



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Ludmily Sandnerové a soudkyň JUDr. Petry Kamínkové a Mgr. Ivety Postulkové ve věci

žalobkyně

Vodovody a kanalizace Náchod, a.s., IČO 48172928
se sídlem Kladská 1521, 547 01 Náchod

zastoupena advokátem Mgr. Lukášem Nohejlem
se sídlem Opletalova 1525/39, 110 00 Praha

proti
žalovanému

Ministerstvo financí
se sídlem Letenská 15, 118 10 Praha 1

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu

takto:

- I. Zásah žalovaného, spočívající v zahájení a vedení správního řízení, zahájeného oznámením o zahájení správního řízení ze dne 12. 11. 2020, č. j. MF-30083/2020/1602-2, a vedeného žalovaným vůči žalobkyni jako podezřelé z přestupku, byl nezákonný.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 14 342 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce, advokáta Mgr. Lukáše Nohejla.

Odůvodnění:

Obsah podání účastníků

1. Žalobkyně se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhala ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který spatřovala v zahájení a vedení správního řízení sp. zn. MF-30083/20/V00015 vůči žalobkyni jako podezřelé z přestupku. Toto bylo zahájeno oznámením o zahájení správního řízení ze dne 12. 11. 2020, č. j. MF-30083/2020/1602-2. Žalobkyně se domáhala deklarace nezákonnosti tohoto zásahu. Žalobkyně se domáhala rovněž toho, aby soud uložil žalovanému povinnost zdržet se jakýchkoliv úkonů směřujících k pokračování tohoto řízení nebo vedoucích k rozhodnutí ve věci samé žalovaným, zejména rozhodnutí či opatření o uložení jakýchkoliv povinností žalobkyni, s výjimkou vydání rozhodnutí o zastavení tohoto řízení.
2. Žalobkyně v podané žalobě uvedla, že nezákonnost zásahu spatřuje v nedostatku věcné příslušnosti žalovaného k vedení správního řízení ve věci porušení pravidel věcného usměrňování cen podle § 6 odst. 1 písm. c) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění rozhodném (dále jen „zákon o cenách“). Namítala, že správní řízení zahájil a vede věcně nepřislušný orgán ve smyslu § 10 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění rozhodném (dále jen „správní řád“), a proto je správní řízení nezákonné. Uvedla, že se jedná o přímý a trvající zásah do jejích práv, proti němuž žalobkyně nemá jiné prostředky bezprostřední obrany.
3. Žalobkyně s odkazem na čl. 2 odst. 3 Ústavy a na čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod uvedla, že státní moc nelze vůči osobám uplatňovat mimo zákonné zmocnění a pověření k této činnosti či nad jeho rámec. Rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 21. 8. 2003, č. j. 5 A 116/2001-41, podle žalobkyně blíže definoval, že uplatňováním státní moci nejsou pouze vydaná rozhodnutí správních orgánů, nýbrž již samotné správní řízení, které je důvodně pocítováno jako zásah do činnosti příslušného subjektu. Domnívala se, že předmětné správní řízení tyto znaky naplňuje, resp. že je naplňovala již cenová kontrola provedená u žalobkyně žalovaným před zahájením správního řízení.
4. S ohledem na to, že žaloba byla co do své povahy (původně) žalobou zápůřčí, neboť směřovala proti neukončenému zásahu, dokládala žalobkyně v souladu s § 85 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění rozhodném (dále jen „s. ř. s.“), že se ochrany či nápravy nemůže domáhat jinými právními prostředky.
5. Poté žalobkyně zdůraznila, že činnost orgánů veřejné moci musí být podrobována přísné soudní kontrole z hlediska splnění podmínky dostatku působnosti i pravomoci, a to nejenom k vydání určitého rozhodnutí, nýbrž již k vedení samotného řízení, které takovému rozhodnutí předchází. Měla za to, že věcná působnost správního orgánu musí být v právní úpravě vymezena tak, aby bylo možné její jednoznačné určení a aby se kompetence jednotlivých správních orgánů navzájem nepřekrývaly, tedy aby jejich působnost nebyla alternativní či konkurující. Podle názoru žalobkyně tak zásadně nemá nastat situace, kdy by k vedení téhož řízení či vydání téhož rozhodnutí byly věcně příslušné dva různé správní orgány současně. Poté vysvětlila pojmy působnost a pravomoc a rozlišila je od sebe. Uvedla, že dostatek působnosti je nezbytnou podmínkou jakéhokoli řízení. Předpokladem zákonného a oprávněného výkonu určité pravomoci vůči soukromé osobě pak je dostatek věcné působnosti správního orgánu; ta vyplývá přímo ze zákona či je mu svěřena na základě zákona a v jeho mezích.

