

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Karla Šimky, JUDr. Jakuba Camrdy, JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Michala Mazance, JUDr. Marie Turkové a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **V. K.**, zastoupeného JUDr. Koljou Kubičkem, advokátem se sídlem Urbánkova 3360, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, zastoupenému JUDr. Alanem Korbelem, advokátem se sídlem nám. 14. října 3, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 4. 2007, čj. 16/34759/2007/1502, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 3. 2009, čj. 9 Ca 197/2007 - 39,

t a k t o :

- I. Výrazem „cena platná v okamžiku nabídky“ v § 13 odst. 2 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění účinném do 17. 11. 2009, se rozumí cena prodávajícím aktuálně požadovaná; skutečnost, zda jde o cenu dovolenou právními předpisy o regulaci cen, není pro posouzení, zda prodávající splnil své povinnosti podle uvedeného ustanovení, rozhodná.
- II. Věc se vrací k projednání a rozhodnutí osmému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Jádru sporu a dosavadní postup ve věci

I. 1. Dosavadní průběh správního a soudního řízení

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 23. 4. 2007, čj. 16/34759/2007/1502, zamítl odvolání žalobce (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy (dále jen „magistrát“) ze dne 9. 2. 2007, čj. MHMP 343551/2006/DOP-T/Dc, kterým mu magistrát uložil za porušení § 15 odst. 1 písm. f) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o cenách“), pokutu ve výši 100 000 Kč a povinnost nahradit náklady správního řízení ve výši 1000 Kč. Uvedené ustanovení měl stěžovatel porušit tím, že dne 25. 8. 2006 při výkonu taxislužby na území hl. m. Prahy umístil na

dveřích vozidla taxislužby ceník ve formě: „Nástupní cena 80,- Kč, cena za 1 km 80,- Kč, čekání za 1 min. 8,- Kč (sazba č. 1).“ Stěžovateli nebylo vytykáno, že by za uvedené ceny skutečně vozidlem taxislužby vozil zákazníci.

[2] Žalobu proti rozhodnutí žalovaného, kterou stěžovatel podal, Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) zamítl. Mimo jiné nepřijal námitku, že stěžovatel splnil povinnost vyplývající z § 13 odst. 2 zákona o cenách, protože viditelně umístil na dveřích vozidla i na vnitřním ceníku ve vozidle informaci o ceně služby. Městský soud přisvědčil žalovanému, že cenou platnou v okamžiku nabídky, ve smyslu zmíněného ustanovení, nemůže být cena, která je v rozporu s právními předpisy. Podle městského soudu by *„[a]kceptování názoru žalobce (...) znamenalo, že k řádnému splnění zákonem stanovené povinnosti informovat spotřebitele o platné ceně zboží či služby postačí zveřejnění v podstatě jakékoliv informace o ceně bez ohledu na to, zda příslušná komodita podléhá cenové regulaci a zda uváděná cena je s cenami úředně stanovenými (regulovanými) v souladu“*. Stěžovatel označil nabízenou službu cenami převyšujícími úředně stanovené maximální ceny taxislužby na území hlavního města Prahy, proto podle městského soudu nesplnil povinnost označit nabízenou službu platnou cenou. Námitka, že sazby cen v případě žalobce odpovídaly cenám zaneseným do taxametru, nemůže ovlivnit nastíněný závěr. Městský soud nepřisvědčil ani námitce, že správní orgán neupřesnil v průběhu správního řízení ustanovení zákona o cenách, které měl žalobce porušit.

[3] V kasační stížnosti proti rozsudku městského soudu stěžovatel mimo jiné namítal, že neporušil § 15 odst. 1 písm. f) zákona o cenách. Zdůraznil přitom, že byl oprávněn v souladu s § 2 vyhlášky č. 580/1990 Sb., kterou se provádí zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, zvýšit úředně stanovenou maximální cenu taxislužby, protože v jeho případě existují „odlišné určené podmínky“, a dodal, že jedním z podstatných kritérií odlišných určených podmínek jsou mimo jiné náklady na pořízení vozidla a údržbu a na náhradní díly, přičemž tyto položky dle jeho názoru podstatně ovlivňují jakost poskytované služby zákazníkům. Taxislužbu poskytuje zejména náročnějším zákazníkům, než jakým je tato služba poskytována v jiných případech, a je tak nucen poskytovat kvalitnější a tedy i nákladnější služby, což má za následek značné zvýšení ekonomicky oprávněných nákladů. Namítal také, že neporušil povinnost označit zboží cenou platnou v okamžiku nabídky (§ 13 odst. 2 zákona o cenách). Informace o ceně taxislužby byla totiž viditelně umístěna na dveřích vozidla i ve vnitřním ceníku. Tato skutečnost byla ve správním řízení nepochybně prokázána. Cena podle stěžovatele nepřekročila maximální přípustnou mez. Navíc *„i kdyby zveřejněná cena byla cenou vyšší než maximální přípustnou, pak by to nemělo za následek, že by taková cena byla neplatná v okamžiku nabídky“*. Teleologický výklad zmíněného ustanovení, provedený městským soudem, je podle stěžovatele chybný a nedostatečně odůvodněný.

