



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň Mgr. Jany Jurečkové a Mgr. Andrey Veselé ve věci

žalobkyně

MORAVSKÁ VODÁRENSKÁ, a. s.
se sídlem Tovární 1059/41, Hodolany, 779 00 Olomouc
zastoupena Mgr. Janem Tomanem, advokátem
se sídlem Pařížská 1076, 110 00 Praha 1

proti
žalovanému

Ministerstvo financí
se sídlem Letenská 525/15, 118 10 Praha 1

o žalobě proti nezákonnému zásahu žalovaného,

takto:

- I. Žalovaný je povinen ukončit cenovou kontrolu zahájenou oznámením ze dne 1. 10. 2020, pod č. j. MF-26323/2020/1602-3, vůči žalobkyni jako kontrolované osobě a zdržet se jakýchkoliv úkonů směřujících k pokračování této cenové kontroly.

- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 25 809 Kč k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Jana Tomana, advokáta, a to do 30 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I.

Shrnutí žaloby a vyjádření žalovaného

1. Žalobkyně se žalobou ze dne 11. 11. 2020 domáhá ochrany před trvajícím nezákonným zásahem žalovaného, který dle vymezení v žalobě spočívá v provádění cenové kontroly, pro níž žalovaný nemá pravomoc a působnost stanovené právními předpisy. Cenovou kontrolu žalovaný vůči žalobkyni zahájil oznámením o zahájení kontroly dne 1. 10. 2020, č. j. MF-26323/2020/1602-3. Žalobkyně se domnívá, že v platném právním řádu není žalovanému nikde stanovena pravomoc a působnost k provádění cenových kontrol. Žalovaný tak dle ní v rozporu s ústavní zásadou legality uplatňuje veřejnou moc, aniž by k tomu disponoval náležitou oporou v právním řádu.
2. S ohledem na to, že žaloba je co do své povahy žalobou zápůřčí, neboť směřuje proti doposud neukončenému zásahu, dokládá žalobkyně v souladu s § 85 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), že se ochrany či nápravy nemůže domáhat jinými právními prostředky. Dle žalobkyně zákon nestanoví žádnou formu ochrany proti zahájení a vedení cenové kontroly. Jediným možným postupem dle platného práva by mohlo být podání obecné námitky nedostatku věcné příslušnosti, resp. podnětu k tomu, aby žalovaný svoji věcnou příslušnost sám přezkoumal dle správního řádu. Přestože se nejedná o nezbytnou podmínku řízení, žalobce tuto námitku žalovanému zaslal dne 15. 10. 2020 a byla rozhodnutím ze dne 9. 11. 2020, č. j. MF-26323/2020/1602-5, vyřízena tak, že byla zamítnuta.
3. Žalobkyně dále uvádí, že zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád) (dále jen „kontrolní řád“) upravuje jako jediný opravný prostředek podání námitek proti protokolu o cenové kontrole – to je však možné teprve potom, co kontrola již v praxi proběhla, byla ukončena a k nezákonnému zásahu a zkrácení práv kontrolované osoby tedy již došlo. Žalobkyně se ale žalobou brání proti tomu, aby na ní byl nezákonný zásah prováděn a dokonán, tedy proti tomu, aby orgánem s nedostatkem věcné působnosti byla provedena cenová kontrola jako taková.
4. Podle žalobkyně je též zřejmé, že jde o nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., neboť v rámci cenové kontroly musí kontrolovaná osoba plnit povinnosti v souladu s kontrolním řádem, je zejména povinna poskytovat součinnost kontrolujícímu, vytvořit podmínky pro výkon kontroly, odevzdávat podklady, zpracovávat písemná sdělení a reagovat na výzvy a dotazy kontrolního orgánu. Tím jí mj. vznikají náklady, které je povinna nést sama (§ 23 odst. 2 kontrolního řádu). Pakliže kteroukoli povinnost kontrolovaná osoba včas a řádně nesplní, jedná se o přestupek. Cenová kontrola sama o sobě ale není rozhodnutím ani řízením, které končí vydáním rozhodnutí – končí vydáním protokolu o kontrole.
5. Žalobkyně uvádí, že žalovaný mylně dovozuje svou působnost z § 2 odst. 1 zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen (dále jen „zákon o působnosti v oblasti cen“), nicméně § 3 odst. 1 téhož zákona jasně stanoví, že cenovou

