeho práva dle § 2 odst. 4 Ústavy, respektive § 2 odst. 3 Listiny; tj. práva na to, aby veřejná správa zasahovala do práv jen tak, kde je k tomu zákonem zmocněna.

[25] Ze všech shora uvedených důvodů žalobce navrhl, aby krajský soud zrušil jak napadené rozhodnutí žalovaného, tak jemu předcházející rozhodnutí Specializovaného finančního úřadu.

III. Shrnutí vyjádření žalovaného

[26] Žalovaný ve svém vyjádření ve vztahu k části 1.1.1 žaloby uvedl, že v průběhu řízení před správními orgány nebylo uvedeno, že je to pouze a výhradně růst ceny, který ovlivňuje spotřebu vody. Relevance faktorů ovlivňujících spotřebu uváděných žalobcem nebyla v průběhu řízení správními orgány zpochybněna. Stejně ovšem nelze pominout fakt, že ze

statistických údajů vyplynulo, že od roku 2007 do roku 2012 došlo k růstu cen vody o 62,48 %. Tato skutečnost dle žalovaného bezpochyby ovlivnila související spotřebu vody. Nadto spojitost růstu ceny vody s klesající spotřebou, jak žalobce sám v žalobě uvádí, není rozhodujícím faktorem pro určení ekonomické oprávněnosti nákladů na reklamu a propagaci a nákladů na podporu ochranné známky VEOLIA. Jako rozhodující bylo zejména osvědčeno, že žalobce je vůči konečným spotřebitelům, tj. odběratelům vody, v monopolním postavení, kdy jednostranně stanovuje cenu a spotřebitel tuto musí respektovat.

[27] K argumentaci obsažené v části 1.1.2 žaloby žalovaný podotkl, že co se týče vlastníků vodovodů a kanalizací, dochází v případě žalobce k tzv. lokálnímu monopolu, neboť jakmile je uzavřena v určité lokalitě smlouva o provozování vodovodu a kanalizací, pak má žalobce na určitý časový úsek (např. 30 let v Hradci Králové) zajištěno, že bude provozovat vodárenskou infrastrukturu. Žalovaný nesouhlasí ani s tvrzením žalobce, že jako jediné relevantní hledisko pro rozhodování vlastníků označil ekonomické hledisko. Žalovaný v rozhodnutí o odvolání uvedl, že vlastníci vodovodu a kanalizací jsou při svém výběru ovlivňováni především, tj. nikoliv výhradně, ekonomickým hlediskem, a na tomto názoru setrvává.

[28] V reakci na část 1.1.3 žaloby žalovaný uvedl, že v rozhodnutí o odvolání dovedl na základě § 1 odst. 2 zákona o regulaci reklamy, že cílem reklamy je zejména podpora spotřeby. Žalovaný je přesvědčen, že předmětnou definici a zejména obecný závěr z něj vyvozený lze na žalobcovu situaci bez dalšího aplikovat. Ve vnitrostátním právu je reklama definována pouze ve dvou právních předpisech, a to v uvedeném zákoně o regulaci reklamy a dále v § 2 odst. 1 písm. n) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů. Z těchto dvou právních předpisů je zákon o regulaci reklamy obecným předpisem, který je na žalobcovu situaci přiléhavější. Závěr, že hlavním cílem reklamy je podpora spotřeby, ovšem neplyne pouze z definice reklamy dle § 1 odst. 2 zákona o regulaci reklamy, ale je možné jej označit za jeden z obecných cílů reklamy. Cílem reklamy je totiž z povahy věci zejména zvýšit zájem o prezentovaný produkt či službu a návazně na to zvýšit související zisk.

[29] K části 1.1.4 žaloby žalovaný uvedl následující. Tvrzení žalobce, že správní orgány se nijak nezabývaly jím předloženým znaleckým posudkem, není pravdivé. Specializovaný finanční úřad se k němu obsáhle vyjádřil na str. 43 a násl. svého rozhodnutí. Dále, rozlišování mezi náklady vynaloženými na reklamní kampaň kohoutkova.cz a ostatními náklady na reklamu a propagaci je důvodné, neboť náklady žalobce spojené s kampaní kohoutkova.cz cílily na podporu konzumace kohoutkové vody, u které má odběratel na výběr mezi odběrem z vodovodní přípojky a koupí vody balené. Náklady mající za cíl zvýšení odběru vody kohoutkové na úkor balené vody tak prvostupňový správní orgán a žalovaný posoudili jako ekonomicky oprávněné, neboť tyto by v daném případě vynaložil rádný hospodář. Na druhé straně v ostatních případech využití vody pitné a odvedené záležitosti zásadně na představitelích územních samosprávných celků, který dodavatel bude v příslušné lokalitě zajišťovat dodávky vody, resp. odvedení vod.

[30] Ve vztahu k části 1.2 žaloby žalovaný vyjádřil přesvědčení, že ekonomickou oprávněnost posuzoval správně, a to i v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Afs 109/2007 - 146, ve kterém bylo jako rozhodné stanoveno kritérium řádného hospodáře. Žalovaný toto hledisko ve svém rozhodnutí nepominul. Srovnání se smíšenými vodárenskými společnostmi, ochota spotřebitele zaplatit náklady v ceně vody a účel zákona žalovaný neoznačil jako obecná kritéria pro posouzení ekonomické oprávněnosti nákladů, ale

jako jednu z okolností svědčících o situaci žalobce a o zvláštnosti daného zboží. Žalovaný v zásadě souhlasí se všemi kritérii, která by měla být dle žalobce zohledněna při posouzení ekonomické oprávněnosti nákladů, ovšem setrvává na názoru, že podmínka uvedená žalobcem pod číslicí v) nebyla v daném případě naplněna.

[31] K argumentaci obsažené v částech 1.3, 1.4 a 1.5 žaloby žalovaný uvedl, že odůvodnění svého rozhodnutí založil na vlastním uceleném argumentačním systému, což judikatura správních soudů i Ústavního soudu připouští, a tak jej nelze považovat za nepřezkoumatelné. Žalovaný souhlasí s žalobcem, že konstatace v oznámení o zahájení řízení, v němž bylo uvedeno, že žalobce se dopustil správního deliktu, není vhodná. Jde však o formulační nepřesnost, která nezakládá nezákonnost dalšího řízení. Ve vztahu k námitce žalobce, podle níž správní orgány porušily zásadu předvídatelnosti, žalovaný sdělil, že při nyní řešené cenové kontrole správní orgány posuzovaly ekonomickou oprávněnost nákladů z hlediska efektivity a účelnosti. Oproti tomu kontrola týkající se let 2009 a 2010 kladla důraz na posuzování režijních nákladů jako celku. Předměty daných kontrol tudíž nebyly totožné, pročež je možné, aby i jejich výstupy byly odlišné. Žalobcem citované tvrzení z předchozí cenové kontroly, že proti „reklamě a propagaci nelze nic namítat“, bylo nadto uvedeno s dovětkem „pokud se nestává součástí nákladů podléhajících regulačním pravidlům“. Navíc, zásada ochrany legitimního očekávání má své hranice a při střetu se zásadou legality musí ustoupit.