[4] Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

I. 2. Právní názor osmého senátu a relevantní prejudikatura

[5] Osmý senát má za to, že pro posouzení věci je podstatné zodpovědět otázku, zda je možné postihnout jako správní delikt podle § 15 odst. 1 písm. f) ve spojení s § 13 odst. 2 zákona o cenách jednání poskytovatele služby, který informuje zákazníky o vyšší než

úředně stanovené maximální ceně nabízené služby. Tato otázka není v dosavadní judikatuře Nejvyššího správního soudu řešena jednotně.

[6] V rozsudku druhého senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2009, čj. 2 Afs 90/2009 - 68, dostupném na www.nssoud.cz, byl vysloven závěr, že ve smyslu zmíněných ustanovení není dostatečné informovat zákazníka o jakékoliv požadované ceně za nabízenou službu, ale pouze o ceně správné, tj. takové, kterou je poskytovatel služby oprávněn požadovat. Poskytovatel služby, jejíž cena je úředně stanovena jako maximální, je tak podle druhého senátu povinen informovat své zákazníky o ceně odpovídající cenové regulaci.

[7] V rozsudku prvního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2009, čj. 1 Afs 60/2009 - 119, dostupném na www.nssoud.cz, bylo naopak konstatováno, že § 15 odst. 1 písm. f) zákona o cenách lze aplikovat jen tehdy, označí-li provozovatel taxislužby vozidlo klamavou cenou (neboť v rozporu s jím deklarovanou cenou bude svému zákazníkovi účtovat cenu odlišnou), nebo když provozovatel označí své vozidlo cenou, ale toto označení bude nesrozumitelné nebo neurčité, a konečně v situaci, kdy provozovatel neoznačí své vozidlo cenou vůbec. Existuje-li zákonná opora pro sankcionování provozovatele taxislužby za předražování poskytovaných služeb [§ 15 odst. 1 písm. a) zákona o cenách], není podle prvního senátu důvod přisuzovat pojmu „platnost“ v kontextu § 13 odst. 2 zákona o cenách význam ve smyslu souladu s právními předpisy (dovolenost).

[8] Osmý senát Nejvyššího správního soudu se přiklonil k názoru, že splnění povinnosti označit zboží cenou platnou v okamžiku nabídky dle § 13 odst. 2 zákona o cenách není dáno v případě označení zboží jakoukoliv cenou, ale jen takovou, která je v souladu s právními předpisy regulujícími její výši. V tomto směru tedy vyšel z právního názoru druhého senátu a v podrobnostech na něj odkázal. Podle osmého senátu, je-li smyslem relevantních ustanovení ochrana spotřebitele v tom směru, že mu zaručuje získání informací žádoucích pro učinění jeho spotřebitelského rozhodnutí, nelze vyložit pojem „*platná cena*“ tak, aby jí mohla být i cena, jež bude v rozporu s právními předpisy.

[9] Osmý senát by se ovšem ocitl v rozporu s dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu při volbě kteréhokoli z nastíněných řešení. Věc proto v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. postoupil rozšířenému senátu.

II. Pravomoc rozšířeného senátu

[10] Při posuzování věci rozšířený senát zjistil, že dosavadní judikatura je rozporná. Druhý senát míní, že informuje-li provozovatel taxislužby zákazníky o ceně služby, jejíž výše není dovolena pro rozpor s předpisy o regulaci cen, tím, že takto nedovolenou cenu uvede v ceníku svých služeb na vozidle taxislužby, dopustí se správního deliktu podle § 15 odst. 1 písm. f) ve spojení s § 13 odst. 2 zákona o cenách (ve znění účinném do 17. 11. 2009), neboť je při prodeji spotřebního zboží konečnému spotřebiteli povinen označit je cenou platnou v okamžiku nabídky, kterou může být toliko cena v daném okamžiku právem dovolená. První senát má naopak za to, že existuje-li zákonná opora pro sankcionování provozovatele taxislužby za předražování poskytovaných služeb [§ 15 odst.

