

Zápis z 14. jednání Výboru pro koordinaci regulace oboru vodovodů a kanalizací
ze dne 31. 01. 2019

Místo konání: MZe

Přítomní členové: podle prezenční listiny.

(Tajemník výboru: Ing. Radek Hospodka – MZe; přítomní hosté: Ing. Marie Janečková – MF; Ing. Želmíra Macková, MBA – MZe, JUDr. Ing. Petr Petržílek, Ph.D. – MV; Ing. Lukáš Teklý – MF, Ing. Tomáš Trojek – MF)

I. Úvod

Předseda Ing. Aleš Kendík přivítal přítomné a zkonstatoval, že Výbor VaK je usnášeníschopný. (Přítomných 12 členů s hlasovacím právem.) Žádný z přítomných členů neprojevil nesouhlas s přítomností pozvaných hostů.

Následně informoval o změně člena za Svaz měst a obcí ČR, kterým je pan Mgr. Pavel Drahovzal. Zároveň Mgr. Pavla Drahovzala rovněž přivítal.

II. Náměty změn pro aktualizaci pravidel věcného usměrňování cen pro vodné a stočné pro rok 2020

Podle závěrů předchozích jednání Výboru VaK, byly členům doručeny náměty změn pro aktualizaci pravidel věcného usměrňování cen pro vodné a stočné pro rok 2020 v předstihu a to včetně doplnění samostatného materiálu k návrhu revize úpravy dvousložkové formy vodného a stočného.

Zástupce MF krátce uvedl, že k problematice návrhu navýšení pevné složky (části) dvousložkové formy vodného a stočného byl předložen ze strany MF samostatný podklad a k ostatním navrženým změnám (tj. úprava struktury kalkulace věcně usměrňované ceny a úprava základny pro výpočet PZNK v některých případech) se vyjádří nově zřízená mezirezortní pracovní skupina vedená MF. Informaci o její prozatímní činnosti bude členům podána v průběhu jednání. Problematika příspěvků na penzijní připojištění a životní pojištění byla diskutována už na minulém jednání Výboru VaK.

1. Problematika dostatečnosti výše pevné části dvousložkové formy vodného a stočného už byla na Výboru VaK rovněž projednávána v souvislosti s cenou uplatňovanou v provozovatelských porovnáních a v minulém roce Výbor odsouhlasil navýšení limitu na 30 % pro vodu předanou. Předložený návrh revize dvousložkové formy vodného a stočného se zabývá současnou 15% výší pevné složky dvousložkové formy vodného a stočného pro tvorbu cen, která kvůli administrativní náročnosti související se zavedením této formy ceny (úplaty) nedostatečně motivuje vlastníky nebo provozovatele k jejímu používání. Odběratelé platí za používání infrastruktury bez ohledu na množství odebrané vody. Při použití jednosložkové formy vodného a stočného jsou v určitých případech tak zvýhodněni odběratelé s nulovým nebo minimálním odběrem vody. Platby

od těchto odběratelů často nepokrývají ani náklady spojené s konkrétním odběrným místem (např. náklady na odečet vodoměru a jeho výměnu, údržbu a opravu přípojky, fakturaci). Předložený materiál vyhodnocuje možné dopady na jednotlivé kategorie odběratelů (podle množství odebírané vody) v případě zvýšení pevné složky dvousložkové formy vodného a stočného na navrhovanou výši 30 %. Přibližuje řešení této problematiky také v zahraničí.

Diskuze:

Předseda Výboru VaK, otevřel diskusi k předloženému materiálu návrhu revize pevné složky dvousložkové formy vodného a stočného.

V rámci diskuze byl předložený materiál pozitivně hodnocen. Někteří členové považují návrh navýšení pevné složky na 30% za správný. Materiál obsahuje vyhodnocení dopadu navýšení pevné složky na jednotlivé velikosti rodin a navržená varianta II, tj. zvýšení pevné složky na 30% zamezuje vzniku křížového dotování odběratelů využívajících služby dodávky pitné vody a odvádění a čištění odpadní vody jenom v malé míře. Výše pevné části může pro starosty vytvářet představu o maximální hranici fixních nákladů, kterou bude možno kalkulovat jako příspěvek na provoz a správu infrastruktury. Bylo zdůrazněno, že rozhodnutí o využití dvousložkové formy vodného a stočného, leží výhradně na rozhodnutí vlastníka infrastruktury. Používání dvousložkové formy brání zejména administrativní náročnost a stávající (před 3 léty snížený) malý podíl připadající na pevnou složku. Zvýšení pevné části umožní zavést větší spravedlnost na podílení se na nákladech infrastruktury pro všechny uživatele. Při použití dvousložkové formy nedojde k navýšení ceny, ale pouze ke spravedlivější redistribuci nákladů na infrastrukturu mezi všechny odběratele. Zvýšením pevné složky dojde k podpoře využívání dvousložkové formy vodného a stočného jako nástroje regulace, protože rozhodnutí bude na vlastnících infrastruktury.