IV. Ústní jednání

[32] V průběhu ústního jednání konaného dne 16. 10. 2017 žalobce odkázal na písemné vyhotovení žaloby. Požádal krajský soud o objektivní pohled na věc, konstatoval, že žalovaný i prvoinstanční orgán podlehl při svém rozhodování subjektivním názorům a mediálnímu tlaku. Má za to, že zákon o cenách definuje ekonomicky oprávněné náklady zcela jasně. Není pochyb o tom, že žalobce sporné náklady dlouhodobě zahrnoval do ceny vody pitné a vody odvedené a tento postup před kontrolními orgány nijak neskrýval. Pokud tato praxe nebyla kontrolním orgánem zpochybněna při kontrole provedené v roce 2009, vzniklo žalobci legitimní očekávání, že tomu tak bude i v budoucnu. Žalobce rovněž upozornil na skutečnost, že cenový věstník neobsahuje zmínku o reklamě jako o nákladu zakázaném. Pokud by Ministerstvo financí mělo v úmyslu tento náklad vyčlenit jako ekonomicky neoprávněný, jistě by tak učinilo. Za jediné kritérium, zda jsou určité náklady zahrnovány do ceny vody pitné a vody odvedené oprávněně, považuje žalobce kritérium péče řádného hospodáře. Za subjektivně zabarvené a zavádějící pak označil tvrzení žalovaného, že růst ceny má za následek snížení spotřeby vody.

V. Posouzení věci krajským soudem

[33] Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních námitek v řízení podle části třetí hlavy druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Žalobu shledal nedůvodnou.

[34] Ze správního spisu krajský soud zjistil, žalobce provozuje od 30. 9. 2005 vodohospodářskou infrastrukturu pronajatou od společnosti Vodovody a kanalizace Hradec Králové, a.s. (s níž je personálně propojen). Specializovaný finanční úřad provedl u žalobce kontrolu za období let 2011 a 2012 zaměřenou na věcně usměrňované ceny vody pitné

[38] K nákladům na podporu ochranné známky správní orgán konstatoval, že žalobce uzavřel se společností VEOLIA VODA, S.A., se sídlem 52 rue d'Anjou, Paříž, licenční smlouvu, jejímž předmětem je udělení licence k ochranným známkám „VEOLIA“, specifikovaným ve smlouvě. Úplata za užívání ochranných známek je stanovena ve výši 1 % z ročního obrátu žalobce. Podle správního orgánu je ochranná známka označení, pomocí kterého společnosti identifikují samy sebe, své výrobky a služby. Tím se pro zákazníky odlišují od ostatních společností, které na trh přinášejí stejné nebo podobné výrobky a služby. V prověřovaném případě však konečný spotřebitel možnost volby mezi stejnými či podobnými výrobky a službami nemá, neboť žalobce se vůči němu nachází v monopolním postavení. Nahrazení jednoho dodavatele jiným tedy není možné a konečný spotřebitel musí respektovat jím stanovené ceny. Náklady vynaložené na podporu ochranné známky tak nejsou ekonomicky oprávněnými náklady.

[39] V roce 2011 vynaložil žalobce náklady na reklamu, propagaci a ochrannou známku (po odečtení nákladů na podporu kohoutkové vody) v celkové výši 8 195 236 Kč (z toho náklady na ochrannou známku ve výši 7 523 000 Kč). Podíl pro vodu pitnou z těchto nákladů činil 2 671 647 Kč, podíl pro vodu odvedenou 3 171 556 Kč (předmětem podnikání žalobce jsou kromě vody pitné a vody odvedené i jiné, cenově neregulované, činnosti, přičemž náklady na ochrannou známku se rozpočítávají mezi všechny činnosti žalobce dle velikosti obrátu). V roce 2012 šlo o náklady ve výši 8 526 878 Kč (z toho náklady na ochrannou známku 7 771 000 Kč). Podíl pro vodu pitnou činil 3 051 430 Kč a podíl pro vodu odvedenou 3 457 177 Kč.

[40] Specializovaný finanční úřad tak dospěl opětovně k závěru, že žalobce se dopustil výše uvedeného správního deliktu, za což mu svým rozhodnutím ze dne 4. 3. 2015 uložil pokutu ve výši 900 000 Kč. Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí žalovaný zamítl.

[41] Žalobce byl tedy sankcionován za správní delikt dle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách. Podle uvedeného ustanovení se právnická osoba jako prodávající dopustí správního deliktu tím, že „*sjedná nebo požaduje cenu, jejíž výše nebo kalkulace není v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen podle § 6 odst. 1*“.

[42] Věcné usměrňování cen spočívá ve stanovení podmínek cenovými orgány pro sjednání cen. Těmito podmínkami je dle § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách rovněž „*závazný postup při tvorbě ceny nebo při kalkulaci ceny, včetně zahrnování přiměřeného zisku do ceny*.“ Cenové orgány stanoví cenovým rozhodnutím podle § 3 odst. 2 (případně kraje a obce svým nařízením) zboží podléhající cenové regulaci podle § 5, 6 a 8 cit. zákona uplatněný způsob a podmínky cenové regulace, úředně stanovené ceny, pravidla a postupy pro stanovování těchto cen a jejich změn (§ 10 odst. 1 zákona o cenách). Nutno dodat, že „cenová rozhodnutí“ vydávaná na základě zákona o cenách nemají povahu individuálního správního aktu, jak by se mohlo zdát z jejich označení, ani opatření obecné povahy, ale právního předpisu (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2010, č. j. 2 Ao 3/2010 – 55).

[43] Na posuzovanou věc dopadá regulace stanovená výměry Ministerstva financí ze dne 8. 12. 2009, č. 01/2010, a ze dne 28. 11. 2011, č. 01/2012, kterými se vydává seznam zboží s regulovanými cenami. Voda pitná a voda odvedená je zahrnuta v položce č. 2 části II. zmíněných výměrů. Tato část výměrů obsahuje seznam zboží, u něhož se uplatňují věcné usměrňované ceny, do kterých „*lze promítnout pouze ekonomicky oprávněné náklady pořízení, zpracování a oběhu zboží doložitelné z účetnictví, přiměřený zisk, daň a případně*

dodávané odběratelům (tzv. vodné) a na ceny za odvádění a čištění odpadních vod, z toho jen vody odvedené kanalizací nečištěné a vody odpadní čištěné (tzv. stočné). Kontrolou bylo zjištěno, že žalobce zahrnoval do cen vody pitné a vody odvedené v položkách správní režie náklady na reklamu a propagaci a náklady na podporu ochranné známky. Specializovaný finanční úřad nepovažoval tyto náklady za ekonomicky oprávněné a rozhodnutím ze dne 19. 6. 2014 uložil žalobci pokutu ve výši 1 000 000 Kč za správní delikt dle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách.