kontrolu fyzických a právnických osob provádí Specializovaný finanční úřad. Na podporu svého názoru předkládá text z webu Finanční správy nebo citaci žalovaného z vyjádření v jiném řízení před Nejvyšším správním soudem. Obsáhle také argumentuje s odkazem na provedené novely dotčených ustanovení, přičemž dospívá k závěru, že s účinností od 1. 1. 2013 žalovaný pozbyl věcnou příslušnost k provádění cenových kontrol fyzických a právnických osob.

6. Žalobkyně dále sděluje, že navzdory absenci pravomoci a příslušnosti k provedení cenové kontroly žalovaný s odkazem na usnesení vlády č. 86 ze dne 9. 2. 2015 vytvořil specializovaný kontrolní útvar se zaměřením na dodržování pravidel věcného usměrňování cen u vody pitné a vody odpadní. Žalovaný následně zahájil řadu cenových kontrol u vodárenských společností, včetně žalobou napadené kontroly u žalovaného. Souběžně nicméně probíhají rovněž cenové kontroly prováděné Specializovaným finančním úřadem, aniž by bylo zřejmé či jakkoli odůvodněno to, proč a u kterého subjektu provádí cenovou kontrolu který orgán (žalovaný či Specializovaný finanční úřad).
7. Žalobkyně dále městskému soudu adresovala doplnění k žalobě ze dne 27. 11. 2020, ve kterém na podporu své argumentace odkázala na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2013, č. j. 8 Afs 48/2013-31. Dále s odkazem na § 12a zákona č. 456/2011 Sb., o finanční správě České republiky, žalobkyně argumentuje, že v případě dovození příslušnosti žalovaného k provádění cenových kontrol by docházelo k nepřipustnému ovlivňování a rozdílu při určování místní příslušnosti správních soudů pro účely případného soudního přezkumu.
8. Na žalobu reagoval žalovaný vyjádřením ze dne 18. 12. 2020. Dle žalovaného je jeho věcná působnost k provádění cenové kontroly stanovena § 2 odst. 1 zákona o působnosti v oblasti cen a tentýž zákon dále určuje oblasti cenové regulace a kontroly, které jsou svěřeny některým jiným orgánům.
9. Žalovaný připouští, že § 3 odst. 1 zákona o působnosti v oblasti cen stanovuje působnost Specializovaného finančního úřadu k provádění cenových kontrol fyzických a právnických osob, nicméně dle jeho přesvědčení se nejedná o působnost výlučnou. Odmítá výklad žalobkyně, který je dle jeho slov čistě gramatický a vytrhává § 3 odst. 1 zákona o působnosti v oblasti cen z kontextu celého předpisu.
10. Žalovaný s odkazem na důvodovou zprávu k zákonu o působnosti v oblasti cen prvně zdůrazňuje, že Specializovaný finanční úřad není na rozdíl od Ministerstva financí cenovým regulátorem, z čehož dovozuje, že žalovaný může kdykoliv zahájit provádění cenových kontrol nesvěřených jiným regulátorům. Úmyslem zákonodárce dle žalovaného bylo, aby regulátor disponoval pravomocí a působností ke komplexní činnosti uplatnění, regulace a kontroly cen zboží. V oblastech, kde jsou cenovými regulátory správní orgány odlišné od Ministerstva financí (§ 2a až 2d zákona o působnosti v oblasti cen), naopak není žalovaný oprávněn do jejich činnosti zasahovat. Nicméně v oblasti obecné kontroly dodržování cenové regulace (§ 3 až 4a zákona o působnosti v oblasti cen) má žalovaný působnost vedle zákonem stanovených správních orgánů. Žalovaný namítá, že pokud vystupuje jako cenový regulátor, musí nutně mít rovněž možnost provedení cenové kontroly.
11. Žalovaný dále podotýká, že žalobkyní zastávaný gramatický výklad vede k absurdnímu závěru, že k cenové kontrole právnických a fyzických osob je oprávněn pouze

Specializovaný finanční úřad a ostatní zákonem předvídané kontrolní subjekty by mohly kontrolovat pouze subjekty, které nejsou fyzickou nebo právnickou osobou.