6. Žalobkyně upozornila, že již cenová kontrola, kterou u ní provedl žalovaný, byla nezákonná, a to rovněž z důvodu nedostatku působnosti Ministerstva financí k jejímu provedení. Poukázala na provázanost právní úpravy provádění cenových kontrol a vedení navazujícího řízení o přestupku.
7. Poté shrnula relevantní právní úpravu, zejména poukázala na § 17 odst. 1 a odst. 2 zákona o cenách, § 14 odst. 1 zákona o cenách a § 2 odst. 1 zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen (dále jen „zákon o působnosti v oblasti cen“).
8. Vysvětlila, že žalovaný dovozuje svou působnost z § 2 odst. 1 zákona o působnosti v oblasti cen, nicméně že § 3 odst. 1 téhož zákona stanoví, že cenovou kontrolu fyzických a právnických osob provádí Specializovaný finanční úřad. Žalobkyně dovodila, že cenovým kontrolním orgánem ve smyslu zákona o cenách je tedy ve vztahu k provádění cenových kontrol fyzických a právnických osob pouze Specializovaný finanční úřad a ten by byl jediný příslušný i k projednání přestupku. Navíc § 3 odst. 2 zákona o působnosti v oblasti cen jako speciální zákon výslovně stanoví působnost a pravomoc Specializovaného finančního úřadu i pro sankcionování přestupků podle zákona o cenách. Vzhledem k tomu měla aplikaci obecného ustanovení § 17 zákona o cenách za vyloučenou. Uzavřela, že § 2 zákona o působnosti v oblasti cen do působnosti žalovaného nezahrnuje vedení správního řízení (o přestupku) ani pravomoc k ukládání pokut; vymezuje případně pouze zbytkovou působnost žalovaného pro cenové kontroly tam, kde ji zákon nesvěřuje jiným orgánům. Působnost k provádění cenové kontroly fyzických a právnických osob i působnost k projednání případného přestupku a uložení sankce je však výslovně svěřena Specializovanému finančnímu úřadu.
9. Žalobkyně uvedla, že žalovaný by měl v oblasti cenové kontroly působnost pouze tehdy, pokud by zákon o působnosti v oblasti cen nestanovil jinak. Tento výklad plně odpovídá pravidlu zdůrazněnému NSS ČR v rozhodnutí ze dne 21. 8. 2003, č. j. 5 A 116/2001-46, že kompetence správních orgánů nemá být alternativní či vzájemně si konkurující.
10. Jako podpůrný argument uvedla, že pakliže by projednání přestupku a vydání rozhodnutí bylo provedeno žalovaným, znamenalo by to zásah do ústavně zaručených práv žalobkyně na spravedlivý proces, neboť by došlo k odnětí věci zákonnému soudci. Poukázala na § 12a zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, ve znění rozhodném, kterým je místní příslušnost krajských soudů ve správním soudnictví stanovena odchýlně od obecného pravidla.
11. Na podporu svého výkladu působnosti Specializovaného finančního úřadu a tedy nedostatku věcné příslušnosti žalovaného taktéž obsáhle rozebrala účel právní úpravy a porovnála platné znění § 2 odst. 2 a § 3 odst. 1 a 2 zákona o působnosti v oblasti cen se zněním před jeho novelizací. Žalobkyně dospěla k závěru, že od 1. 1. 2013 žalovaný nemá oprávnění projednávat přestupky podle zákona o cenách a ukládat za ně pokuty, neboť mu žádný zákon takovou pravomoc nesvěřuje.
12. Závěrem žalobkyně poukázala na to, že pokud správní řízení vůči ní povede žalovaný namísto Specializovaného finančního úřadu, ovlivní to druh opravného prostředku, který bude mít žalobkyně po vydání rozhodnutí k dispozici. Tím dochází k dalšímu porušení práva na spravedlivý proces.
13. Žalobkyně navrhla soudu, aby potvrdil nezákonnost zahájení a vedení správního řízení žalovaným a současně aby žalovanému zakázal v zásahu proti žalobkyni pokračovat.