[35] Rozhodnutím ze dne 29. 9. 2014 žalovaný zrušil dané rozhodnutí Specializovaného finančního úřadu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Žalovaný shledal jako ekonomicky oprávněné náklady vynaložené na inzerci zaměřenou na pití kohoutkové vody, neboť v případě konzumace vody z vodovodu existuje konkurenční prostředí v podobě balené vody. Naopak v případě reklamy či propagace takového druhu, kdy není propagována přímá spotřeba vody z vodovodu a u které nelze předpokládat účel zvýšení spotřeby vody, či má charakter tzv. skrytého sponzoringu, nelze dle žalovaného tento náklad považovat za ekonomicky oprávněný. Jako příklad takové reklamy označil žalovaný pronájem reklamní plochy, na které bude uvedeno logo firmy dodavatele vody, aniž by reklama směřovala k propagaci přímé spotřeby vody z vodovodu. Ve vztahu k nákladům na ochrannou známku žalovaný uvedl, že pokud byly vynaloženy za účelem propagace loga VEOLIA, pak se jedná o náklad ekonomicky neoprávněný, neboť pro uživatele není značka vody rozhodující. Není totiž podstatné, „jaká značka vody mu teče z kohoutku“. Žalovaný tedy uložil Specializovanému finančnímu úřadu, aby se blíže zabýval tím, jaká byla přesně povaha žalobcem vynaložených nákladů na reklamu a propagaci a na podporu ochranné známky.

[36] Specializovaný finanční úřad následně rozčlenil náklady vynaložené žalobcem na reklamu a propagaci na ty, které uznal jako ekonomicky oprávněné, a na náklady, které neuznal. V prvním případě se jednalo o náklady na reklamu vody kohoutkové, ve druhém případě o různé formy reklamy propagující logo společnosti, kdy reklamním cílením bylo logo VEOLIA spojováno s pojmy jako charita, ekologie, kultura, vzdělávání, sport. Inzerce loga byla realizována především v časopisech a denním tisku, reklama byla často zaměřena na děti (pořádání soutěží na sociálních sítích, venkovních akcích, poskytování výukových pomůcek). Tyto náklady neměly dle správního orgánu žádný prokazatelný vliv na kvalitu pitné vody, ani na výši její spotřeby. Správní orgán dále neuznal náklady na monitoring, spočívající ve sledování všech informací o vodárenství v médiích, které mohou mít vliv na image společností skupiny VEOLIA. Žalobce tyto náklady také účtoval jako reklamu, podle správního orgánu ale sledovaná média nejsou spolehlivým zdrojem odborných technickoekonomických informací. Specializovaný finanční úřad neuznal ani náklady na kodexy etiky, kodexy bezpečnosti práce, ekologický kodex a jiné interní písemnosti, které byly předmětem fakturace společnosti VEOLIA VODA ČESKÁ REPUBLIKA, a.s., žalobci. Uvedená interní sdělení jsou dle správního orgánu běžným procesem řízení společnosti.

[37] Podle Specializovaného finančního úřadu cílem této „masivní a nákladné reklamy je vytvářet pozitivní image loga VEOLIA, reklama neměla vliv na zvýšení spotřeby vody z veřejného vodovodu. Jednou z hlavních příčin neustálého poklesu spotřeby vody je každoroční růst cen vody pitné a odvedené. Roční tržby účastníky řízení za vodu pitnou a vodu odvedenou v celém kontrolovaném období rostly, přestože spotřeba vody klesala (...) Zároveň je třeba zdůraznit, že skupina VEOLIA přestala Královéhradeckou provozní a. s. (podobně jako další své vodárenské společnosti v ostatních regionech) spojovat s logem VEOLIA, čímž sama zpochybnila jeho pozitivní vliv na konečného spotřebitele ve smyslu růstu spotřeby vody.“

uplatněné clo podle jiných právních předpisů, není-li dále stanoveno jinak.“ V částech II. výměrů je dále uveden demonstrativní výčet nákladů, které nelze uznat za ekonomicky oprávněné a u jednotlivých položek další pravidla a postupy pro stanovování cen příslušného zboží.

[44] Definice ekonomicky oprávněných nákladů je stanovena v § 2 odst. 7 písm. a) zákona o cenách, podle nějž se pro účely uvedeného zákona za takové náklady považují „*náklady pořízení odpovídajícího množství přímého materiálu, mzdové a ostatní osobní náklady, technologicky nezbytné ostatní přímé a nepřímé náklady a náklady oběhu; při posuzování ekonomicky oprávněných nákladů se vychází z dlouhodobě obvyklé úrovně těchto nákladů v obdobných ekonomických činnostech s přihlédnutím k zvláštnostem daného zboží*“.

[45] Výkladem toho, co je či není ekonomicky oprávněným nákladem, který lze zahrnout do ceny některé z komodit, jejichž ceny jsou věcně usměrňovány, se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 2. 10. 2008, č. j. 2 Afs 109/2007 – 146 (daná věc se týkala ceny tepelné energie a její regulace výměrem Ministerstva financí č. 01/2000, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami, nicméně zde vyslovené závěry lze bezpochyby přiměřeně aplikovat i v nyní posuzované věci).

[46] Nejvyšší správní soud ve zmíněném rozsudku konstatoval, že „*[v]ěcné usměrňování cen tepla je jednou ze zákonných forem cenové regulace a z ústavního hlediska je v určitých mezích přípustné. Ústavní soud při posuzování ústavní konformity míry a forem cenové regulace setrval (viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 3/2000 nebo I. ÚS 47/05) vychází ze zásady, že cenová regulace nesmí evidentně snížit cenu tak, aby tato vzhledem ke všem prokázaným a nutně vynaloženým nákladům eliminovala možnost alespoň jejich návratnosti, neboť v takovém případě by vlastně implikovala popření účelu a všech funkcí vlastnictví. Zasahování státu musí respektovat přiměřenou (spravedlivou) rovnováhu mezi požadavkem obecného zájmu společnosti a požadavkem na ochranu základních práv jednotlivce. To podle Ústavního soudu znamená, že musí existovat rozumný (opodstatněný) vztah proporcionality mezi použitými prostředky a sledovanými cíli*“.

[47] *Věcné usměrňování ceny tepla způsobem, který byl v rozhodném období použit na stěžovatelku, vychází z toho, že lze objektivně, tj. ekonomickou úvahou osoby nezávislé na dodavateli tepla, určit u konkrétního dodavatele s ohledem na jeho podmínky tzv. ekonomicky oprávněné náklady na výrobu tepla a vymezit je oproti nákladům ekonomicky neoprávněným (...). Systémy dodávání tepla z centrálních zdrojů domácnostem mají síťovou povahu a dodavatel má v určité lokalitě nezřídka dominantní postavení na trhu tepla, neboť zásobuje převážnou většinu domácností v určitém městě, čtvrti či bloku domů. Nahrazení existujícího způsobu vytápění jiným, např. nahrazení vytápění centrálně dodávanou teplotou vodou vytápěním elektrickým či kamny nebo jinými lokálními topeništi, pak je ztíženo z důvodů faktických (vysoké náklady domácností na změnu způsobu vytápění, v některých případech technické obtíže spojené s jejím uskutečněním) či právních (majitelé nájemních domů zásobovaných teplem z centrálních zdrojů nemusí z různých důvodů dát nájemcům souhlas s přechodem na jiný způsob vytápění). Všechny tyto skutečnosti ztěžují pozici domácností vůči dodavateli tepla v procesu vyjednávání ceny tepla na trhu touto komoditou a umožňují dosáhnout výrobcí tepla takové ceny, která je v rozporu s představou společnosti o ceně spravedlivé. Výrazem představ společnosti o spravedlivé ceně tepla je pak metoda regulace jeho ceny, která má vést (je otázkou, zda skutečně vede, to však není předmětem řízení před Nejvyšším správním soudem) k dosažení nižší ceny tepla než takové, jaké by bylo dosaženo na neregulovaném trhu s teplem. Smyslem a účelem rozlišování ekonomicky*

oprávněných a ekonomicky neoprávněných nákladů je tedy zajistit, aby dodavatel tepla dodával teplo za cenu nižší, než jaké by dosáhl, pokud by při stanovení ceny využil svého dominantního postavení, avšak takovou, která bude ještě ekonomicky racionální, a samozřejmě bude stanovena i ústavně konformním způsobem.