12. K žalobkyní odkazovanému úryvku z webových stránek Finanční správy žalovaný uvádí, že je vytržen z kontextu daného sdělení. To mělo pouze informovat o organizační změně na nižší úrovni cenové kontroly, kdy byla zrušena stávající finanční ředitelství a jejich agenda převedena na nově vzniklý Specializovaný finanční úřad.
13. K odkazovanému rozsudku Nejvyššího správního soudu žalovaný uvádí, že nikdy netvrdil, že by na Specializovaný finanční úřad přešly kontrolní pravomoci jakožto výhradního kontrolora. V daném vyjádření se Ministerstvo financí pouze vyjádřilo ve smyslu, že nadále nepůsobí jako odvolací orgán, neboť bylo v dané agendě nahrazeno Odvolacím finančním ředitelstvím.
14. Žalovaný uzavírá, že z uvedených úvah pak vyplynulo i usnesení vlády, kterým na Ministerstvu financí došlo ke zřízení specializovaného útvaru pro cenovou kontrolu u významnějších vodárenských společností (TOP 50 největších vodohospodářských společností v zemi).
15. Žalobkyně na vyjádření žalovaného reagovala replikou ze dne 12. 1. 2021.
16. Žalobkyně konstatovala, že nepoužívá pouze jazykový výklad právního předpisu, ale naopak podrobně argumentovala i úmyslem zákonodárce (zřejmým zejm. ze změn provedených zákonem č. 407/2012 Sb.), vyplývajícím ze souvisejících právních předpisů (zákon o cenách, zákon o finanční správě ČR) a odkazů mezi nimi i způsobu úpravy věcné působnosti (včetně speciální úpravy ve vztahu k některým oblastem cenové regulace) jednotlivých orgánů státní správy, historickým výkladem, judikaturou Nejvyššího správního soudu a v neposlední řadě procesněprávními následky výkladu, provedeného žalovaným. Působnost Specializovaného finančního úřadu je zcela zjevně zákonem vymezena ve vztahu k okruhu subjektů, u nichž kontrolu vykonává a ve vztahu k okruhu komodit, které podléhají cenové regulaci dle zákona o cenách, při respektování speciální působnosti některých dalších orgánů státní správy.
17. Žalobkyně dále uvádí, že argumentace, že Specializovaný finanční úřad není cenovým regulátorem, je pro účely posouzení existence působnosti žalovaného zcela irrelevantní. Postavení cenového regulátora znamená především, že je zákonem či na základě zákona a v jeho mezích oprávněn vydávat podzákonné právní předpisy upravující cenovou regulaci. Typicky jde o vydávání cenových výměrů MF, vydání prováděcí vyhlášky k zákonu o cenách apod. Normotvorná a regulatorní činnost v sobě automaticky nezahrnuje pravomoc kontrolovat a sankcionovat dodržování publikovaných norem tímž orgánem, který je vydal.
18. Žalobkyně také argumentuje, že poukaz žalovaného na důvodovou zprávu k původnímu znění zákona o působnosti v oblasti cen s argumentem, že bylo úmyslem zákonodárce, aby žalovaný měl kontrolní pravomoc a mohl ukládat pokuty, plně podporuje její výklad, který popsala již v žalobě. Do 29. 6. 1994 totiž tento zákon skutečně svěřoval provádění cenových kontrol a ukládání pokut za porušení cenových předpisů žalovanému a důvodová zpráva to potvrzuje. Žalovaný však účelově ignoruje pozdější novelizace tohoto zákona (jak jsou popsány v žalobě), zejména zákon č. 407/2012 Sb., kterým zákonodárce (po přesunu působnosti na Specializovaný finanční úřad) oprávnění žalovaného rozhodnout o tom, že určitou cenovou kontrolu provede sám, výslovným ustanovením

