



Cenové kontroly ve vodárenství - vybraná témata a poznámky z praxe

Kaplan & Nohejl, advokátní kancelář s.r.o.

Kaplan & Nohejl, advokátní kancelář s.r.o., se sídlem Opletalova 1525/39, Praha 1
Mgr. Lukáš Nohejl, advokát, Mgr. Barbora Fučíková, advokát a Mgr. Tereza Petrová, advokát

Právní rámec – cenové kontroly

- **zákon č. 265/1991 Sb. o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen:**
 - § 2 stanoví působnost Ministerstva financí ČR („MF“) při regulaci a zmocňuje k vydávání podzákonných právních předpisů;
 - § 3 stanoví působnost Specializovaného finančního úřadu („SFÚ“) k provádění cenových kontrol fyzických a právnických osob – judikaturou potvrzeno ve vztahu k oboru vodárenství;
 - SFÚ rovněž ukládá pokuty za porušení cenových předpisů, a to v navazujícím řízení o přestupku.

- **zákon č. 526/1990 Sb. o cenách a jeho prováděcí předpisy:**
 - cenový výměr MF publikovaný v Cenovém věstníku č. 11/2021 pod č.j. MF-19849/2021/1601-2, ze dne 12. 7. 2021 ve znění pozdějších novel (č. 02/VODA/2022 a č. 03/VODA/2022);
 - vyhláška MF č. 450/2009 Sb., kterou se provádí zákon o cenách.

- **zákon č. 274/2001 Sb. o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a jeho prováděcí předpisy:**
 - vyhláška Ministerstva zemědělství ČR č. 428/2001 Sb. – pouze v rozsahu, v němž na ni odkazuje cenový výměr MF.

Právní rámec – cenové kontroly

- **zákon č. 255/2012 Sb. o kontrole (kontrolní řád)**
 - procesní úprava fáze cenové kontroly, tedy od zahájení kontroly do vydání protokolu či vyřízení námitek proti němu;
 - dle kontrolního řádu je orgán povinen zjistit stav věci **v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly** – viz níže – rozdíl oproti následnému řízení o přestupku!

- **zákon č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich**
 - procesní úprava od okamžiku zahájení řízení o přestupku (v případě zjištění porušení cenových předpisů při cenové kontrole);
 - subsidiárně se použije zákon č. 500/2004 Sb., správní řád;
 - v rámci řízení o přestupku lze vždy namítat veškeré skutečnosti a důkazy ve prospěch podezřelého a platí principy správního trestání, podezřelý má práva dle tohoto zákona a správního řádu;
 - správní orgán musí **ve správním řízení postupovat tak, aby byl zjištěn stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, včetně zohlednění okolností, svědčících ve prospěch podezřelého = širší rozsah povinností správního orgánu oproti cenové kontrole.**

Cenové kontroly v praxi

- Lze pozorovat sjednocování postupu v rámci jednotlivých kontrol (žádoucích), kontrolní skupiny se opakovaně zaměřují na obdobná témata v rámci kalkulací VUC a jejich uplatňování.
- Ekonomická oprávněnost nákladů:
 - Musí být vynaloženy účelně, efektivně a hospodárně = doporučujeme mít v případě pochybností objektivní zdůvodnění proč byl určitý náklad v čase vynaložen v dané výši, což potvrzuje i stanovisko MF (k jednotlivým hodnotám v kalkulaci lze např. potvrzení od významného odběratele že otevírá novou část provozu / kolaudační rozhodnutí k novému zařízení, které uvedeno do provozu).
 - *Poznámka AKKN: Na předchozích školeních SOVAK zástupci MF odkazovali při hodnocení „ekonomické oprávněnosti“ na kritéria a definice, obsažené v zákoně č. 320/2001 Sb. o finanční kontrole ve veřejné správě, což lze nepřímou užít jako pomocný materiál k výkladu, nicméně dle našeho názoru pro takový postup (posuzování povahy nákladu) není opora v právní úpravě, mělo by jít o hodnocení výlučně dle § 2, odst. 7 zákona o cenách.*
- Opakovaně dochází ke kontrole:
 - Výše uplatněného přiměřeného zisku v kalkulacích, včetně splnění formálních podmínek pro jeho zahrnutí do VUC;
 - výše nájemného (viz dále) ve VUC, a to včetně výše skutečně dosaženého zisku vlastníka v tomto nájemném;
 - při odchylce od plánu toho, zda byla kalkulace v průběhu období aktualizována (především ve vztahu k fakturovaným m3, ale rovněž k vybraným skupinám nákladů, jejichž výše z povahy věci nebývá fixní, např. energie).