Byl přednesen požadavek na doplnění materiálu o dopad navýšení pevné složky na 30% pro menší sídla (malé obce) a doplnění informací o uplatňování dvousložkové ceny pro stočné v zahraničí.

Zazněl názor zástupců MZe, že snížení části jednotkové ceny za odebraný kubík vody může u některých skupin odběratelů vést k celkově vyšší spotřebě vody (demotivaci s vodou šetřit), což může být v přímém rozporu se záměrem ochrany vodních zdrojů.

Také byl vznesen návrh ke zvážení, zdali by nebylo dobré při použití dvousložkové formy zavést určitou hranici pro odběr minimálního hygienického množství vody a až po překročení této hranice, by bylo možné dvousložkovou formu uplatnit.

Obecně princip dvousložkové formy vodného a stočného funguje, ale může představovat problém u menších obcí, kde spotřebitelé často kombinují využívání veřejných vodovodů s vlastními zdroji vody. Bude nutné se zamyslet nad technickou základnou, pro určení výše podílu pevné části.

Možnost využití dvousložkové formy vodného a stočného je zaveden v ČR již od roku 2002 (zákonem č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích). V souvisejícím Výměru MF „č. 01/2002“ byla původně stanovena výše pevné složky na 20 %. Po zavedení dvousložkové formy je známo, že došlo v konečném důsledku ke zvýšení plateb za vodu u jednotlivých odběratelů. Následně v roce 2015 došlo ke snížení pevné složky dvousložkové formy na 15 %. Bylo konstatováno, že přechod na dvousložkovou formu nezajistí zvýšení množství generovaných prostředků na obnovu. Dojde pouze k jinému

rozložení stejného objemu tržeb mezi stejný počet odběratelů, což naopak může způsobit narušení uplatňovaného principu solidarity. Dalším důsledkem zavedení dvousložkové formy vodného a stočného může dojít k opačnému postupu odběratelů s malým objemem odebrané vody, tj. že namísto zvýšení tržeb od těchto odběratelů může dojít až k jejich odpojení. Materiál nehodnotí ani možnost de facto zvýšení odběrů spotřebitelů při snížení objemové složky ceny. Zazněl názor zástupců MZe, že předložený materiál není dostatečný, aby bylo možné na jeho základě rozhodnout o doporučení navýšení pevné složky vodného a stočného na 30%, což představuje 100% navýšení hodnoty pevné složky oproti dnešní hodnotě (15%).

V rámci diskuze bylo upozorněno na skutečnost, která se projevila v tepelném hospodářství (analogie vodárenství), kde je používána výhradně dvousložková forma ceny, výše pevné části je stanovována na základě kapacity příkonu. V případě dosažení úspor tepelných zdrojů, nemá dodavatel zájem přejít na nižší kapacitní složku a upravit výši pevné části ceny podle nižšího příkonu.

Bylo konstatováno, že pokud nebude pro občany zákonná povinnost připojení se k vodovodu a kanalizaci, nebude dostatečně dobře fungovat institut dvousložkové formy vodného a stočného. Důvodem je existence skupiny samozásobitelů, která v případě navýšení pevné složky, může být více motivována k využívání vlastních zdrojů a šedé vody, což bude mít za následek, že k síti zůstanou připojeni jenom odběratelé, kteří na zavedení těchto opatření nebudou disponovat dostatkem finančních prostředků. Předseda Výboru VaK ukončil diskuzi.

2. Informace o zřízení pracovní skupiny, která se zabývá dalšími návrhy na změnu cenového výměru a sjednocením přístupu MF, MZe a MŽP k řešení průřezových problémů regulace odvětví.

V souladu s informací podanou MF na posledním jednání Výboru VaK byla zřízena pracovní skupina (členové jsou zastoupeni z řad MF, MŽP a MZe). Skupina na dvou setkáních již definovala problematické oblasti v regulaci, které je nutno harmonizovat. Bylo zmíněno, že tato pracovní skupina se bude scházet pravidelně s předpokladem každý pracovní týden. Návrhy na změny předloží pracovní skupina Výboru VaK.