zrušil. Pokud by bylo úmyslem zákonodárce, aby v působnosti žalovaného bylo provádění cenových kontrol vedle Specializovaného finančního úřadu, jistě by tento úmysl do textu promítl, jako učinil např. v případě působnosti Ministerstva dopravy a Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře v § 2b odst. 3 zákona o působnosti v oblasti cen. Navíc by v takovém případě zákonodárce nerušil zmocnění žalovaného, které v zákoně bylo. Na podporu své argumentace žalobkyně odkázala na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2006, č. j. 6 A 89/2002-95.

19. Ohledně citace z webu Finanční správy žalobkyně uvádí, že rozhodně nejde o úryvek vytržený z kontextu, ale celé znění textu. Dále také uvádí, že tvrzení o „organizační změně na nižší úrovni finanční správy“ a o tom, že „neměla žádný dopad na pravomoci žalovaného“ je objektivně nepravdivé. Dotčená změna byla provedena zákonem č. 407/2012 Sb., který novelizoval § 3 odst. 1 zákona o působnosti v oblasti cen, zavedl působnost Specializovaného finančního úřadu k cenovým kontrolám fyzických a právnických osob podléhajících cenové regulaci a zrušil pravomoc žalovaného rozhodnout o tom, že určitou cenovou kontrolu fyzické nebo právnické osoby vykoná sám. Týmž zákonem byl novelizován i zákon o Finanční správě České republiky a v přímé návaznosti na přesun působnosti k provádění cenových kontrol na Specializovaný finanční úřad byl do tohoto zákona vložen nový § 12a, který stanoví speciální místní příslušnost krajských soudů pro řízení ve správním soudnictví v oblasti působnosti tohoto úřadu. Sdělení o zřízení Specializovaného finančního úřadu, publikované na stránkách Finanční správy a citované žalobcem, informuje přesně o dopadech zákona č. 407/2012 Sb., jak je zřejmé nejenom z jeho obsahu, ale i data účinnosti těchto změn (1. 1. 2013). Z kontextu jej proto vytrhává naopak žalovaný, když popírá celkový rozsah novelizace právní úpravy, provedený tímto předpisem a její následky.
20. Konečně pak žalobkyně rozporuje tvrzení o tom, že kontrolní tým žalovaného si vymezil do výlučné působnosti TOP 50 největších vodárenských společností v zemi. Jednak tvrdí, že takové tvrzení není pravdivé, neboť Specializovaný finanční úřad provádí kontroly u subjektů z velkých krajských měst (Plzeň, Hradec Králové) a za druhé je diskriminační, neboť není stanoveno, podle jakého kritéria by měly být společnosti vybírány. Dále pak žalobkyně uvádí případy obratově násobně menších subjektů, u nichž naopak kontrolu provádí žalovaný. Žalobkyně se také pozastavuje nad iracionalitou takového postupu, neboť v jejím případě znamená nahlížení do kontrolního spisu nutnost cesty namísto Ostravy až do Prahy. Namítaný postup žalovaného je tedy v očích žalobkyně svévolný, nepředvídatelný, negativně dopadající na kontrolované subjekty a v konečném důsledku rozporný s platnou právní úpravou.

II.

Posouzení žaloby městským soudem

21. Městský soud se ztotožnil s názorem žalobkyně, že zahájení a vedení cenové kontroly nepřislušným orgánem veřejné moci může představovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), neboť jde o postup orgánu veřejné moci, kterým je kontrolovaný subjekt přímo zkracován na svých právech. V takovém případě může být zasahováno zejména do legitimního očekávání nebýt obtěžován výkonem fiktivní pravomoci a působnosti správního orgánu. Jelikož právní řád nepředvídá povinné uplatnění jiných právních prostředků pro ochranu či nápravu a není možné užití jiného žalobního typu dle s. ř. s., je žaloba taktéž přípustná ve smyslu § 85 s. ř. s.