[48] *Správní orgán, který posuzuje ekonomickou oprávněnost určitých nákladů, proto při svém rozhodování musí postupovat na základě racionální úvahy. V první řadě si musí ujasnit, zda by dané náklady v konkrétních poměrech kontrolované osoby řádný hospodář vynaložil. Přitom je třeba zohlednit všechny okolnosti a vzít v úvahu i to, že při úvaze o vynaložení určitých nákladů nelze odhadovat budoucí vývoj rozhodných skutečností s naprostou jistotou, takže řádný hospodář bude brát v úvahu i možnost, že dojde k mimořádným či obtížně předvídatelným okolnostem, na které bude muset adekvátně reagovat. Poté, co si správní orgán ujasní, jaké náklady by v konkrétním případě vynaložil řádný hospodář, porovná je s náklady skutečně vynaloženými. Teprve zjistí-li, že skutečně vynaložené náklady v nikoli nevýznamné míře převyšují náklady ekonomicky oprávněné, je zde prostor pro případný postih za správní delikt na úseku cen.“*

[49] Jak žalovaný v napadeném rozhodnutí, tak žalobce v žalobě na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Afs 109/2007 – 146 odkazují, jeho aplikací na posuzovanou věc však docházejí k odlišným závěrům – podle žalovaného lze z nákladů na reklamu a propagaci a nákladů na podporu ochranné známky, které žalobce zahrnul do kalkulací cen vody pitné a vody odvedené, považovat za ekonomicky oprávněné náklady pouze část nákladů na reklamu a propagaci (a to náklady vynaložené na inzerci zaměřenou na pití kohoutkové vody), zbylé z uvedených nákladů by řádný hospodář v pozici žalobce nevynaložil; žalobce naopak namítá, že řádný hospodář by na jeho místě nepostupoval jinak, než jak činil.

[50] Krajský soud připomíná, že, jak plyne z výše citovaných právních předpisů, do ceny vody pitné a vody odvedené bylo možné v posuzovaném období zahrnout pouze „ekonomicky oprávněné náklady porizení, zpracování a oběhu zboží doložitelné z účetnictví“ (a některé další položky, které však nejsou pro tuto věc relevantní). Ekonomicky oprávněnými náklady přitom mohou být „náklady porizení odpovídajícího množství přímého materiálu, mzdové a ostatní osobní náklady, technologicky nezbytné ostatní přímé a nepřímé náklady a náklady oběhu“, zároveň je nutné přihlídnout ke „zvláštnostem daného zboží“. Náklady na reklamu a propagaci a náklady na podporu ochranné známky zjevně nelze považovat za náklady porizení odpovídajícího množství přímého materiálu, ani za mzdové a ostatní osobní náklady, nebo za technologicky nezbytné ostatní přímé a nepřímé náklady. Jedinou položkou z definice ekonomicky oprávněných nákladů, pod níž by snad mohlo být možné je podřadit, jsou náklady oběhu. Jako náklady oběhu je ostatně klasifikuje i žalobce.

[51] Obecně vzato, náklady oběhu představují náklady spojené s pohybem (oběhem) zboží od výrobce ke spotřebiteli. Takovými náklady jsou typicky náklady na platy prodávaců, či na dopravu, uskladnění a balení zboží.

[52] Otázkou tedy je, zda mohou být ekonomicky oprávněnými náklady oběhu dané komodity (vody pitné a vody odvedené) rovněž náklady na reklamu a propagaci a náklady na podporu ochranné známky, případně za jakých podmínek. Krajský soud dospěl ke shodné odpovědi jako správní orgány, tedy že pouze určité náklady na reklamu a propagaci jsou ekonomicky oprávněnými, a to náklady v případě reklamy či propagace takového druhu, že u nich lze předpokládat účel zvýšení spotřeby vody (kohoutkové). Zároveň předesílá, že nesouhlasí se správními orgány ve všech jejich dílčích závěrech, s uvedeným hlavním

závěrem se však ztotožňuje (byť z částečně odlišných důvodů). Tento dílčí nesoulad pak nemá vliv na zákonnost napadených rozhodnutí.

[53] Krajský soud považuje předně za nutné zdůraznit, že voda představuje komoditu, u níž systémy jejího dodávání odběratelům (a jejího odvádění) mají síťovou povahu a jedna vodárenská společnost má v určité lokalitě zpravidla dominantní postavení na trhu, obdobně jako v případě tepla (srov. výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Afs 109/2007 – 146). Koneční odběratelé si tedy nemohou vybrat mezi více vodárenskými společnostmi nabízejícími dodávky a odvod vody, v dané lokalitě a v daném čase funguje zpravidla pouze jedna vodohospodářská infrastruktura, kterou spravuje jedna společnost. Pokud tedy má být účelem nákladů na reklamu a propagaci a na podporu ochranné známky působení na konečného odběratele v tom směru, aby využíval služeb určité společnosti (a nikoliv služeb konkurenční společnosti), jde o náklady ekonomicky neoprávněné, které by řádný hospodář nevynaložil. Platí totiž logika (zastávaná správními orgány), podle níž odběratel stejně bezprostředně neovlivní, jaká voda mu „teče z kohoutku“, a je mu tak v posledku i jedno, jaké je značky.

[54] Žalobce tuto logiku v žalobě v zásadě nezpochybňuje. Poznámka žalobce, že odběratelé mají v konkrétních případech možnost volby a této možnosti skutečně využívají, např. vybudováním vlastní studny (str. 17 žaloby), je v kontextu celkové žalobní argumentace spíše okrajová. Žalobci musí být zřejmé, že takových případů je mezi jeho odběrateli zanedbatelné množství. Žalobní námitky tak míří spíše jiným směrem – i sám žalobce připouští, že jeho reklama a propagace měla „působit na vlastníky vodárenské infrastruktury, nikoliv primárně na jednotlivé odběratele“ (str. 11 žaloby). Rozporuje tedy především pojetí reklamy zastávané správními orgány, které spatřují její cíl zejména ve zvýšení zájmu o prezentovaný produkt či službu, tj. v podpoře bezprostřední spotřeby. Oproti tomu žalobce pojímá reklamu širěji, neboť do nákladů na reklamu zahrnuje i prostředky vynakládané za účelem určitého „budování značky“ či vytváření dobrého jména společnosti, které mají za cíl spíše získání nových kontraktů na provozování vodárenské infrastruktury. Pro žalobce je totiž relevantním trhem (z hlediska působení reklamy) trh, na kterém vlastníci vodárenské infrastruktury vybírají provozovatele. Takto v podstatě zdůvodňuje i legitimitu nákladů vydávaných na podporu ochranné známky (části 1.1.2 až 1.1.4 žaloby, k jejich rekapitulaci viz výše body [6] až [14] rozsudku).