14. Žalobkyně ve svém doplnění k žalobě ze dne 29. 1. 2021 zdůraznila, že pro výklad zákona o působnosti v oblasti cen aplikovala kromě jazykového, historického a teleologického výkladu i komparativní analýzu, vyplývající ze souvisejících právních předpisů a odkazů mezi nimi; a že vychází přímo z rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu. Vysvětlila, že působnost Specializovaného finančního úřadu k provádění cenových kontrol je zákonem vymezena jednak ve vztahu k okruhu subjektů, u nichž kontrolu vykonává, jednak ve vztahu k předmětu kontroly, a to při respektování speciální působnosti některých dalších orgánů státní správy, jež se uplatní přednostně. Pokud tedy není stanovena speciální působnost jiného orgánu státní správy, je k provedení cenové kontroly a k vedení správního řízení o přestupku a uložení sankce za shledaná porušení zákona o cenách u daných subjektů vždy příslušný pouze Specializovaný finanční úřad dle speciální právní úpravy v § 3 odst. 1 a 2 zákona o působnosti v oblasti cen.
15. Žalobkyně uvedla, že normotvorná a regulatorní činnost v sobě automaticky nezahrnuje pravomoc kontrolovat a sankcionovat dodržování norem tímž orgánem, který je vydal; zejména za situace, kdy je taková činnost pozdějším zákonem svěřena jinému orgánu. Uvedla, že působnost žalovaného ve vztahu k provádění cenových kontrol je stanovena jako tzv. zbytková, generální a uplatní se pouze tehdy, „nestanoví-li zákon jinak“.
16. Žalobkyně dále uvedla, že původní důvodovou zprávu k § 3 zákona o působnosti v oblasti cen nelze aplikovat na jeho stávající znění, když pozdějším zákonem č. 407/2012 Sb. bylo oprávnění žalovaného rozhodnout o tom, že určitou cenovou kontrolu provede sám, výslovně zrušeno. Upozornila taktéž, že i komparativní metoda podporuje její závěry o nedostatku věcné působnosti žalovaného. Jestliže by totiž úmyslem zákonodárce bylo, aby v působnosti žalovaného bylo provádění cenových kontrol a vedení řízení o přestupku vedle Specializovaného finančního úřadu, jistě by tento úmysl do textu promítl, jako to učinil v jiných případech.
17. Uvedla, že v souladu s principem *lex specialis derogat legi generali* se vždy uplatní přednost zvláštní právní úpravy před úpravou obecnou. Speciální právní úprava svěřuje působnost k vedení řízení o přestupku a ukládání pokut Specializovanému finančnímu úřadu. Dodala, že zrušení oprávnění žalovaného rozhodnout o tom, že cenovou kontrolu provede (namísto Specializovaného finančního úřadu) je navíc zákonem pozdějším a má tedy aplikační přednost i podle pravidla *lex posterior derogat legi priori*.
18. Žalobkyně poukázala na to, že v minulosti žalovaný v obdobné věci již zastával podobný výklad a tvrdil, že nejde o „působnost zvláštní, která vylučuje působnost obecnou“. Žalobkyně uvedla, že rozhodnutím rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2006, č. j. 6 A 89/2002-95, byl tento jeho výklad v plném rozsahu odmítnut a rozhodnutí zrušeno.
19. Poukázala rovněž na to, že i původní zmocnění žalovaného bylo pouze podmíněné. Vyložila, že žalovaný i v době, kdy to výslovně umožňoval zákon, mohl provádět cenovou kontrolu (a teoreticky následně vést řízení o přestupku) pouze „v odůvodněných případech“. Žalobkyni nicméně žádný takový důvod pro postup žalovaného sdělen nebyl.
20. Žalobkyně dále uvedla, že sdělení o zřízení Specializovaného finančního úřadu, publikované na stránkách Finanční správy a citované žalobkyní, informuje právě o dopadech zákona č. 407/2012 Sb. Citovaný zákon č. 407/2012 Sb. přitom 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. Tímto zákonem došlo také k novelizaci zákona o Finanční správě České republiky k vložení § 12a, který stanoví speciální místní příslušnost krajských soudů pro řízení ve správním soudnictví v oblasti působnosti správního úřadu.