22. Veden tímto závěrem městský soud dále zkoumal naplnění podmínek řízení. Žaloba byla městskému soudu doručena 13. 11. 2020, a byla tedy podána v zákonem stanovené lhůtě 2 měsíců ode dne, kdy se žalobkyně dozvěděla o nezákonném zásahu (§ 84 odst. 1 s. ř. s.). Městský soud také shledal naplnění ostatních podmínek pro vedení řízení o podané zásahové žalobě.
23. Ve věci bylo nařízeno ústní jednání, jež se konalo dne 21. 4. 2021 od 11 hodin. V rámci ústního jednání strany zopakovaly a případně argumentačně rozvinuly svá stanoviska prezentovaná v písemných podáních. Zástupkyně žalobkyně na dotaz soudu uvedla, že napadená cenová kontrola je žalovaným stále prováděna a tvrzený zásah tedy v době konání ústního jednání stále trvá. Toto potvrdil také zástupce žalovaného.
24. V projednávané věci není mezi stranami sporu o skutkových okolnostech případu. Pře je vedena o ryze právní otázku, a sice zdali žalovaný disponuje pravomocí a působností k provedení cenové kontroly žalobkyně. Městský soud dospěl na základě níže uvedených argumentů k závěru, že žaloba je důvodná, a žalovaný tedy namítanou cenovou kontrolu provádí bez opory v právních předpisech.
25. Dle § 2 odst. 1 zákona o působnosti v oblasti cen: *„Ministerstvo financí (dále jen "ministerstvo") vykonává působnost při uplatňování, regulaci a kontrole cen výrobků, výkonů, prací a služeb (dále jen "zboží"), cen dalšího majetku a majetkových práv, pokud tento zákon nestanoví jinak.“*
26. Dle § 3 odst. 1 zákona o působnosti v oblasti cen: *„Specializovaný finanční úřad provádí cenovou kontrolu právnických a fyzických osob.“*
27. Dle § 14 odst. 1 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách (dále jen „**zákon o cenách**“): *„Cenovou kontrolu podle tohoto zákona provádějí cenové kontrolní orgány podle své působnosti stanovené ve zvláštním právním předpisu“.*
28. Lze konstatovat, že shora citovaná ustanovení (společně s dalšími níže odkazovanými ustanoveními) zákona o působnosti v oblasti cen prošla četnými novelizacemi, které v některých případech citelně změnilly povahu právní úpravy působnosti v oblasti regulace cen.
29. Až do 31. 12. 2012 byl účinný § 3 odst. 1 zákona o působnosti v oblasti cen ve znění: *„Finanční úřad provádí cenovou kontrolu právnických a fyzických osob, které mají sídlo v obvodu jeho působnosti, pokud ministerstvo nestanoví jinak.“* (Zvýraznění v tomto rozsudku je vždy doplněno městským soudem.) Zákonem č. 407/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, pak došlo k úpravě citovaného ustanovení do podoby, která je účinná dodnes. Naneštěstí zákonodárce opomněl vyhotovit k této novele důvodovou zprávu, tudíž není možné zpětně rekonstruovat jeho záměr, nicméně je zřejmé, že uvedená novelizace navázala na zásadní změny v systematizaci finanční správy, kterou přinesl zejména zákon č. 456/2011 Sb., o finanční správě České republiky, a zákon č. 456/2011 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Finanční správě České republiky.
30. Byť platí interpretační přístup, že gramatický výklad zákona slouží pouze k prvotnímu přiblížení účelu a smyslu právní normy, nelze v tomto případě ignorovat zejména vypuštění poslední části ustanovení § 3 odst. 1 zákona o působnosti v oblasti cen ve znění do 31. 12. 2012. Právě odstranění dovětky *„pokud ministerstvo (míněno Ministerstvo financí; pozn. městského soudu) nestanoví jinak“* z dotčeného ustanovení sehrává zásadní