[55] Krajský soud souhlasí s žalobcem, že pojetí reklamy zastávané správními orgány je příliš úzké, nevidí důvod, proč neoznačovat jako náklady na reklamu rovněž prostředky vynakládané za účelem „budování značky“ (ve výše naznačeném smyslu). Zároveň si lze dost dobře představit, že taková reklama bude efektivní, tj. zapůsobí na vlastníky vodárenské infrastruktury žalobcem prezentovaným způsobem. Předpoklad, že vlastníci vodárenské infrastruktury vybírají provozovatele pouze podle ekonomického, popř. technologického hlediska, se zdá být vskutku hodně idealistický. Krajský soud přitom nepovažuje za důležité blíže se zabývat otázkou, nakolik takové pojetí reklamy odpovídá její definici obsažené v zákoně o regulaci reklamy. Podstatné totiž je, zda určitý náklad představuje ekonomicky oprávněný náklad oběhu zboží, či ne, nikoliv zda odpovídá některé z možných definic reklamy.

[56] Klíčovou otázkou tedy je, zda lze takto pojímané náklady na reklamu a propagaci (a ruku v ruce s tím i náklady na podporu ochranné známky) považovat za ekonomicky oprávněné náklady oběhu zboží. Podle krajského soudu nikoliv, protože nejsou přímo spojeny s pohybem zboží od výrobce ke spotřebiteli. V podstatě jde o náklady na rozšíření smluvní

sítě s vlastníky vodárenské infrastruktury (a tím k získání nových odběratelů). Při posuzování ekonomické oprávněnosti nákladů nelze koncept řádného hospodáře aplikovat abstraktně, jak činí žalobce, tedy že oprávněné jsou jakékoliv náklady, které jsou standardní součástí aktivit ekonomických subjektů, ale ve vztahu ke kategoriím nákladů, které předvídá jako přípustné právní úprava. Také Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 2 Afs 109/2007 – 146 konstatoval, že „[e]konomicky oprávněnými náklady nutno rozumět náklady, které by řádný hospodář vynaložil, aby zajistil zejména samotnou výrobu tepla, přiměřenou údržbu a reprodukci svého majetku účelně používaného přímo či nepřímo v souvislosti s výrobou tepla, přiměřenou bezpečnost samotné výroby tepla i procesů souvisejících (přínejmenším v míře zákonem předepsané) a přiměřenou míru spolehlivosti dodávek tepla, a také aby dosáhl přiměřeného zisku z této činnosti. Ekonomicky neoprávněnými pak budou náklady, které buď vůbec se samotným procesem výroby tepla nespojují nebo náklady, které sice s ním přímo či nepřímo souvisí, ale řádný hospodář by je nevynaložil.“

[57] Připuštění logiky zastávané žalobcem by dotaženo *ad absurdum* mohlo znamenat, že pokud by se rozhodl rozšířit své aktivity do regionu, či země, kde dosud vůbec nepůsobil, tak by mohl nemalé náklady s tím spjaté (vybudování povědomí o určité značce v novém prostředí je určitě nákladná záležitost) zahrnout do cen účtovaných stávajícím odběratelům s argumentem, že by takové náklady řádný hospodář vynaložil, neboť snaha o teritoriální expanzi je běžnou a legitimní součástí podnikání. Tím nemá být řečeno, že žalobce takové náklady není oprávněn vynaložit, krajský soud pouze nevidí důvod, proč by k zajištění financování jeho teritoriální expanze mělo docházet cestou navyšování cen vody účtovaných stávajícím odběratelům. Takto stanovená cena by jen stěží odpovídala představě společnosti o spravedlivé ceně vody.

[58] Pokud jde o náklady na monitoring tisku a náklady na kodexy etiky, kodexy bezpečnosti práce, ekologický kodex a jiné interní písemnosti, které žalobce zahrnul pod náklady na reklamu, pak platí totéž, co bylo uvedeno výše. Skutečnost, že jde o „standardní součást aktivit ekonomických subjektů“, ještě neznamená, že jde o ekonomicky oprávněné náklady pořízení, zpracování a oběhu zboží. Argumentace uplatněná žalobcem ani nesměruje k tomu, že by mohlo jít o náklady podřaditelné pod některou z těchto položek. Krajský soud nevidí důvod, proč by náklady na „sledování obrazu žalobce a značky na trhu“, či na „zefektivnění reklamních aktivit žalobce“ měly být zahrnovány do ceny vody.

[59] Krajský soud dává žalobci za pravdu v tom, že nebylo příliš korektní, jestliže správní orgány poukazovaly na upuštění od užívání loga VEOLIA ze strany žalobce, k němuž došlo až v době po skončení kontrolovaného období. Tento argument však správní orgány použily spíše podpůrně, nejde tak o vadu, která by sama o sobě mohla způsobit nezákonnost napadených rozhodnutí.

[60] K námitce žalobce, podle níž se správní orgány nijak nezabývaly jím předloženým znaleckým posudkem „Kvantifikace přínosů z využívání ochranné známky VEOLIA a určení dalších nekvantifikovatelných přínosů ve společnosti Královéhradecká provozní, a.s.“, krajský soud odkazuje na str. 43-45 rozhodnutí Specializovaného finančního úřadu. Zde se správní orgán I. stupně k danému znaleckému posudku podrobně vyjádřil. Dovodil přitom, že posudek neprokazuje vliv nákladů na podporu ochranné známky na úsporu nákladů žalobce. Naopak z dalších žalobcem předložených důkazů dle správního orgánu vyplývá, že členství ve skupině VEOLIA může být i zdrojem vícenákladů.

[61] K odkazům žalobce na rozhodovací praxi nejvyšších soudů ve Spojených státech amerických krajský soud uvádí, že takové odkazy mohou hrát pouze podpůrnou roli (judikatura amerických soudů krajský soud nijak neváže, byť takový srovnávací argument jistě může být zajímavý a inspirativní). Vypovídací hodnota žalobcem citované odborné publikace a v ní rozebírané judikatury je dále omezená tím, že tato publikace vyšla již v roce 1978. Za dobu dlouhou bezmála 40 let se rozhodovací praxe amerických soudů jistě mohla změnit. Navíc z dané publikace plynou odlišné závěry, než závěry prezentované žalobcem. Dle uvedené práce sice americké soudy a správní orgány (státní komise) ve svých „starších“ rozhodnutích (starších z hlediska dané publikace) nahlížely reklamu a propagaci „veřejných utilitních společností“ jako nezbytnou a přirozenou činnost, tj. uznávaly prerogativ těchto společností vydávat náklady na reklamu (byť ne neomezeně, ale v „rozumné výši“). „Novější“ rozhodovací praxe se však vyvinula jiným směrem a státní komise a soudy čím dál výrazněji omezovaly právo „veřejných utilitních společností“ promítat náklady na reklamu do cen svých komodit, přičemž jako kritérium pro rozlišení přípustných a nepřípustných nákladů na reklamu jim sloužilo hodnocení obsahu reklamních sdělení. Jako nepřípustný pak shledávaly typicky tzv. *institutional advertising* (viz str. 112-119 citované publikace), tj. reklamu, jejímž cílem je vytvářet pozitivní obraz dané obchodní společnosti, posilovat její obecnou reputaci, upozorňovat na filosofii propagovanou společností apod., spíše než propagovat konkrétní zboží nebo služby nabízené danou společností. Přístup českých správních orgánů v nyní posuzované věci je tak v zásadě v souladu s popisovaným („novějším“) přístupem amerických státních komisí a soudů. Náklady na reklamu a propagaci vynakládané žalobcem, které finanční orgány shledaly ekonomicky neoprávněnými, směřovaly ve valné většině na reklamu, kterou by rovněž bylo možné označit za *institutional advertising*, jak je patrné z rozpisu položek nákladů žalobce na reklamu a propagaci obsaženém v rozhodnutí Specializovaného finančního úřadu.