21. Žalobkyně rozporovala tvrzení o tom, že kontrolní tým žalovaného si vymezil do výlučné působnosti TOP 50 největších vodárenských společností. Uvedla, že jednak je takové tvrzení nepravdivé, jednak je nezákonným a diskriminačním postupem, což také blíže odůvodnila.
22. Žalovaný ve vyjádření ze dne 18. 2. 2021 konstatoval, že jeho věcná působnost k provádění cenové kontroly je dána § 2 odst. 1 zákona o působnosti v oblasti cen, přičemž tento zákon dále určuje oblasti cenové regulace a kontroly, které jsou svěřeny jiným orgánům. Připustil, 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. Odmítnul výklad žalobkyně, který měl za čistě jazykový a vytrhnutý z kontextu celého právního předpisu.
23. Žalovaný s odkazem na důvodovou zprávu k zákonu o působnosti v oblasti cen uvedl, že Specializovaný finanční úřad není na rozdíl od Ministerstva financí cenovým regulátorem. Úmyslem zákonodárce podle žalovaného nebylo svěřit kontrolní pravomoc výlučně Specializovanému finančnímu úřadu, resp. orgánu finanční správy, který není regulátorem žádné specifické oblasti. Vysvětlil, že v oblastech, kde jako regulátor vystupuje jiný subjekt, tento rovněž kontroluje dodržování svých regulací. Správní orgány vyjmenované v § 2a až 2d zákona o působnosti v oblasti cen vykonávají kontrolu cen výlučně samy a žalovaný není 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 stanovených správních orgánů. Pokud totiž vystupuje jako cenový regulátor, musí nutně mít rovněž možnost provedení cenové kontroly. Podotknul, že žalobkyní zastávaný výklad vede k absurdnímu závěru, že k cenové kontrole právnických a fyzických osob je oprávněn pouze Specializovaný finanční úřad.
24. K žalobkyni odkazovanému úryvku sdělení z webových stránek Finanční správy žalovaný uvedl, že je vytržen z kontextu daného sdělení. To mělo pouze informovat o organizační změně na nižší úrovni cenové kontroly. K odkazovanému rozsudku Nejvyššího správního soudu uvedl, že nikdy netvrdil, že by na Specializovaný finanční úřad přešly kontrolní pravomoci jakožto výhradního kontrolora. V daném vyjádření se žalovaný pouze vyjádřil ve smyslu, že v těchto věcech nadále nepůsobí jako odvolací orgán, neboť byl nahrazen Odvolacím finančním ředitelstvím.
25. Žalovaný závěrem konstatoval, že z uvedených úvah vycházela i vláda při rozhodování o zřízení nového oddělení s přímým záměrem, aby nově zřízené oddělení provádělo cenové kontroly u významnějších vodárenských společností. Žalovaný jako orgán v čele resortu, do něž Specializovaný finanční řad spadá, si proto vymezil do své výlučné působnosti provádění cenových kontrol TOP 50 největších vodohospodářských společností v zemi.
26. Žalovaný navrhl soudu, aby žalobu zamítl.
27. V replice ze dne 15. 3. 2021 žalobkyně zopakovala argumenty uvedené v žalobě a jejím doplnění ze dne 29. 1. 2021.