roli pro vyřešení otázky, zdali Ministerstvo financí disponuje působností v oblasti kontroly cen. Vycházíme-li z premisy racionálního zákonodárce, lze těžko dospět k závěru, že odstranění citované části § 3 odst. 1 cit. zákona bylo nahodilé či samoúčelné. Naopak je dle městského soudu nutno dospět k závěru, že taková úprava znění (společně s ustanovením působnosti pro Specializovaný finanční úřad) měla svůj jasný účel. Zatímco do účinnosti novely provedené zákonem č. 407/2012 Sb. mohlo Ministerstvo financí „stanovit jinak“, od 1. 1. 2013 už mu tato možnost zákonem nebyla dána.

31. Z ostatních ustanovení zákona o působnosti v oblasti cen pak nevyplývá, že by Ministerstvo financí mohlo svou působnost v oblasti cenové kontroly rozšířit či jinak upravit. Ustanovení § 2 odst. 1 jasně stanoví, že Ministerstvo financí vykonává působnost při uplatňování, regulaci a kontrole cen, **pokud tento zákon nestanoví jinak**. Ustanovení § 3 odst. 1 téhož zákona je pak nutné vnímat jako speciální ustanovení, které stanovuje pravomoc a působnost k provádění cenové kontroly právnických a fyzických osob. Provádění cenových kontrol (pokud zákon o působnosti v oblasti cen nestanoví jinak) tedy obecně náleží Specializovanému finančnímu ředitelství.
32. Uvedenému výkladu také nasvědčují další ustanovení zákona o působnosti v oblasti cen. Tento zákon v ustanoveních § 2a až § 2d stanovuje působnost v oblasti cen správním orgánům pro některé zvláštní sektory. V případě, že dotčené správní orgány disponují působností v oblasti cenové kontroly daného sektoru, je to v zákoně explicitně vyjádřeno. Např. dle § 2a odst. 2 zákona o působnosti v oblasti cen platí, že: *„Státní ústav pro kontrolu léčiv vydává rozhodnutí o stanovení maximálních cen léčivých přípravků, potravin pro zvláštní lékařské účely podle cenových předpisů a provádí cenovou kontrolu u léčivých přípravků, potravin pro zvláštní lékařské účely, zdravotnických prostředků a stomatologických výrobků.“* Nebo dle § 2b odst. 3 zákona o působnosti v oblasti cen platí, že: *„Cenovou kontrolu v oblasti cen za užití dráhy, cen za přidělení kapacity dráhy a cen za poskytnutí služby prostřednictvím zařízení služeb vykonává vedle ministerstva rovněž Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře. Cenovou kontrolu v oblasti cen za plnění poskytnuté v případech stanovených zákonem o dráhách provozovateli dráhy, který je součástí vertikálně integrovaného podniku, nebo odštěpnému závodu provozovatele dráhy, předmětem jehož činnosti je provozování dráhy, vykonává Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře.“* Pokud by tedy mělo být Ministerstvo financí nadáno působností pro oblast cenové kontroly, lze očekávat, že zákon by tak stanovil. A především by tak s ohledem na zásadu legality (či také zásadu enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí) stanovit musel (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny).
33. Jako nesprávný je nutno vnímat argument žalovaného, že jeho pravomoc a působnost pro provádění cenové kontroly vyplývá ze skutečnosti, že je cenovým regulátorem pro zboží a další majetek a majetková práva. Tento závěr nemá žádnou oporu v účinné právní úpravě. Pozici cenové regulátora lze vnímat jako jednu z oblastí, která je žalovanému svěřena zákonem o působnosti v oblasti cen, a z ničeho nevyplývá, že by mělo jít o jakousi nadřazenou a všeobíhající kategorii působnosti v oblasti cen, jež by v sobě zahrnovala také výkon cenové kontroly. Naopak, zákon o působnosti v oblasti cen rozlišuje různé oblasti, které jednotlivým správním orgánům svěřuje – uplatňování cen, regulace cen, rozhodnutí o stanovení maximálních cen, sjednávání cen nebo cenová kontrola. Rovněž předmětný zákon zná jiné situace, kdy jsou regulace a kontrola cen pro jednu oblast rozděleny mezi dva subjekty – viz § 2a zákona o působnosti v oblasti cen.