[62] Žalobní námitky obsažené v částech 1.1.2 až 1.1.4 žaloby tedy krajský soud shledal nedůvodnými.

[63] V části 1.1.1 žaloby žalobce podrobně popisuje faktory, které ovlivňují růst ceny vody. Rozporuje existenci souvislosti mezi zvýšením ceny vodného a poklesem spotřeby vody, nesouhlasí s tím, že by samotný růst ceny vody byl negativní skutečností a že by jej způsoboval zahrnutím nákladů na reklamu a propagaci a na podporu ochranné známky do ceny vody pitné odvedené (blíže viz body [3] až [5] výše). K tomu krajský soud uvádí, že správní orgány nikdy netvrdily, že je spotřeba vody ovlivněna výhradně růstem její ceny. Naopak, výslovně připouští i vliv jiných faktorů (viz např. str. 16 napadeného rozhodnutí žalovaného). Navíc, kritérium růstu výše ceny vody, i kdyby mělo vliv na pokles spotřeby, není relevantní pro posouzení odůvodněnosti nákladů vynaložených na reklamu a propagaci a na podporu ochranné známky, jak ostatně uvádí i sám žalobce (str. 10 žaloby). Celá tato část žaloby tak má za cíl pouze demonstrovat domnělou zaujatost správních orgánů. Krajský soud však neshledal, že by postupovaly v rozporu se zásadou nestrannosti a se zásadou nezákonnosti, odkaz na růst cen vody, ke kterému došlo za dobu, kdy žalobce provozuje vodohospodářskou infrastrukturu pronajatou od společnosti Vodovody a kanalizace Hradec Králové, a.s., není nepravdivým tvrzením a měl charakter pouze podpůrného argumentu. Žalobní námitky obsažené v této části žaloby jsou také nedůvodné.

[64] V části 1.2 žaloby žalobce namítá, že žalovaný posuzoval ekonomickou oprávněnost nákladů na reklamu a propagaci a na podporu ochranné známky dle kritérií, které nemají oporu v právních předpisech, naopak kritéria vyplývající z právních předpisů a z judikatury neposoudil (k podrobnějšímu shrnutí viz body [15] až [20] výše).

[65] K námitce obsažené v této části žaloby pod odrážkou ad 1) krajský soud uvádí, že žalovaný hodnotil kritéria, která označuje jako kritéria účelnosti a efektivity, v souvislosti s posuzováním nákladů vynaložených žalobcem z pohledu péče řádného hospodáře, potažmo jejich ekonomické oprávněnosti. Nešlo tedy o žádné vybočení ze zákonem předvídaných mezí pro postup správních orgánů.

[66] Ve vztahu k námitce ad 2) krajský soud dává za pravdu žalobci v tom, že konstatování žalovaného uvedené na str. 18 jeho napadeného rozhodnutí, podle nějž smíšené vodárenské společnosti působící v dalších regionech běžně náklady na reklamu, propagaci a podporu ochranné známky v regulovaných cenách vody pitné a vody odvedené nekalkulují, je nevhodným srovnáním. Jak žalobce příhodně uvádí, smíšené vodárenské společnosti jsou vlastníky vodárenské infrastruktury a současně jejími provozovateli, a tak obvykle nemají zájem ani podmínky pro to, aby provozovaly vodárenskou infrastrukturu jiných vlastníků. Nemusí proto soutěžit s jinými subjekty o zisk kontraktů k jejímu provozování. Žalovaný byl patrně veden snahou vyjít při posuzování ekonomicky oprávněných nákladů „z dlouhodobě obvyklé úrovně těchto nákladů v obdobných ekonomických činnostech“, což je kritérium předvídané v § 2 odst. 7 písm. a) zákona o cenách. Zvolil však nevhodné subjekty ke srovnání. Toto dílčí pochybení žalovaného ale nic nemění na správnosti jeho finálních závěrů o ekonomické neoprávněnosti žalobcem uplatňovaných nákladů.

[67] Ve vztahu k žalobcově námitce ad 3), podle níž žalovaný vnesl do řízení, v rozporu se zásadou zákonnosti, vlastní hledisko ekonomické neoprávněnosti, spočívající v ochotě spotřebitele zaplatit náklady v ceně vody, krajský soud uvádí, že žalobce vytrhává z kontextu a dezinterpretuje závěry žalovaného. Žalovaný na str. 18-19 svého rozhodnutí pouze konstatoval, že „[n]áklady na reklamu jsou součástí ceny zboží, kterou musí být spotřebitel ochoten zaplatit. Ochota zaplatit vyšší cenu souvisí s renomé značky, která je podložena kvalitou zboží či poskytované služby. U subjektů, které mají vůči konečnému spotřebiteli monopolní postavení, je cena jednostranně stanovena, konečný spotřebitel ji musí respektovat (...) Náklady na reklamu a propagaci a na podporu ochranné známky v regulované ceně vody pitné a vody odvedené z výše uvedených důvodů ekonomicky oprávněné nejsou.“ Žalovaný zde neříká nic jiného, než že v situaci, kdy má vodárenská společnost monopolní postavení vůči konečným odběratelům, nelze považovat za ekonomicky oprávněné náklady na reklamu, jejichž cílem je působit na tyto odběratele. „Ochotu spotřebitele zaplatit určité náklady“ je v tomto kontextu třeba chápat v objektivním smyslu, coby součást úvahy o nákladech vynaložených řádným hospodářem. Krajský soud se s danou argumentací žalovaného plně ztotožňuje, jak už ostatně uvedl výše (viz bod [53]). Tvrzení žalobce, že by touto cestou bylo možné dospět k závěru, že spotřebitel není dobrovolně ochoten platit ani jiné náklady, např. přiměřený zisk provozovatele, náklady na obnovu, náklady na mzdy (popř. nad určitou výši), je zavádějící. Právo provozovatele vodárenské infrastruktury zahrnout do ceny vody přiměřený zisk je výslovně stanoveno jak v zákoně o cenách, tak v předmětných cenových výměrech Ministerstva financí. Účtované náklady na obnovu a náklady na mzdu je naopak třeba hodnotit optikou konceptu řádného hospodáře. Pak je samozřejmě možné dovodit, že například mzdy vyplácené provozovatelem určitým zaměstnancům jsou nepřiměřeně vysoké, takže by řádný hospodář takové náklady nevynaložil (jinak řečeno, spotřebitelé nejsou ochotní takové náklady zaplatit).