28. V podání ze dne 26. 11. 2021 žalobkyně navrhla změnu žalobního petitu. Předně uvedla, že zásah žalovaného spočívající ve vedení správního řízení již netrvá, a ve vztahu k němu se proto domáhá již toliko určení, že byl nezákonný. Dále navrhla změnu žaloby spočívající v rozšíření původní žaloby o další zásahy; v této části však svůj návrh vzala podáním ze dne 19. 8. 2022 zpět, a proto ho soud blíže nerekapituluje.
29. Žalobkyně odkázala na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 4. 2021, sp. zn. 8 A 124/2020, kterým bylo rozhodnuto o tom, že žalovaný nemá věcnou příslušnost k provádění cenové kontroly. Poukázala dále na to, že v návaznosti na vydání rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 4. 2021, sp. zn. 8 A 124/2020, žalovaný dne 28. 7. 2021 žalobkyni doručil vyrozumění o předání věci a usnesení, kterým celé „správní řízení“ postoupil na Specializovaný finanční úřad.
30. Žalobkyně uvedla, že žalovaný v přímém rozporu s rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 21. 4. 2021, sp. zn. 8 A 124/2020, jakož i v rozporu se svým původním vyjádřením nyní tvrdí, že a) daný rozsudek Městského soudu v Praze je závazný pouze *inter partes* a nelze z něj dovozovat obecně platné závěry o nedostatku příslušnosti k provádění cenových kontrol Ministerstvem financí a že b) jej proto názor soudu nezavazuje a jeho jednání vůči žalobkyni nejsou nezákonná. Žalobkyně uvedla, že tvrzení dle písm. a) je z hlediska právní teorie pravdivé. Ústřední orgány státu jsou v rámci svých postupů vázány vysokým standardem z hlediska zákonnosti jejich postupu obecně, jakož i z hlediska dobrých mravů, s čímž souvisí povinnost předvídatelnosti jejich postupu a především povinnost řídit se i tzv. základními zásadami činnosti správních orgánů. Příklad žalobkyně je věcně i právně zcela totožný s případem, jímž se zabýval nadepsaný soud v rámci odkazovaného rozsudku. Žalobkyně měla za to, že nejsou dány žádné skutkové okolnosti, které by mohly závěry odkazovaného rozsudku Městského soudu v Praze jakkoliv modifikovat nebo dokonce zcela změnit.
31. Dne 19. 8. 2022 žalobkyně zaslala soudu podání, ve kterém zopakovala, že zásah spočívající ve vedení správního řízení již netrvá, a proto se již nedomáhá uložení povinnosti v něm nepokračovat, ale toliko určení, že provedený zásah byl nezákonný. Žalobkyně dále vzala zpět dříve uplatněný návrh na změnu (rozšíření) žaloby o další zásahy. Žalobkyně odkázala na rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 21. 4. 2021, sp. zn. 8 A 124/2020 a ze dne 26. 1. 2022, sp. zn. 5 A 14/2021. Jelikož odkazované rozsudky vychází z téhož skutkového a právního základu, navrhla, aby soud i v této věci posoudil otázku nedostatku věcné příslušnosti žalovaného shodným způsobem a žalobě vyhověl.

Posouzení žaloby

32. Městský soud v Praze ve věci postupoval v souladu s § 87 odst. 1 s.ř. s., a jelikož rozhodoval pouze o určení toho, zda zásah byl nezákonný, vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu. Strany souhlasily, aby soud rozhodl bez nařízení jednání.
33. Žaloba je důvodná.
34. Při posouzení věci soud vyšel z následující právní úpravy.
35. Podle § 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.*“