34. Tento výklad žalovaného dle městského soudu také neodpovídá ani účinnému znění zákona o cenách, konkrétně jeho § 14 odst. 1, který stanoví, že: „*Cenovou kontrolu podle tohoto zákona provádějí cenové kontrolní orgány podle své působnosti stanovené ve zvláštním právním předpisu.*“ Legislativní poznámka u tohoto ustanovení pak přímo odkazuje na zákon o působnosti v oblasti cen. Toto ustanovení bylo nicméně do zákona o cenách vloženo až dodatečně, a to novelizačním zákonem č. 403/2009 Sb. Do té doby zákona o cenách stanovil v § 14 odst. 2, že cenovou kontrolu podle tohoto zákona cenové orgány a místní orgány nebo jimi pověřené orgány („*cenové kontrolní orgány*“). „*Cenovými orgány*“ se přitom podle § 1 odst. 7 zákona o cenách rozuměly ústřední orgány státní správy **oprávněné k regulaci cen** podle zákona o cenách, které jsou určeny zvláštními předpisy. „*Místními orgány*“ pak byly ve smyslu § 1 odst. 8 zákona o cenách další orgány, určené zvláštními předpisy, které byly **oprávněny regulovat ceny** způsobem stanoveným tímto zákonem. Z těchto ustanovení by bylo teoreticky možno dovozovat příslušnost k cenové kontrole pro Ministerstvo financí, coby hlavního regulátora pro oblast cen (včetně možnosti stanovit příslušnost k provedení cenové kontroly ve prospěch jiného správního orgánu ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o působnosti v oblasti cen ve znění do 31. 12. 2012 – srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2010, č. j. 2 Afs 125/2009-104). Zákon č. 403/2009 Sb. nicméně všechna uvedená ustanovení buď zcela změnil (§ 14 odst. 2) anebo úplně odstranil (§ 1 odst. 7 a 8). Navíc, jako bylo výše uvedeno, do zákona o cenách vložil nové znění § 14 odst. 1, které vymezení působnosti ponechává pouze zákonu o působnosti v oblasti cen.
35. Městský soud se rovněž neztotožnil s tvrzením žalovaného, že by byl absurdní výklad § 3 odst. 1 zákona o působnosti v oblasti cen, který by svěřoval Specializovanému finančnímu ředitelství výlučnou působnost pro cenovou kontrolu, neboť stanoví působnost pro fyzické a právnické osoby. S ohledem na shora uvedené je zřejmé, že § 3 odst. 1 zákona o působnosti v oblasti cen, je nutné pro oblast cenové kontroly vnímat jako obecné ustanovení, z něhož jsou dále stanoveny výjimky. Specializovaný finanční úřad tedy vykonává tedy zbytkovou působnost v těch oblastech, v nichž není cenová kontrola svěřena jinému správnímu orgánu.
36. Lze tedy uzavřít, že žádná standardní interpretační metoda použitá ve vztahu k zákonu o působnosti v oblasti cen, nevede k závěru, že by Ministerstvo financí disponovalo působností v oblasti cenové kontroly, a tím méně pak pravomocí si tuto působnost *ad hoc* či jinak aťahovat.
37. Shora uvedené závěry pak městský soud shledává jako shodné s dříve vyslovenými závěry Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 21. 8. 2003, č. j. 5 A 116/2001 – 46: „*S ohledem na princip předvídatelnosti zákona a na princip minimalizace zásahů státu do soukromé sféry fyzických a právnických osob je nutno usilovat o takový výklad právních předpisů, který směřuje k jasnému vymezení věcné působnosti jednotlivých správních orgánů tak, aby se tyto kompetence navzájem nepřekrývaly. Takovýto výklad je přitom nanejvýš žádoucí zejména v těch případech, kdy jsou v důsledku činnosti státních orgánů vydávána vrchnostenská rozhodnutí, která svou povahou představují sankce adresované účastníkům správních vztahů, resp. kdy již i samotné správní řízení je důvodně počítováno dotčenými subjekty jako újma.*“ Ve stejném rozhodnutí pak Nejvyšší správní soud formuloval v obdobné situaci závěr, jež je zobecnitelný také ve vztahu k řešené situaci: „*Z ustanovení § 3 zákona ČNR č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění zákona č. 458/2000 Sb. vyplývá, že finančnímu ředitelství je svěřena obecná věcná působnost v*