1 písm. a) zákona o cenách], nelze pojmu „ceny platné v okamžiku nabídky“ v § 13 odst. 2 zákona o cenách rozumět tak, že vyžaduje soulad ceny, která je takto komunikována, s právními předpisy (zejména předpisy regulujícími cenu služby).

[11] Uvedené právní názory jsou zjevně v rozporu, neboť se liší v náhledu na význam pojmu „ceny platné v okamžiku nabídky“ v § 13 odst. 2 zákona o cenách. Chce-li se osmý senát přidržet právního názoru druhého senátu, pak se nepochybně hodlá odchýlit od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, a sice jeho prvního senátu, což lze učinit toliko předložením věci rozšířenému senátu (§ 17 odst. 1 s. ř. s.). Pravomoc rozšířeného senátu k posouzení předložené věci je tedy dána.

III. Posouzení věci rozšířeným senátem

[12] Podle § 1 odst. 1 zákona o cenách, ve znění účinném ke dni 25. 8. 2006, kdy mělo dojít k jednání stěžovatele, za něž byl postižen, se tento zákon *„vztahuje na uplatňování, regulaci a kontrolu cen výrobků, výkonů, prací a služeb (dále jen "zboží") pro tuzemský trh, včetně cen zboží z dovozu a cen zboží určeného pro vývoz“*. Z uvedeného základního ustanovení je patrné, že předmětem úpravy jsou tři relativně samostatné, byť vzájemně související oblasti právní regulace cen: 1) uplatňování cen, 2) cenová regulace a 3) kontrola cen. Zákon o cenách se přitom vztahuje na ceny výrobků, výkonů, prací a služeb. Všechny čtyři uvedené typy komodit zákon zahrnuje pod legislativní zkratku „zboží“. Cenou je přitom podle § 1 odst. 2 zákona o cenách *„peněžní částka a) sjednaná při nákupu a prodeji zboží podle § 2 až 13 nebo b) zjištěná podle zvláštního předpisu k jiným účelům než k prodeji“*.

[13] Systematika zákona o cenách odpovídá tomu, že zákon upravuje výše uvedené tři relativně samostatné oblasti právní regulace cen. Po obecných ustanoveních (část první zákona) následuje část druhá věnovaná regulaci cen, v níž jsou stanoveny možné způsoby regulace cen jako výjimky z pravidla vytváření cen trhem (viz omezení možnosti uplatnění cenové regulace na důvody taxativně a z obsahového hlediska relativně úzce vymezené v § 1 odst. 6 rozhodného znění zákona o cenách). Regulace cen je tedy právním institutem vztahujícím se pouze na určitou podmnožinu množiny všech cen uplatňovaných v právních vztazích. Třetí část zákona týkající se cenové evidence a cenových informací, tedy uplatňování cen a záznamů o tomto uplatňování, se oproti tomu vztahuje zásadně na všechny ceny uplatňované v právních vztazích, na které dopadá zákon o cenách. Povinnosti jednotlivých osob při uplatňování cen, zejména při označování zboží cenami, jsou pak v řadě případů stanoveny bez ohledu na to, zda jde o ceny regulované, anebo o ceny regulaci nepodléhající. Legislativní zde často volí jiná rozlišovací kritéria, zejména druh zboží, které je prodáváno, způsob jeho prodeje a povaha kupujícího nebo prodávajícího. V § 13 zákona o cenách jsou takto relevantními kategoriemi například „prodej spotřebního zboží konečnému spotřebiteli“ resp. jiný než takový prodej (§ 13 odst. 1 a 2 zákona), „balené výrobky“ (§ 13 odst. 3 zákona) resp. „nebalené výrobky volně ložené“ (§ 13 odst. 4 zákona) či „pevné potraviny nacházející se v nálevu“ (§ 13 odst. 8 zákona). Část čtvrtá zákona, upravující cenovou kontrolu, definuje společné kontrolní a sankční (tedy ve své podstatě procedurální) mechanismy, jejichž účelem je zajistit dodržování „věcných“ ustanovení zákona o cenách, zakotvených zejména v částech druhé a třetí. Konečně část pátá zákona obsahuje přechodná a závěrečná ustanovení.