Nájemné v kontextu cenových kontrol

- Nájemné (pachtovné) je kontrolováno jako ekonomicky oprávněný náklad:
- samo o sobě (výše, výpočet) není regulováno a může být v provozní smlouvě sjednáno v jakékoli výši;
- do věcně usměřňovaných cen však smí vstupovat pouze jeho ekonomicky oprávněná část v souladu s CV 2022;
- předmětem kontroly je tedy nájemné, vstupující do VUC, včetně výše uplatněného zisku vlastníka v nájemném, pokud je tato část nájemného zahrnuta v kalkulaci.
- Povinnost součinnosti vlastníka stanoví novelizovaný § 35a, odst. 2 vyhlášky č. 428/2001 Sb., pokud ji ale nesplní a údaje neposkytne, provozovatel musí kalkulaci stejně sestavit - hodnoty stanoví z jemu známých údajů a dopočte nájemné i zisk vlastníka v souladu s CV 2022.
- Ekonomickou oprávněnost nákladu nájemného musí cenové kontrole prokázat provozovatel, je odpovědný za údaje, které vykáže ve formulářích.

Ekonomicky oprávněný náklad – nájemné/pachtovné

- Nesplnění povinností vlastníka dle § 35a a § 35b vyhlášky MZ (neposkytnutí součinnosti) není zákonem výslovně označeno za přestupek.
- Dle našeho názoru nesplnění uvedených povinností tedy nezakládá přestupek, je ale porušením platné právní povinnosti. Zákon ani vyhláška MZ za toto porušení nestanoví sankci (imperfektní právní norma).
- Zanedbání povinností vlastníka nicméně může zakládat regresní nárok provozovatele na náhradu újmy vůči vlastníkovi.
- **Závěr:** I v případě, že vlastník nesplní svoji povinnost řádně a včas předat kalkulaci pachtovného či nájemného provozovateli, tomu tím nezaniká povinnost zahrnout tuto kalkulaci do výpočtu věcně usměrňovaných cen vodného a stočného. Provozovatel dopočte hodnoty ze známých údajů a má (ve vztahu k cenové kontrole) důkazní břemeno. Provozovatel totiž vždy podléhá cenové regulaci a podmínkám dle CV 2022.
- Stanovisko MF ze dne 29. 7. 2021, č. j.: MF-22750/2021/1601-2:
„Vlastník může s provozovatelem sjednat pouze symbolické pachtovné (nájemné) a z cenového hlediska je vše v pořádku, nicméně z pohledu povinností vyplývajících ze zákona č. 274/2001 Sb., kdy vlastník má povinnost vytvářet rezervu prostředků na obnovu vodohospodářské infrastruktury, a nově dle textace § 35b vyhlášky č. 428/2001 Sb. se tyto prostředky zahrnují do výpočtu ceny vody, bude věc hodnocena odlišně. Z hlediska sestavení kalkulace ceny vody je třeba do formuláře uvést všechny ekonomicky oprávněné náklady a přiměřený zisk - do ř. 14 „Kalkulační zisk/ztráta“ uvede hodnotu plánovaného zisku a případné „dotace“, o kterou se výsledná uplatňovaná cena sníží.“



Provozní smlouvy a cenová regulace

- Cenová regulace prodělala v posledních letech značný vývoj, vlivem novelizace může dojít k tomu, že mezi provozní smlouvou a platnou právní úpravou bude rozpor.
- Provozovatel musí dodržet veřejnoprávní obecně závaznou úpravu - u vlastníků, kde stávající provozní smlouvy či jiné dokumenty neodpovídají nové právní regulaci doporučujeme jejich úpravu dodatkem.
- Takový dodatek, reagující na změny veřejnoprávní regulace, pokládáme za souladný s právní úpravou koncesí a veřejných zakázek.
- Zejména lze doporučit úpravu způsobu výpočtu nájemného, zohlednění plánu financování obnovy (PFO) při tomto výpočtu (zejm. zohlednění novelizace § 13 vyhlášky, účinné od 1. 1. 2026) a předávání tohoto výpočtu (a porovnání) ze strany vlastníka (povinnost předávání podkladů).



PFO/prostředky na obnovu VHI v kontextu novely vyhlášky č. 428/2001 Sb.

- Vyhláška č. 428/2001 Sb. byla novelizována (č. 244/2021 Sb. a následně č. 256/2023 Sb.) novela nicméně nabývá účinnosti postupně, zčásti až od 1. 1. 2026.
- To se týká i §13 ve znění vyhl. č. 244/2021 Sb., kde je upraven plán financování obnovy vodovodů a kanalizací:
 - Peněžní prostředky na obnovu vodovodů a kanalizací jsou každoročně tvořeny ve výši adekvátní roční potřeby na tuto obnovu.
 - Přehled o tvorbě a čerpání peněžních prostředků na obnovu se dokládá v rámci porovnání podle § 36 odst. 5 ZVK prostřednictvím Informačního systému vodovodů a kanalizací.
 - **Rezervou finančních prostředků na obnovu vodovodů a kanalizací se rozumí peněžní prostředky určené na obnovu vodovodů a kanalizací.** Jedná se o rozdíl mezi skutečnou tvorbou a skutečným čerpáním peněžních prostředků na obnovu vodovodů a kanalizací.
 - Pro účely rezervy finančních prostředků na obnovu vodovodů a kanalizací musí vlastník v účetnictví průkazně zajistit oddělené sledování peněžních prostředků určených na obnovu vodovodů a kanalizací, a to zejména prostřednictvím analytických účtů vedeným k účtům syntetickým.
- „finanční prostředky“ - pojem je po novele aplikován ve vztahu ke zpracování a plnění PFO a je výslovně definován jako „peněžní prostředky“ – viz dále.