oblasti cenových kontrol a při ukládání pokut za porušení cenových předpisů a Státní energetická inspekce je příslušná k provádění kontroly dodržování cenových předpisů v energetice a k ukládání pokut za porušení cenových předpisů v oblasti cen energie. Účinností zákona č. 458/2000 Sb. tedy došlo k přenesení věcné působnosti z finančních ředitelství na Státní energetickou inspekci a nikoliv k rozšíření okruhu subjektů oprávněných tuto působnost vykonávat. Rozhodne-li o pokutě za porušení cenových předpisů v energetice finanční ředitelství, je takové rozhodnutí nicotným právním aktem z důvodu absolutního nedostatku věcné příslušnosti rozhodujícího orgánu; soud rozsudkem vysloví nicotnost rozhodnutí (§ 76 odst. 2 s. ř. s.).“ S ohledem na to, že Ministerstvo financí pozbylo s účinností od 1. 1. 2013 svou pravomoc vymezit oblasti cenové kontroly, které bude vykonávat samo, je nutné vycházet z dikce § 3 odst. 1 zákona o působnosti v oblasti cen a uzavřít, že výkon cenové kontroly fyzických a právnických osob obecně náleží pouze Specializovanému finanční úřadu. Interpretace zastávaná Ministerstvem financí tak je ústavně nepřípustná a postup na jejím základě je nutno považovat za nezákonný.

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

38. Na základě všech shora uvedených skutečností dospěl Městský soud v Praze k závěru, že cenová kontrola vedená vůči žalobkyni a zahájená Oznámením o zahájení kontroly ze dne 30. 9. 2020, č. j. MF-26323/2020/1602-3, je nezákonným zásahem do práv žalobkyně. Jelikož tento zásah stále probíhá, resp. hrozí jeho opakování, soud uložil žalovanému povinnost ukončit cenovou kontrolu zahájenou oznámením ze dne 1. 10. 2020 vůči žalobkyni jako kontrolované osobě a zdržet se jakýchkoliv úkonů směřujících k pokračování této cenové kontroly.
39. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobkyně měla v řízení plný úspěch. Městský soud přiznal žalobkyni právo na náhradu za pět úkonů právní služby podle ust. § 11 odst. 1 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, – převzetí a přípravu zastoupení, první poradou s klientem, žalobu, repliku a účast na jednání před soudem –, a dále za jeden úkon v poloviční sazbě ve smyslu § 11 odst. 2 advokátního tarifu – doplnění žaloby ze dne 27. 11. 2020. Dále soud přiznal žalobkyni nárok na náhradu hotových výdajů ve smyslu § 13 odst. 3 advokátního tarifu – 6 x 300 Kč. Žalobkyni taktéž vznikl nárok na úhradu zaplaceného soudního poplatku ve výši 3000 Kč. Celkově má tedy žalobkyně nárok na [(5 x 3100 Kč + 1 x 1550 Kč + 6 x 300 Kč včetně DPH) + 3000 Kč], celkem 25 809 Kč.

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 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.

Praha 21. dubna 2021

JUDr. Slavomír Novák v.r.

předseda senátu