36. Podle § 3 odst. 1 zákona o působnosti v oblasti cen „*Specializovaný finanční úřad provádí cenovou kontrolu právnických a fyzických osob.*“
37. Podle § 3 odst. 2 zákona o působnosti v oblasti cen „*Specializovaný finanční úřad na základě cenových kontrol ukládá za porušení cenových předpisů pokuty.*“
38. Podle § 14 odst. 1 věty první zákona o cenách „*[c]enovou kontrolu podle tohoto zákona provádějí cenové kontrolní orgány podle své působnosti stanovené ve zvláštním právním předpisu.*“
39. Podle § 17 odst. 1 zákona o cenách „*[p]řestupky podle tohoto zákona projednávají cenové kontrolní orgány.*“
40. Soud předně uvádí, že se ztotožnil s názorem žalobkyně, že zahájení a vedení správního řízení nepříslušným orgánem veřejné moci může představovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Samotné zahájení (a vedení) správního řízení sice zpravidla nezákonným zásahem nebude, neboť pojmu nezákonný zásah je imanentní donucující povaha. Pokud totiž úkon správního orgánu nemá donucující povahu, byť by byl učiněn v rozporu se zákonem, nebo pokud by naopak nedošlo ze strany správního orgánu k provedení úkonu, který zákon vyžaduje, může se jednat pouze o vadu správního řízení. Takovým úkonem (či jeho absencí) však nemůže být bezprostředně zasaženo do svobodné sféry jednotlivce (viz např. rozsudky NSS ze dne 31. 1. 2011, č. j. 2 Aps 4/2010-63, či ze dne 29. 1. 2010, č. j. 5 Aps 6/2009-202). Zásahové žaloby pak mají místo zejména tam, kde správní orgán uplatňuje pravomoc mimo konkrétní řízení, v rámci nějakého postupu, který nemá odraz v konkrétním rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 8. 11. 2018, č. j. 10 As 220/2016-204). Nejvyšší správní soud nevylučuje, že i zahájení správního řízení může samo o sobě představovat nezákonný zásah; upozorňuje však, že tyto případy budou v praxi zcela výjimečné. Např. v rozsudku ze dne 8. 11. 2018, č. j. 10 As 220/2016-204, k tomu Nejvyšší správní soud uvedl, že „*[j]istě by nebylo v pořádku, pokud by žalovaný zahájil totéž správní řízení co do zkoumání existence kartelu u osoby, která zjevně nevykonává žádnou ekonomickou činnost, nebo pokud by zahájil řízení k vyšetření jednání, jehož protiprávnost zjevně nemůže zkoumat (je mimo působnost správního orgánu), či pokud by zahájil a vedl správní řízení ve vztahu k zjevně promlčenému deliktu.*“ V nyní projednávané věci jde právě o případ procesního postupu, který je zcela mimo působnost žalovaného, jak bude vyloženo níže. Jde tedy o postup orgánu veřejné moci, kterým je kontrolovaný subjekt a následně účastník správního řízení (podezřelý z přestupku) 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.
41. Soud dále zkoumal naplnění podmínek řízení. Zásahová žaloba musí být podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobkyně dozvěděla o nezákonném zásahu (§ 84 odst. 1 věta první s. ř. s.), přičemž zmeškání lhůty nelze prominout (§ 84 odst. 2 s. ř. s.). Žalobkyně se domáhá určení, že zahájení a vedení správního řízení proti ní představovalo nezákonný zásah. K zahájení správního řízení došlo dne 12. 11. 2020. Žalobu Městský soud v Praze obdržel dne 12. 1. 2021. Žalobkyně podala žalobu v zákonem stanovené lhůtě a soud se jí tudíž mohl věcně zabývat.