[68] K argumentaci účelem zákona užitě správními orgány [námitka ad 4)] krajský soud uvádí, že teleologický výklad je standardní výkladovou metodou běžně užívanou při interpretaci právních předpisů. Ostatně i Ústavní soud ve své judikatuře opakovaně

zdůrazňuje, že „naprosto neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace vycházející pouze z jeho jazykového výkladu. Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (...) Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně, nebo v důsledku nevzdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity“ (náleze ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97). Ochranu slabší smluvní strany označuje za cíl úpravy cenové regulace obsažené v zákoně o cenách a v dalších právních předpisech rovněž výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Afs 109/2007 – 146, stejně jako doktrína (srov. Bělohávek, A. J. a Hótová, R. *Cenová regulace z pohledu tuzemské, komunitární a mezinárodní úpravy a ochrany investic*. Ostrava: Sagit, 2008, str. 48). Nejde tedy o žádné kritérium, které by si svévolně vymyslely správní orgány.

[69] S tím, která kritéria je dle žalobce třeba považovat za rozhodná pro posouzení ekonomické oprávněnosti nákladů, krajský soud v obecné rovině souhlasí. Není však pravdou, že by podle nich žalovaný nepostupoval. Žalovaný pouze jejich aplikací dospěl k odlišným závěrům než žalobce (dle krajského soudu správným).

[70] Otázkou, zda náklady na reklamu, propagaci a podporu ochranné známky lze považovat za náklady oběhu zboží [kritérium uvedené žalobcem ad i)], se krajský soud zabýval již výše. Ve vztahu ke kritériu ad ii) krajský soud uvádí, že § 2 odst. 7 zákona o cenách nelze vykládat způsobem, podle něž každý závěr kontrolních orgánů o ekonomické neoprávněnosti určitého nákladu musí být podložen komparací s jinými subjekty nacházejícími se v obdobném postavení jako kontrolovaný subjekt. Jde o kritérium, které může být v určitých situacích vhodné využít, ale někdy lze k závěru o ekonomické neoprávněnosti posuzovaných nákladů dospět i jiným způsobem, jak tomu bylo v nynějším případě. Použit jako srovnávací kritérium dosavadní praxi žalobce pak nelze vůbec. Tímto způsobem by žalobce mohl založit ekonomickou oprávněnost určitých nákladů již jen tím, že by je po určitou dobu vynakládal. Pokud jde o kritérium ad iii), krajský soud konstatuje, že nikdo nezpochybňuje doložitelnost sporných nákladů z žalobcova účetnictví.

[71] Ve vztahu k námitkám vzneseným žalobcem ke kritériu uvedenému ad iv) krajský soud konstatuje, že právní normy, aby mohly plnit svou regulační funkci, musí být často formulovány jen velmi obecným způsobem, není možné v nich kazuisticky vyjmenovat všechny případy, na které dopadají. To je i případ cenových výměrů Ministerstva financí č. 01/2010 a č. 01/2012, kterými se vydává seznam zboží s regulovanými cenami. Výčty nákladů, které nelze uznat za ekonomicky oprávněné, obsažené v části II. těchto výměrů, jsou proto pouze demonstrativní (jak ostatně připouští i žalobce). Skutečnost, že tvůrci daných právních předpisů nezařadili do těchto výčtů náklady na reklamu, propagaci a podporu ochranné známky, na rozdíl od některých jiných kategorií nákladů, např. na sponzoring, sama o sobě nevypovídá nic o tom, zda lze náklady na reklamu, propagaci a podporu ochranné známky považovat za ekonomicky oprávněné. Zařazení nákladů na sponzoring do předmětných výčtů lze totiž vykládat i opačně, než činí žalobce, tedy tak, že kategorie nákladů, které jsou nákladům na sponzoring věcně blízké (tj. například náklady na reklamu, propagaci a podporu ochranné známky), je nutno tím spíše považovat za ekonomicky neoprávněné.

[72] K námitkám vzneseným žalobcem ke kritériu ad v) krajský soud uvádí, že správní orgány se dle jeho názoru zabývaly dostatečně hlediskem řádného hospodáře (k tomu viz výše).

[73] Námitky obsažené v části 1.2 žaloby jsou v návaznosti na shora uvedené rovněž nedůvodné.

[74] Správní orgány dle žalobce dále (část 1.3 žaloby) „materiálně“ nevypořádaly některé jeho námitky. Krajský soud k tomu uvádí, že ačkoliv je povinností orgánu veřejné moci svá rozhodnutí řádně odůvodnit, tuto povinnost nelze interpretovat jako požadavek odpovědi na každý dílčí argument. Na určitou námitku lze reagovat i tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí orgán veřejné moci prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní tak, že toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí. Ústavní soud v této souvislosti konstatoval: „[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěru je sama o sobě dostatečná“ (srov. náleze ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08; obdobně též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 41/2012 – 50, nebo ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Afs 44/2013 – 30). Odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí je založeno právě na takovém „uceleném argumentačním systému“, který přesvědčivě podporuje závěry, k nimž Specializovaný finanční úřad a žalovaný dospěli. Rozhodnutí žalovaného nelze považovat za nepřezkoumatelné jen proto, že výslovně nereagoval na každou dílčí námitku uplatněnou žalobcem ve správním řízení.

[75] Navíc v žádném z žalobcem uváděných „nejzávažnějších případů“, v nichž žalovaný údajně „materiálně nevypořádal“ námitky žalobce, krajský soud neshledal, že by tomu tak skutečně bylo. Například odvolací námitku žalobce, podle níž v České republice přistupují k reklamě obdobným způsobem i další subjekty, u nichž s ohledem na povahu jimi poskytovaných služeb či zboží je či byla omezena konkurence, žalovaný rozhodně jako celek „neodmítl“, ani „neignoroval“. Na str. 22-23 svého rozhodnutí rozebral postavení žalobcem uváděných subjektů (šlo např. o České dráhy, a.s., Českou poštu, s.p., nebo ČEZ, a.s.) a vysvětlil, v čem se jejich pozice liší od pozice zastávané žalobcem. Třeba že České dráhy, a.s., mají sice monopolní postavení na většině železničních tratí, nicméně v oblasti dopravy jako celku panuje konkurenční prostředí. Konečný odběratel služby (cestující) má proto možnost volby způsobu dopravy a dopravce. Stejně tak společnost ČEZ, a.s., sice patří mezi distributory elektřiny, kteří mají ve vymezených regionech monopolní postavení, ale zároveň působí i jako dodavatel elektřiny, přičemž na tomto trhu vystupuje v konkurenčním prostředí (spotřebitel má právo měnit dodavatele). Obdobně společnost Česká pošta, s.p., nabízí služby, které poskytují i jiné subjekty (banky, zásilkové společnosti). Oproti tomu dodavatele vody si konečný spotřebitel právo zvolit nemá. Krajský soud považuje takové vypořádání předmětné námitky za příhodné. Jestliže žalobce namítal, že ekonomická oprávněnost nákladů na reklamu, propagaci a podporu ochranné známky, které vynakládá, vyplývá z obdobného jednání subjektů, které se nachází ve s ním srovnatelném postavení, měl uvést, které subjekty má konkrétně na mysli. Nebylo povinností správních orgánů domýšlet za žalobce, o jaké subjekty by mohlo jít.