3. Příspěvky na penzijní připojištění a životní pojištění.

V rámci diskuze bylo zástupci MF potvrzeno, že v souladu s přijatým závěrem na minulém jednání Výboru VaK bude v cenovém výměru pro následující rok jednoznačně uvedeno, že penzijní připojištění a životní pojištění není ekonomicky oprávněným nákladem a to v souladu se závěry existující judikatury. (Judikatura č30 A 93/2014 - 80 Krajský soud v Brně ze dne 23.1.2017, tvoří přílohu č. 1 zápisu) V rámci diskuse zástupce ČMKOS zdůraznil, že tento přístup bude ve svém důsledku znamenat zvýšení ceny pro vodné a stočné. Dále byla vznesena otázka, pokud tedy bude jednoznačně definováno v cenovém výměru, že se jedná o ekonomicky neoprávněné náklady, zdali bude přistoupeno v rámci cenových kontrol ke kontrole dodržování tohoto pravidla i před účinností nového cenového výměru. Bylo konstatováno, že cenové kontrolní orgány stabilně hodnotí tuto oblast nákladů ve věcně usměrňovaných cenách.

Předseda Výboru VaK uzavřel diskuzi, s tím, že na dalším jednání Výboru VaK předloží MF návrh cenového výměru na rok 2020 se zapracovanými připomínkami, které na Výboru VaK zazněly. Výbor VaK se k návrhu cenového výměru vyjádří. Zároveň požádal zástupce MF,

aby adresovali návrhy pracovní skupiny MF k diskutovaným tématům přímo na tajemníka Výboru VaK, který dále zajistí distribuci informací členům.

III. Různé

1. Další jednání Výboru pro koordinaci regulace oboru vodovodů a kanalizací je předběžně naplánováno na počátek dubna 2019. Zástupce MF přednesl návrh na případný dřívější termín jednání Výboru.

Zapsala: Ing. Želmíra Macková, MBA

Schválil: Ing. Aleš Kendík



Přílohy – 1. Judikatura č.30 A 93/2014 - 80 Krajský soud v Brně (...) ze dne 23.1.2017

Originál zápisu včetně prezenční listiny je uložen u tajemníka Výboru VaK.

30 A 93/2014 - 80 Krajský soud v Brně (...) ze dne 23.1.2017

Podle ustanovení § 2 odst. 7 písm. a) zákona o cenách se za ekonomicky oprávněné náklady považují mj. náklady mzdové. Pro posouzení této námitky je tedy nejprve nutné posoudit, zda příspěvek na životní pojištění lze považovat za mzdový náklad, který by byl pro účely zákona o cenách ekonomicky oprávněným nákladem. V tomto ohledu je nutné postupovat v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“), dle kterého „mzda je peněžité plnění a plnění peněžité hodnoty (naturální mzda) poskytované zaměstnavatelem zaměstnanci za práci, není-li v tomto zákoně dále stanoveno jinak.“

Základním charakterem mzdy je poskytování tohoto plnění za vykonanou práci, přičemž její výše může být odvozena, jak od množství odpracovaného času, tak rovněž od vykonání zadaných pracovních úkolů. Celkové odměňování zaměstnanců však nesestává pouze z odměny za vykonanou práci (mzdy), ale rovněž z odměny, která má povahu zaměstnanecké výhody (benefitu) a je poskytována v souvislosti se zaměstnáním, nikoli však výlučně za práci. Zaměstnanecké výhody poté plní z právního hlediska na rozdíl od mzdy stabilizační či věrnostní povahu a lze je považovat za nadstandardní pracovní či mimopracovní podmínky a plnění, k jejichž vytváření a poskytování zaměstnavatel přistupuje dobrovolně a nad rámec své zákonné povinnosti.

Otázku mzdových a nemzdových plnění rozvádí rovněž komentář k předmětnému ustanovení zákoníku práce, na nějž odkázal žalovaný. V komentáři se uvádí: „Dále se za mzdu nepovažují i další plnění poskytovaná v souvislosti se zaměstnáním, např. odstupné, cestovní náhrady, výnosy z kapitálových podílů (akcií), odměny za pracovní pohotovost, odchodné sjednané pro případ skončení výkonu jmenované funkce, odměny při životních a pracovních jubileích a za pomoc při mimořádných událostech (viz § 224 odst. 2), příspěvky na stravování, používání služebních automobilů i pro soukromé účely zaměstnance či odměny poskytnuté zaměstnanci za výkon funkce ve statutárním orgánu zaměstnavatele podle občanského zákoníku. Která plnění jsou mzdová a která nikoliv, by mělo být zřejmé z pracovní nebo kolektivní smlouvy, z jiné smlouvy (např. manažerské), popř. z vnitřního předpisu zaměstnavatele, podle kterého se poskytují. Rozhodující při odlišení mzdy od nemzdových plnění byla a bude i nadále přímá vazba na vykonanou práci. Za mzdu je třeba považovat doplatky do mzdy (např. při převedení na jinou práci podle § 139) a příplatky ke mzdě (např. za práci přesčas, za práci ve ztíženém pracovním prostředí).“ (viz Vysokajová, Kahle, Randlová, Hůrka, Doležilek: Zákoník práce: komentář. 4. vydání. Praha : Wolters Kluwer (ČR), 2013).