Prostředky na plnění PFO

- „finanční prostředky“/“peněžní prostředky“ ve smyslu účelově vázaných prostředků na plnění PFO:
 - aktivum zásadně ve formě hotovosti na bankovním účtu vlastníka;
 - vycházíme-li z Metodického pokynu Ministerstva zemědělství ČR č.j. 9353/2020-15132, potom je teoreticky (a nepřímou, jazykovým výkladem) připuštěna i jiná varianta, avšak není zřejmé, v jaké jiné formě by tuto rezervu měl vlastník tvořit.
- citace: „...rezervu finančních prostředků, kterou musí mít vlastník k dispozici např. na bankovním účtu, a to k datu...“, „...rozdíl v hodnotě finančních prostředků vedených na bankovních účtech či v jiné prokazatelné formě finančního vyjádření akumulovaných prostředků k datu podání hlášení...“ a „...porovnání údajů uvedených v tabulce č. 4 s peněžními prostředky na bankovních účtech (příp. s jinými finančními zdroji vyhrazenými k financování obnovy).“*
- Klíčové je chápání pojmu „finanční zdroj“ a jeho výklad v kontextu nového znění vyhlášky – dle našeho názoru (po konzultaci s auditorem)by zcela jistě byla přípustná např. zaúčtovaná hotovost v pokladně (u vodáren však extrémně nepraktické).
 - Otázkou je přípustnost jiné formy uchování prostředků (které již nebudou přímo peněžní) - například účelově nakoupené dluhopisy či dokonce kryptoměny, cenné kovy nebo jiná aktiva. Je zde ovšem riziko, že pořízení takových alternativních „finančních zdrojů“ již samo o sobě bude nepovoleným nakládáním s předmětnými, účelově vyhrazenými, finančními prostředky.
 - Závěr: Dle našeho právního názoru je způsob tvorby a uchování prostředků na plnění PFO je ve smyslu novely vyhlášky výslovně omezen pouze na disponibilní peněžité prostředky (na bankovním účtu).



Cenové kontroly a kalkulace VUC - kompenzace mezi jednotlivými druhy nákladů

- CV 2022 je od 2022 v rámci kalkulací kompenzace mezi nákladovými položkami **připuštěna**, což bylo potvrzeno i na školeních a Metodickou příručkou MF.
- V minulosti bylo dovozováno, že jde o porušení zákona o cenách (dle našeho názoru nesprávně), nicméně MF dodnes zastává stanovisko, že kompenzace lze provádět až od období roku 2022.
- Původní „zákaz“ je kontrolními orgány pouze dovozován z ust. § 14, odst. 3 zákona o cenách, dle něhož není při vyčíslování NMP přípustná kompenzace rozdílů mezi jednotlivými **druhy zboží**.
- Dle našeho názoru jde nicméně o nesprávnou interpretaci – druhem zboží ve vodárenství není určitý druh nákladu na produkci např. vody pitné, ale pouze například voda pitná/odpadní/předaná.
- Doporučujeme nicméně i po roce 2022 provádět pravidelné aktualizace kalkulací v průběhu roku a při jejich zpracovávání jednotlivé nákladové položky upravovat dle skutečnosti, nespoléhat pouze na kompenzaci.



Aktualizace plánové kalkulace v kontextu cenových kontrol

- Vzhledem k existenci institutu vyrovnávací kalkulace a vyrovnání se jeví povinnost aktualizovat plánovou kalkulaci v průběhu období jako nedůvodná a nadbytečná, CV 2022 nicméně stanoví povinnost kalkulace aktualizovat.
- Formulace je z právního hlediska neurčitá a definičně nedostačující, vytváří prostor pro nejasnost výkladu. V důsledku toho představuje způsob implementace této povinnosti riziko toho, že kontrolními orgány může být dovozováno porušení pravidel cenové regulace prakticky kdykoli.
- MF odmítá analogickou aplikaci lhůty dle § 7, odst. 1 zákona o cenách (3 měsíce), z provedených cenových kontrol vyplývá cca toleranční lhůta maximálně 60 až 90 dní od nastání rozhodné skutečnosti.
- Doporučujeme tedy alespoň kvartální kontrolu plnění plánu a aktualizaci kalkulací při zjištění odchylek. V ideálním případě aktualizaci provádět koordinovaně a komplexně tak, aby nedocházelo ke změnám cen v průběhu období.



Děkuji za pozornost