[76] K námitce žalobce uvedené v části 1.4 žaloby krajský soud dává za pravdu žalovanému, že konstatace v oznámení o zahájení řízení, v němž bylo uvedeno, že žalobce se dopustil správního deliktu, není vhodná. Jde však o formulační nepřesnost, která nezakládá nezákonnost dalšího řízení.

[81] Finanční ředitelství nicméně podotklo, že žalobce přiřazení účetních skutečných režijních nákladů prováděl, a srovnalo režijní náklady zahrnované do kalkulací se skutečnými zaúčtovanými režijními náklady v letech 2006 až 2008. Z tohoto porovnání zjistilo, že v roce 2008 byly skutečné režijní náklady žalobce vyšší než v roce 2006, což bylo způsobeno nárůstem nákladů typu služby centrály Veolia, propagace a reklama, právní služby, služby nemateriálové povahy apod. Tyto služby pak dle finančního ředitelství v řadě případů „nemají žádnou souvislost s dodávkami vody pitné resp. odváděním vod odpadních na území spravovaném KHP“. Finanční ředitelství k uvedeným službám dále uvedlo, že „proti reklamě a propagaci nelze nic namítat, pokud se nestává součástí nákladů podléhajících regulačním pravidlům. Za situace, kdy se fakturované služby činnosti KHP netýkají vůbec nebo pouze přeneseně, nelze tyto náklady posoudit jako ekonomicky oprávněné náklady (...)“.

[82] Krajský soud je navíc názoru, že i kdyby finanční ředitelství při své předchozí cenové kontrole žalobci nic nevytklo, nebylo by možno na takovou skutečnost nahlížet jako na ustálenou, jednotnou a dlouhodobou činnost činnost orgánů veřejné správy opakovaně potvrzující určitý výklad právních předpisů, ve smyslu výše citovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. Z výstupu jednoho správního řízení lze těžko dovozovat existenci ustálené správní praxe.

[83] Krajský soud tedy neshledal, že by správní praxe orgánů veřejné správy založila legitimní očekávání žalobce, které by jej opravňovalo zahrnovat do cen vody pitné a vody odvedené náklady na reklamu, propagaci a podporu ochranné známky.

[84] Krajský soud uzavírá, že pokud výše dovodil, že správní orgány postupovaly v souladu se zákonem o cenách a s dalšími dotčenými právními předpisy, pak jsou nedůvodné i (ve zcela obecné rovině vznesené) námitky porušení ústavně garantovaných práv žalobce (část 2 žaloby).

VI. Závěr a náklady řízení

[85] Krajský soud z výše uvedených důvodů shledal, že námitky uplatněné žalobcem jsou nedůvodné. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí přihlížet z úřední povinnosti, zamítl žalobu dle § 78 odst. 7 s. ř. s.

[86] Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch; žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení:

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední

[77] Pokud jde o námitky týkající se cenové kontroly za období 2009-2010 (část 1.5 žaloby), krajský soud předně uvádí, že není pravdou, že se žalovaný v napadeném rozhodnutí nevypořádal s obdobnými námitkami vznesenými v odvolání proti rozhodnutí Specializovaného finančního úřadu – viz str. 21 a 22 tohoto rozhodnutí. Uvedl zde, že správní orgán při kontrole v roce 2013 posuzoval ekonomickou oprávněnost nákladů z hlediska efektivity a účelnosti, zatímco kontrola v letech 2009 a 2010 kladla důraz na posuzování nákladů jako celku. Dále že dřívější kontrola byla provedena Finančním ředitelstvím v Hradci Králové, zatímco kontrola v roce 2013 Specializovaným finančním úřadem. Nešlo tedy o tentýž správní orgán. Stejně jako soudy téhož stupně mohou mít na určitou věc odlišný právní názor, stejná situace může nastat i u správních orgánů, rozhodovací praxe se může také vyvíjet v čase. Nelze tedy automaticky předjímat, že při odlišném personálním zastoupení správního orgánu a především odlišném zaměření kontroly bude výsledek v namítaném bodě totožný. Žalobce navíc nesprávně interpretuje závěry uvedené v protokolu o kontrole z let 2009 a 2010; dle žalovaného lze z tohoto protokolu naopak dovodit, že již při minulé kontrole měl kontrolní orgán pochybnosti o ekonomické oprávněnosti předmětných nákladů.

[78] Krajský soud se s uvedeným hodnocením žalovaného ztotožňuje. Žalobci je třeba přisvědčit v tom, že za určitých okolností může správní praxe orgánů veřejné správy založit legitimní očekávání dotčených subjektů. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 – 132, je však správní praxí zakládající legitimní očekávání teprve „ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Jen taková správní praxe je doplněním psaného práva a je způsobilá modifikovat pravidla obsažená v právní normě. Správní praxí zakládající legitimní očekávání lze změnit, pokud je taková změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi.“

[79] Žalobce spatřuje správní praxi, která mu měla založit legitimní očekávání stran ekonomické oprávněnosti nákladů na reklamu, propagaci a podporu ochranné známky, v podstatě pouze v tom, že u něj Finanční ředitelství v Hradci Králové provedlo v letech 2009 a 2010 cenovou kontrolu (za období od 1. 1. 2008 do 31. 7. 2009), při níž (dle jeho tvrzení) nijak nezpochybnilo přípustnost zahrnování uvedených nákladů do cen vody pitné a vody odvedené.

[80] Z protokolu Finančního ředitelství v Hradci Králové o cenové kontrole č. 5/2010 vyhotoveného dne 26. 4. 2010 však plynou odlišné závěry, než tvrdí žalobce. Krajský soud dává za pravdu žalovanému, že z uvedeného protokolu vyplývají spíše pochybnosti kontrolního orgánu o ekonomické oprávněnosti nákladů na reklamu, propagaci a podporu ochranné známky. Finanční ředitelství zde ve vztahu k režijním nákladům konstatovalo, že žalobce v roce 2006 stanovil na základě účetní skutečnosti k srpnu 2006 předpokládané režijní náklady na celý rok 2006. Tyto předpokládané hodnoty navýšil o inflaci, čímž získal předpokládané hodnoty režijních nákladů pro kalkulaci roku 2007. Pomocí inflačních koeficientů tyto kalkulované náklady přepočítával i po celé kontrolované období, pro kalkulaci roku 2008 byly tedy použity předpokládané hodnoty roku 2007 navýšené o inflaci, obdobně žalobce postupoval i v kalkulaci pro rok 2009. Finanční ředitelství žalobci vyčetlo, že popsáním postupem zcela opomenul skutečnou výši a složení výrobní a správní režie. Při cenové kontrole tak nebylo možno tyto náklady zodpovědně posoudit.

den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

Hradec Králové 25. říjen 2017

JUDr. Magdalena Ježková v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
L. P.