[14] Z výše uvedené charakteristiky struktury a obsahu zákona o cenách je patrné, že smysl a účel části druhé a části třetí zákona se značně liší.

[15] Účelem části druhé je přimět prodávající a kupující, aby ve specifických výjimečných situacích kontrahovali za ceny externě (úředně) určené nebo pohybující se v rámci externě (úředně) stanovených omezení.

[16] Základním účelem části třetí pak není zasahovat do procesu tvorby cen, nýbrž poskytnout tržním subjektům (zejména pak kupujícím, zvláště těm, kteří jsou spotřebiteli nebo kteří kupují specifické druhy zboží) informační komfort umožňující jim na základě údajů, které jim jsou povinni poskytnout prodávající, provést ekonomickou kalkulaci výhodnosti ceny nabízeného zboží a případně ji srovnat s cenou jiného zboží. To je obsahem § 13 zákona o cenách (§ 11 a 12 pak povinným subjektům, zejména prodávajícím, ukládají – kvůli kontrole dodržování povinností na úseku cen – doprovodnou povinnost určité údaje o cenách evidovat a poskytovat oprávněným subjektům). Smyslem a účelem úpravy v § 13 zákona o cenách je poskytnout kupujícímu informaci o tom, za jakou cenu si může nabízené zboží při přijetí nabídky pořídit, tj. poskytnout mu informaci o aktuální ceně zboží. Ustanovení § 13 odst. 2 zákona o cenách zní: *Prodávající je při prodeji spotřebního zboží konečnému spotřebiteli povinen označit je cenou platnou v okamžiku nabídky a vztáženou k prodávávanému jednotkovému množství zboží a určeným podmínkám, nebo je povinen zpřístupnit na viditelném místě informaci o této ceně formou ceníků, vývěsky nebo jiným přiměřeným způsobem.*

[17] Důvodová zpráva k návrhu zákona o cenách k § 13 uvádí (schválené znění odpovídá textaci návrhu): *„Cílem tohoto paragrafu je zajistit řádnou informovanost kupujících o cenách zboží a podmínkách jeho prodeje. (...) [V] odstavci 2 [se] ukládá povinnost označování spotřebního zboží cenou při jeho prodeji v obchodních jednotkách (prodej konečnému spotřebiteli), resp. umožnit zákazníkům jinou formou přístupnou informaci o cenách v provozovných služeb, pohostinstvích, dopravě apod. To má umožnit kontrolu ze strany spotřebitele, podnikatele i kontrolních orgánů. Uvedená povinnost v tržních podmínkách definitivně přechází od výrobce na prodávajícího. Návrh zákona nepředpokládá, že by z tohoto pravidla měly být udělovány výjimky.“* (viz vládní návrh zákona o cenách, Federální shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky 1990, tisk 234, důvodová zpráva – zvláštní část, k § 11, Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, http://www.psp.cz/eknih/1990fs/tisky/t0234_02.htm, staženo dne 19. 3. 2011).

[18] Zatímco tedy část druhá zákona o cenách omezuje některé ceny co do jejich výše, část třetí reglementuje zásadně všechny ceny co do informací, které o nich mají být poskytovány. Výraz „cena platná v okamžiku nabídky“ je tedy třeba poměřovat smyslem a účelem § 13 odst. 2 zákona o cenách – poskytnout kupujícímu informaci, za jakou cenu, určenou pomocí ceny jednotkového množství zboží a (dalších) podmínek jeho prodeje, je nabízené zboží aktuálně k dispozici. Slovo „platná“ je tedy v daném kontextu nutno vykládat jako „prodávajícím aktuálně požadovaná“.

[19] Jestliže stěžovatel označil své zboží (taxi službu) cenou, za kterou je nabízel (což bezpochyby splnil, uvedl-li na dveřích svého vozidla dobře viditelné údaje o jednotkových cenách svých služeb), splnil povinnost podle § 13 odst. 2 zákona o cenách, neboť toto

ustanovení mu ukládá informovat o ceně, za kterou nabízí své zboží, avšak neukládá mu nabízet je za cenu jsoucí v souladu s ustanoveními o regulaci cen.