42. Soud dále konstatuje, že v projednávané věci žalobkyně ani žalovaný nerozporují skutkové okolnosti případu. Pře je vedena o ryze právní otázku, a to zda žalovaný disponuje pravomocí a působností k zahájení a vedení správního řízení ve věci porušení pravidel věcného usměrňování cen podle § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách.
43. Soud poukazuje na to, že se již zabýval otázkou oprávněnosti žalovaného provádět cenovou kontrolu podle zákona o působnosti v oblasti cen ve znění účinném od 1. 1. 2013 (v rozsudku ze dne 21. 4. 2021, č. j. 8 A 124/2020-65) i otázkou projednávat v návaznosti na provedenou cenovou kontrolu přestupky (v rozsudku ze dne 26. 1. 2022, č. j. 5 A 14/2021-112). V uvedených rozsudcích, jejichž skutkový základ je obdobný nyní projednávané věci, soud dospěl k závěru, že Ministerstvo financí není podle zákona o působnosti v oblasti cen, ve znění účinném od 1. 1. 2013, oprávněno pověřit provedením cenové kontroly právnických a fyzických osob jiné finanční ředitelství. Stejně tak není Ministerstvo financí podle citovaného zákona oprávněno provádět cenovou kontrolu. Cenovou kontrolu právnických a fyzických osob dle § 3 odst. 1 uvedeného zákona je oprávněno vykonávat Specializované finanční ředitelství. Stejně tak není oprávněno projednávat v návaznosti na provedenou cenovou kontrolu přestupky. Přestupky podle zákona o cenách totiž projednávají cenové kontrolní orgány (§ 17 odst. 1 zákona o cenách) a pokutu vybírá a vymáhá ten orgán, který ji uložil (§ 17 odst. 2 zákona o cenách). Cenovými kontrolními orgány se přitom rozumí cenové orgány a orgány oprávněné ke kontrole cen podle zákona upravujícího působnost orgánů v oblasti cen (§ 12 zákona o cenách). Soud neshledal žádný důvod se od závěrů vyslovených ve výše uvedených rozsudcích zdejšího soudu odchýlit. Odkazuje proto na odůvodnění obsažené v bodech 38 až 57 rozsudku 26. 1. 2022, č. j. 5 A 14/2021-112, které níže rekapituluje.
44. Podle § 2 odst. 1 zákona o působnosti v oblasti cen Ministerstvo financí vykonává působnost při uplatňování, regulaci a kontrole cen výrobků, výkonů, prací a služeb, cen dalšího majetku a majetkových práv, pokud tento zákon nestanoví jinak. Podle § 3 odst. 1 zákona o působnosti v oblasti cen provádí cenovou kontrolu právnických a fyzických osob Specializovaný finanční úřad. Soud však dodává, že tato ustanovení zákona o působnosti v oblasti cen prošla četnými novelizacemi, které v některých případech citelně změnily povahu právní úpravy působnosti v oblasti regulace cen.
45. Až do 31. 12. 2012 byl účinný § 3 odst. 1 zákona o působnosti v oblasti cen ve znění: „*[F]inanční úřad provádí cenovou kontrolu právnických a fyzických osob, které mají sídlo v obvodu jeho působnosti, pokud ministerstvo nestanoví jinak.*“ (Zvýraznění doplněno 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. Zákonodárce sice 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. 457/2011 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Finanční správě České republiky.
46. Jak konstatoval již osmý senát zdejšího soudu ve výše odkazovaném rozsudku, 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 § 3 odst. 1 zákona o působnosti v oblasti cen ve znění do 31. 12. 2012. Právě odstranění dovětky „*pokud ministerstvo*“ (míněno Ministerstvo financí; pozn. soudu)

nestanoví jinak“ z dotčeného ustanovení sehrává zásadní roli pro vyřešení otázky, zda 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 citovaného zákona bylo nahodilé či samoúčelné. Naopak je podle 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 tuto možnost ze zákona nemá.

47. 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 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 úřadu. Specializovaný finanční úřad pak na základě cenových kontrol taktéž ukládá za porušení cenových předpisů pokuty (§ 3 odst. 2 zákona o působnosti v oblasti cen; soud dodává, že legislativní poznámka u tohoto ustanovení odkazuje § 17 zákona o cenách).
48. Uvedenému výkladu také nasvědčují další ustanovení zákona o působnosti v oblasti cen. Tento zákon v § 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, tak je to v zákoně explicitně vyjádřeno. Např. dle § 2a odst. 2 zákona o působnosti v oblasti cen platí, že: „[S]tátní 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 podle § 2b odst. 3 zákona o působnosti v oblasti cen platí, že: „[C]enovou 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 Ministerstvo financí mělo mít působnost v oblasti cenové kontroly, zákon by tak musel s ohledem na zásadu legality (či také zásadu enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí, čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny) stanovit.
49. Osmý senát zdejšího soudu v rozsudku ze dne 21. 4. 2021, č. j. 8 A 124/2020-65, rovněž vyložil, že 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 cenového 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 všeobjímající kategorii působnosti v oblasti cen, jež by v sobě zahrnovala také výkon cenové kontroly a projednávání přestupků. 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; lze opět odkázat např. na § 2a a §2b zákona o působnosti v oblasti cen.

50. Tento výklad žalovaného 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 zákon o cenách stanovil v § 14 odst. 2, že cenovou kontrolu podle tohoto zákona provádějí cenové orgány a místní orgány nebo jimi pověřené orgány (dále jen „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 – srov. 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.
51. Městský soud se rovněž neztotožňuje s tvrzením žalovaného ohledně absurdnosti výkladu § 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 zákon dále stanoví výjimky. Specializovaný finanční úřad tedy vykonává zbytkovou působnost v těch oblastech, v nichž zákon cenovou kontrolu nesvěřil jinému správnímu orgánu.
52. Soud tedy stejně jako v rozsudku ze dne 26. 1. 2022, č. j. 5 A 14/2021-112 uzavírá, že žádá 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 atrahovat. Žalovaný tudíž vůbec neměl oprávnění zahájit a vést předmětné správní řízení, resp. projednávat předmětný přestupek. Soud zdůrazňuje, že žalovaný neměl oprávnění k zahájení a vedení správního řízení ve věci porušení pravidel věcného usměrňování cen podle § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách, neboť k tomu není příslušný. Žalovaný tedy správní řízení prováděl bez opory v právních předpisech, mimo svou působnost. Pro úplnost soud připomíná, že správní orgány jsou věcně příslušné jednat a rozhodovat ve věcech, které jim byly svěřeny zákonem nebo na základě zákona (§ 10 správního řádu).
53. Shora uvedené závěry pak soud shledává v souladu 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 pocítováno 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.).“ Vzhledem k tomu, 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. Výkon cenové kontroly fyzických a právnických osob obecně náleží pouze Specializovanému finančnímu úřadu, který pak má oprávnění projednávat příslušné přestupky ve správním řízení. Interpretace zastávaná Ministerstvem financí tak je ústavně nepřijatelná a postup na jejím základě je nezákonný.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

54. Soud uzavírá, že postup žalovaného, spočívající v zahájení a vedení správního řízení, zahájeného oznámením o zahájení správního řízení ze dne 12. 11. 2020, č. j. MF-30083/2020/1602-2, a vedeného žalovaným vůči žalobkyni jako podezřelé z přestupku, byl nezákonný. Soud proto v souladu s § 87 odst. 2 s. ř. s. určil ve výroku I. tohoto rozsudku, že provedený zásah byl nezákonný.
55. Výrok o nákladech řízení vychází z § 60 odst. 1 věta první s. ř. s. Žalobkyně měla ve věci úspěch. Soud jí tudíž přiznal náhradu nákladů řízení, které tvoří zaplacený soudní poplatek ve výši 2 000 Kč a náklady právního zastoupení za tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby ze dne 8. 1. 2021 a návrh ze dne 26. 11. 2021 v reakci na ukončení tvrzeného zásahu ze strany žalovaného). Soud nepřiznal žalobkyni náhradu nákladů řízení za podání ze dne 29. 1. 2021, ze dne 15. 3. 2021 a ze dne 19. 8. 2022, jelikož v nich žalobkyně neuplatnila novou pro věc podstatnou argumentaci, kterou by nebylo možné uplatnit již dříve. Sazba odměny za jeden úkon právní služby činí dle advokátního tarifu - vyhlášky č. 177/1996 Sb. 3 100 Kč (§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) cit. vyhlášky v rozhodném znění), tj. 3 x 3 100 Kč, tři paušální částky ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 cit. vyhlášky v rozhodném znění), tj. 3 x 300 Kč a DPH ve výši 2 856 Kč. Celková výše nákladů, jejichž náhrada žalobkyni přísluší, činí 14 342 Kč. Soud proto uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení v této výši ve stanovené lhůtě k rukám zástupce žalobkyně, advokáta Mgr. Lukáše Nohejla.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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.

V Praze dne 20. října 2022

JUDr. Ludmila Sandnerová, v. r.
předsedkyně senátu