Co se týká žalobcem poskytovaného příspěvku na životní pojištění, lze toto bezpochyby podřadit právě pod nemzdová plnění, tj. zaměstnanecký benefit, neboť příspěvek na životní pojištění není závislý přímo na zaměstnancem vykonané práci, ale je poskytován pouze v souvislosti se zaměstnáním. Pokud žalobce argumentuje tím, že příspěvek na životní pojištění představuje naturální část mzdy, není ani tento názor správný. Naturální mzda je vymezena v ustanovení § 119 zákoníku práce, přičemž ji lze poskytovat jako součást mzdy, tj. jen jako mzdu za vykonanou práci zaměstnanci v pracovním nebo obdobném poměru k zaměstnavateli. Naturální mzdou však nejsou naturální požitky, které nemají charakter mzdy (srov. Vysokajová, Kahle, Randlová, Hůrka, Doležilek: Zákoník práce: komentář. 4. vydání. Praha : Wolters Kluwer (ČR), 2013). Naturální mzda je plněním peněžité hodnoty poskytované zaměstnanci za práci, jedná se tedy o odměnu zaměstnanci za vykonanou práci, což však s ohledem na výše uvedené není případ příspěvku na životní pojištění, který je poskytován pouze v souvislosti se zaměstnáním. Příspěvek na životní pojištění je tak nutno považovat za určitý nadstandard poskytovaný zaměstnanci z vlastní vůle zaměstnavatele pro motivaci zaměstnanců a nikoliv za běžný náklad vstupující do ceny tepelné energie.

Soud zde odkazuje například na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2008, č. j. 2 Afs 109/2007-146. Nejvyšší správní soud se mj. zabýval výkladem pojmu ekonomicky oprávněný náklad a uvedl: „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. Ekonomicky 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 (přínejméněm 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 nesouvisí nebo náklady, které sice s ním přímo či nepřímo souvisí, ale řádný hospodář by je nevyvaloval. 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 teplou 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 domácnosti 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. 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.“

Nejvyšším správním soudem vyžadovaná úvaha je poté v napadeném rozhodnutí obsažena, neboť se žalovaný v prvostupňovém rozhodnutí, konkrétně na str. 15, dostatečně vypořádal s otázkou podřazení předmětného nákladu pod ekonomicky oprávněný náklad. Dospěl k závěru, že v případě příspěvku na životní pojištění se nejedná o mzdový náklad, který by byl ekonomicky oprávněným nákladem ve smyslu zákona o cenách, resp. cenového rozhodnutí, přičemž rovněž neshledal žádnou přímou souvislost vynaložení tohoto nákladu se zajištěním výroby a rozvodu tepelné energie. Příspěvek na životní pojištění nelze chápat jako standardní způsob odměny zaměstnance za práci a jako takový nemůže vstupovat do nákladů při stanovování předběžné ceny tepelné energie. Držitel licence nemůže rozumně požadovat, aby hrazení tohoto zaměstnaneckého benefitu s čistě motivační funkcí pro zaměstnance, který je zcela nadstandardní a dobrovolný ze strany zaměstnavatele, bylo přenášeno prostřednictvím ceny tepelné energie na konečné odběratele. Koneční odběratelé s daným rozhodnutím držitele licence o poskytnutí příspěvku na životní pojištění svým zaměstnancům nemají nic společného a hrazení toho nákladu jim nadto nepřináší žádný prospěch či užitek. Žalovaný tak dle názoru zdejšího soudu v posuzovaném případě správně vyhodnotil, že cena tepelné energie byla neoprávněně navýšena o náklady ve formě příspěvku na životní pojištění, které nemají žádnou souvislost s přímými či nepřímými náklady na výrobu a rozvod tepelné energie. Jelikož tedy předmětné náklady nesouvisí s výrobou a rozvodem tepelné energie, nelze je následně označit za ekonomicky oprávněné ve smyslu bodu (1.2) cenového rozhodnutí.