[20] Výklad, že „cenou platnou v okamžiku nabídky“ může být pouze cena objektivním právem (zejména ustanoveními o regulaci cen) dovolená, by oproti výkladu shora předestřenému, opřenému o kombinaci argumentů jazykových, teleologických i systematických, nepřipustně rozšiřoval veřejnoprávní delikt ní odpovědnost jednotlivce nad rámec toho, co lze bezpečně rozpoznat z dikce rozhodné právní úpravy. To by odporovalo ústavnímu požadavku dostatečně určitého, jednoznačného a předem seznatelného definování toho, co může být veřejnou mocí postiženo jako správní delikt, a nepřipustně narušilo právní jistotu stěžovatele. Jak již Nejvyšší správní soud vyslovil v rozsudku ze dne 19. 4. 2007, č. j. 2 Afs 176/2006 - 76, publikovaném pod č. 1258/2007 Sb. NSS a na www.nssoud.cz, „[d]efinování skutkové podstaty pak musí být dostatečně určité, konkrétní a jednoznačné, neboť jen tak bude odpovídat ústavní kautele vyjádřené explicitně pro trestné činy v čl. 39 Listiny základních práv a svobod a v čl. 7 Úmluvy o lidských právech a základních svobodách ve znění protokolů č. 3, 5 a 8 (vyhlášena pod č. 209/1992 Sb.), již však v zásadě není důvodu nepoužít i na správní delikty. (...) Aby postih za správní delikt odpovídal požadavku předvídatelnosti právní regulace a umožnil každému předem „volit“ mezi jednáním v souladu se zákonem (za které nebude postižen) a jednáním v rozporu se zákonem, za něž mu hrozí postih veřejnoprávní sankcí, musí mít dostatečnou možnost předem rozpoznat, jaké jednání je zákonem či judikaturou považováno za zákonné a jaké za protiprávní (...).“ Proto nelze výklad zaujatý druhým a osmým senátem přijmout a je třeba se přiklonit k výkladu zastávanému prvním senátem.

[21] Na uvedeném závěru nic nemění ani to, že Ústavní soud usnesením ze dne 10. 3. 2010, sp. zn. IV. ÚS 288/10, odmítl pro zjevnou neopodstatněnost ústavní stížnost jiného stěžovatele postiženého za správní delikt podobné povahy jako v nyní projednávané věci. Ústavní soud v něm stručně, aniž by se zabýval podstatou věci, uvedl, že napadená rozhodnutí (mj. rozsudek druhého senátu Nejvyššího správního soudu, z jehož právního názoru vyšel při předložení věci rozšířenému senátu osmý senát) jsou dostatečně odůvodněna a že ve věci nespátřuje nepřipustné ústavněprávní konsekvence. Nejvyšší správní soud k tomu poznamenává, že Ústavní soud jako soudní orgán ochrany ústavnosti je oprávněn přezkoumávat rozhodnutí obecných soudů a rušit je, pokud nepřipustně zasáhla do ústavně zaručených práv jednotlivců; v této souvislosti jistě může podávat výklad rozhodného práva, který musí obecné soudy reflektovat tak, aby ve své rozhodovací činnosti nevybočily z ústavních mezí. Mimo rámec těchto limitů je však věcí obecných soudů, jak budou rozhodné právo vykládat, včetně toho, že mohou dospět k výkladu příznivějšímu pro jednotlivce, než jaký zaujal Ústavní soud. Právě o takový případ v projednávané věci jde, a proto právní názor vyjádřený v usnesení Ústavního soudu nebrání, aby rozšířený senát zaujal názor jiný.

[22] Rozšířený senát proto na základě výše uvedených úvah dospěl k závěru, že výrazem „cena platná v okamžiku nabídky“ v § 13 odst. 2 zákona o cenách se rozumí cena prodávajícím aktuálně požadovaná; skutečnost, zda jde o cenu dovolenou právními předpisy o regulaci cen, není pro posouzení, zda prodávající splnil své povinnosti podle uvedeného ustanovení, rozhodná.

IV. Závěr

[23] Rozšířený senát v dané věci posoudil předloženou spornou právní otázku. V souladu s ustanovením § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu rozhodl usnesením jen o této otázce a věc vrací osmému senátu, který o ní rozhodne v souladu s vysloveným právním názorem.

Poučení: Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. března 2011

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu