



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobkyně: **Chodské vodárny a kanalizace, a.s.**, IČ: 49788761
sídlem Bezděkovské předměstí 388, 344 78 Domažlice
zastoupena advokátem Mgr. Petrem Buršíkem
sídlem Husova 722/13, 301 00 Plzeň

proti
žalovanému: **Ministerstvo financí**
sídlem Letenská 15, 118 10 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí ministryně financí ze dne 9. 7. 2020 č. j. MF-29775/2019/1604-12,

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 10. 2. 2020 č. j. MF-29775/2019/1604-7 je nicotné.
- II. Rozhodnutí ministryně financí ze dne 9. 7. 2020 č. j. MF-29775/2019/1604-12 je nicotné.
- III. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 16 342 Kč do 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Petra Buršíka, advokáta.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhala zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, jímž ministryně financí (dále též „*ministryně*“) zamítla rozklad proti rozhodnutí Ministerstva financí (dále též „*žalovaný*“) ze dne 10. 2. 2020 č. j. MF-29775/2019/1604-7. Tímto rozhodnutím žalovaný uznal žalobkyni vinnou přestupky popsány pod bodem 2. tohoto rozsudku podle zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů (dále též „*zákon o cenách*“), za které jí uložil pokutu ve výši 3 363 000 Kč podle § 41 zákona č.

250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále též „*přestupkový zákon*“), a podle § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách.

2. Podle rozhodnutí žalovaného se žalobkyně dopustila dvou přestupků, a to:
 - a) podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách tím, že porušila pravidla věcného usměrňování cen podle § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách a nedodržela závazný postup, specifikovaný Výměry MF 01/2015, 01/2016 a 01/2017, při kalkulaci a uplatňování cen pitné vody dodávané odběratelům a pitné vody dodávané do vodovodní sítě pro veřejnou potřebu jiné osobě, než je odběratel, dále cen odpadní vody odvedené kanalizací nečištěné a odpadní vody odvedené kanalizací čištěné a odpadní vody převzaté do kanalizace od jiného vodohospodářského subjektu a v rozporu se stanoveným postupem při kalkulaci ceny zahrnula do kalkulací cen
 - 1) vody odpadní vody odvedené kanalizací nečištěné a odpadní vody odvedené kanalizací čištěné pro lokality Holýšov uplatňované v období od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2015 do kalkulační položky odpisy náklad „General kanalizace Holýšov“ a
 - 2) vody pitné dodávané odběratelům pro Skupinový vodovod, vody odpadní pro lokalitu Domažlice, vody odpadní pro lokalitu Holýšov, vody odpadní pro lokalitu Staňkov, vody pitné pro lokalitu Poběžovice, vody odpadní pro lokalitu Horšovský Týn a vody odpadní pro lokalitu Koloveč uplatňované v období od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2017 náklady na příspěvky na penzijní připojištění.Tyto náklady jsou ekonomicky neoprávněnými náklady a jejich zahrnutím do kalkulací získala obviněná nepřiměřený majetkových prospěch nejméně ve výši 1 345 295 Kč;
 - b) podle § 16 odst. 1 písm. g) zákona o cenách tím, že nevedla či neuchovala evidenci o cenách podle § 11 odst. 2 zákona o cenách, spočívající v neuchování údajů o nákladech zahrnutých do kalkulačních položek 3.2 Ostatní osobní náklady za jednotlivé roky kontrolovaného období.
3. Proti shora uvedeným rozhodnutím brojí žalobkyně podanou žalobou. Uplatněné námitky lze rozdělit do následujících žalobních bodů:
4. *V prvním žalobním bodu* žalobkyně namítá promlčení odpovědnosti za přestupky, jelikož uplynula promlčecí doba. Podle § 30 písm. a) přestupkového zákona její délka činí jeden rok, podle § 30 písm. b) přestupkového zákona je sice prodloužena na tři roky u přestupků, za které zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč, ale Ústavní soud dopad této části přestupkového zákona zrušil. Prodloužená promlčecí doba se kvůli zrušenému přechodnému ustanovení uplatňovala i na přestupky spáchané před účinností přestupkového zákona, což Ústavní soud označil za nepřipustné. Nález Ústavního soudu ze dne 10. 2. 2020 dopadá i na předmětnou věc. Podle § 32 odst. 2) písmeno a) přestupkového zákona se promlčecí doba přerušuje oznámením o zahájení řízení o přestupku. Toto oznámení bylo doručeno žalobkyni dne 21. 11. 2019, proto přestupky do 21. 11. 2017 jsou tedy promlčené.
5. *Ve druhém žalobním bodu* žalobkyně nesouhlasí se žalovaným, že neuchovala doklady prokazující dodržení pravidel regulace pro sestavení kalkulace ceny vody pro jednotlivé roky kontrolovaného období 2015-2017. Přílohou námitek ze dne 20. 8. 2019, které zasílala ke kontrolním zjištěním uvedeným v protokolu ze dne 7. 8. 2019, byly veškeré doklady, jejichž údajnou absenci žalovaný zjistil. Žalobkyně namítá, že evidenci příspěvků na penzijní připojištění nelze vést samostatně v kalkulacích, jelikož je povinna dodržovat prováděcí vyhlášku č. 428/2001 Sb., a to přílohu č. 19, kde je struktura kalkulace cen pro vodné a stočné taxativně dána, a penzijní připojištění je součástí položky 3.2 - ostatní osobní náklady.

Přesnou evidenci žalobkyně samostatně má jen ve vyhodnocení cen vodného a stočného. Z dokladů, které byly žalovanému zaslány v příloze k námitkám, vyplývá, že výše skutečně vynaložených nákladů na penzijní připojištění za kontrolované roky 2015–2017, zahrnutých do vyhodnocení vodného a stočného, činí v roce 2015 částku 191 141 Kč, v roce 2016 částku 195 996 Kč a v roce 2017 částku 189 694 Kč, celkem 576 831 Kč. Žalovaný tudíž chybně vyhodnotil údajnou absenci údajů o nákladech zahrnutých do kalkulací i výši nepřiměřeného majetkového prospěchu, který činil uvedenou částku. Penzijní připojení se týká všech provozovaných lokalit, nikoli pouze kontrolovaných. Proto zahrnutí příspěvků na penzijní připojištění do kalkulace cen vody není porušením pravidel věcného usměrňování cen, příspěvky na penzijní připojištění jsou podle platné právní úpravy nákladovou položkou. Žalobkyně vycházela z cenových věstníků vydávaných žalovaným, a v kontrolovaném období let 2015–2017 příspěvky v seznamu neuznatelných ekonomických nákladů uvedeny nebyly. Až teprve Výměr MF 04/2019 účinný od 1. 1. 2020 zakotvil, že příspěvky na penzijní připojištění a životní pojištění nelze uznat za ekonomicky oprávněné náklady. Žalovaný svým postupem diskriminuje subjekty, které jsou při tvorbě cen povinny postupovat podle zákona o cenách. Ostatní subjekty na trhu běžně do svých cen penzijní připojištění započítávají. Nebylo vzato ani v úvahu, že žalobkyně neprovozuje svoji činnost pouze na úseku podléhajícímu regulaci cen (provozování vodovodů a kanalizací), ale provozuje i další činnosti, například stavební.

6. *Ve třetím žalobním bodu* žalobkyně brojí proti výši uložené pokuty, která není přiměřená zjištěnému majetkovému prospěchu. Žalobkyně je ze 100 % vlastněna veřejným sektorem, jejím primárním cílem není zisk, nýbrž zajištění veřejných potřeb dodávek pitné vody a odvod a čištění odpadních vod pro občany daného regionu. Její zisk jde do obnovy či budování infrastruktury. Uložená pokuta jde proti zájmu občanů regionu.
7. Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě navrhl žalobu zamítnout, jelikož napadené rozhodnutí považuje za správné po materiální i formální stránce, řádně odůvodněné a důkazně podložené. Neztotožnil se s argumentací žalobkyně.
8. Žalobkyně v replice odkázala na závěry Městského soudu v Praze vyslovené v rozsudku ze dne 21. 4. 2021 č. j. 8 A 124/2020-65, s tím, že svědčí tvrzením žalobkyně.
9. Usnesením ze dne 6. 10. 2020 č. j. 3 Af 32/2020-48, Městský soud v Praze přiznal žalobě v předmětné věci odkladný účinek.
10. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále též „s. ř. s.“), a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). O věci samé rozhodl soud podle § 76 odst. 2 s. ř. s. bez nařízení jednání.
11. Ze správního spisu vyplývají tyto rozhodné skutečnosti.
12. Podle protokolu o cenové kontrole ze dne 7. 8. 2019 č. j. MF-8667/2018/1604-40 provedl žalovaný cenovou kontrolu žalobkyně k dodržování závazného postupu při tvorbě ceny nebo při kalkulaci ceny, uplatňování věcně usměrňovaných cen ve smyslu § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách a vedení cenové evidence podle § 11 zákona o cenách za kontrolované období od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2017. K protokolu byl sepsán dodatek ze dne 24. 10. 2019 č. j. MF-8667/2018/1604-43.

13. Dne 21. 11. 2019 žalovaný pod č. j. MF-29775/2019/1604-2 oznámil žalobkyni zahájení správního řízení pro porušení § 6 odst. 1 písm. c) a § 11 odst. 2 zákona o cenách.
14. Žalovaný rozhodnutím (ze dne 10. 2. 2020 č. j. MF-29775/2019/1604-7) uznal žalobkyni vinnou přestupky popsány pod bodem 2. rozsudku, za které jí uložil pokutu ve výši 3 363 000 Kč. V odůvodnění uvedl, že žalobkyně do kalkulace ceny vody odpadní pro lokalitu Holíšov za období 1. 1. 2015 do 31. 12. 2015 zahrnula odpis „Generel kanalizace Holýšov“, tento náklad je ekonomicky neoprávněným nákladem. Zahrnutím nákladu získala žalobkyně podle protokolu ve znění dodatku nepřiměřený majetkový prospěch ve výši 131 511 Kč. Do kalkulace cen vody pitné pro Skupinový vodovod, vody odpadní pro lokalitu Domažlice, vody odpadní pro lokalitu Holýšov, vody odpadní pro lokalitu Staňkov, vody pitné pro lokalitu Poběžovice, vody odpadní pro lokalitu Horšovský Týn a vody odpadní pro lokalitu Koloveč, uplatňované v období 1. 1. 2015 do 31. 12. 2017 zahrnula žalobkyně náklady na příspěvky na penzijní připojištění. Tento náklad je ekonomicky neoprávněným nákladem. Jeho zahrnutím získala žalobkyně podle protokolu ve znění dodatku nepřiměřený majetkový prospěch ve výši nejméně 1 213 784 Kč. Podle protokolu o cenové kontrole ve znění dodatku pak získala žalobkyně nepřiměřený majetkový prospěch celkem nejméně 1 345 295 Kč. K otázce uložení pokuty žalovaný uvedl, že nepřiměřený majetkový prospěch získaný uplatňováním ceny podle kalkulací, které zahrnovaly ekonomicky neoprávněný náklad, byl zjištěn ve výši nejméně 1 345 295 Kč, a dále bylo zjištěno nevedení evidence podle § 11 odst. 2 zákona o cenách. Výši nepřiměřeného majetkového prospěchu nelze proto zjistit s úplnou přesností. Za přestupek podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách lze uložit pokutu do 10 miliónů Kč, za přestupek podle § 16 odst. 1 písm. g) zákona o cenách lze uložit pokutu do 1 miliónu Kč, proto pokuta byla uložena podle § 41 odst. 1 přestupkového zákona podle přestupku podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách. Dále se zabýval otázkou závažnosti spáchaných přestupků i polehčujícími a přitěžujícími okolnostmi. Uložená výše pokuty 3 363 000 Kč je zaokrouhlený 2,5 násobek zjištěného minimálního majetkového prospěchu a pokuta je uložena ve výši 30,6% z možného rozpětí pro uložení pokuty. Dále se zabýval otázkou, zda uložena pokuta není pro žalobkyni likvidační. Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně rozklad.
15. Napadeným rozhodnutím (ze dne 9. 7. 2020 č. j. MF-29775/2019/1604-12) ministryně rozklad zamítla a rozhodnutí žalovaného potvrdila. S jeho závěry se ztotožnila a dále uvedla, že subjektivní ani objektivní promlčecí doba v daném případě neuplynula. Pro výši nepřiměřeného majetkového prospěchu jsou relevantní výše příspěvků na penzijní připojištění zahrnuté do kalkulací cen pro vodné a stočné, přičemž podklady prokazující zahrnuté částky nebyly uchovány. Jelikož fakturovaná cena pro vodné a stočné vychází z kalkulovaných nákladů, není výpis z evidence pro vyhodnocení cen vodného a stočného doložený žalobkyní pro stanovení výše nepřiměřeného majetkového prospěchu relevantním, a tedy ani požadovaným dokladem. V kontrolovaném období nebyly příspěvky na penzijní připojištění uvedeny v demonstrativním výčtu ekonomicky neoprávněných nákladů. Je proto nutné posuzovat tyto náklady shodně s ostatními náklady. Příspěvek na penzijní připojištění je zaměstnaneckým benefitem, nikoli forma odměny za pracovní výkon, a není poskytován všem zaměstnancům. Není tudíž splněna podmínka nezbytnosti nákladů na výrobu, doručení či zajištění kvality zboží podléhajícímu věcnému usměrňování cen. Tento náklad proto není ekonomicky oprávněným. V dané věci bylo rozhodováno ve skutkově obdobných případech shodně s ohledem na předvídatelnost a objektivitu rozhodování, pokuta byla uložena v souladu s § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „*správní řád*“).

16. Soud vycházel z následující právní úpravy v rozhodném znění:
17. Podle § 2 odst. 1 zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o působnosti v oblasti cen“), *Ministerstvo financí 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.*
18. Podle § 3 odst. 1 zákona o působnosti v oblasti cen *Specializovaný finanční úřad provádí cenovou kontrolu právnických a fyzických osob.*
19. Podle § 3 odst. 2 zákona o působnosti v oblasti cen *Specializovaný finanční úřad na základě cenových kontrol ukládá za porušení cenových předpisů pokuty.*
20. Podle § 14 odst. 1 věty první zákona o cenách *cenovou kontrolu podle tohoto zákona provádějí cenové kontrolní orgány podle své působnosti stanovené ve zvláštním právním předpisu.*
21. Podle § 17 odst. 1 zákona o cenách *přestupky podle tohoto zákona projednávají cenové kontrolní orgány.*
22. Podle § 76 odst. 2 s. ř. s. *zjistí-li soud, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu. Pokud se důvody nicotnosti týkají jen části rozhodnutí, soud vysloví nicotnou jen tuto část rozhodnutí, jestliže z povahy věci nevyplyvá, že ji nelze oddělit od ostatních částí rozhodnutí.*
23. Podle § 77 odst. 1 správního řádu *nicotné je rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotné je dále rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu.*
24. Podle § 178 odst. 1 správního řádu *nadřízeným správním orgánem je ten správní orgán, o kterém to stanoví zvláštní zákon. Neurčuje-li jej zvláštní zákon, je jím správní orgán, který podle zákona rozhoduje o odvolání, popřípadě vykonává dozor.*
25. Podle § 1 odst. 3 věty třetí zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o finanční správě“) *Finanční úřady jsou podřízeny Odvolacímu finančnímu ředitelství.*
26. Podle § 8 odst. 1 písm. o) zákona o finanční správě *finančními úřady jsou: Specializovaný finanční úřad.*
27. Soud konstatuje, že napadané rozhodnutí i rozhodnutí žalovaného jsou nicotná.
28. Soud se předně zabýval otázkou, zda v dané věci v rámci cenové kontroly uložil pokutu žalobkyni k tomu příslušný orgán. Nedostatek věcné příslušnosti správního orgánu má za následek nicotnost vydaného rozhodnutí (§ 77 odst. 1 správního řádu), přičemž k nicotnosti soud přihlíží z úřední povinnosti bez ohledu na to, zda takováto žalobní námitka byla uplatněna (§ 76 odst. 2 s. ř. s.).
29. Lze konstatovat, že Městský soud v Praze se již v minulosti zabýval otázkou oprávněnosti žalovaného provádět cenovou kontrolu podle zákona o působnosti v oblasti cen (ve znění účinném od 1. 1. 2013), a to v rozsudku ze dne 21. 4. 2021 č. j. 8 A 124/2020-65, a v rozsudcích ze dne 26. 1. 2022 č. j. 5 A 14/2021-112, a ze dne 20. 10. 2022 č. j. 3 A 1/2021-76 rovněž i otázkou projednávat přestupky v návaznosti na provedenou cenovou kontrolu. V uvedených rozsudcích dospěl soud k závěru, že žalovaný není podle zákona o působnosti v

oblasti cen, ve znění účinném od 1. 1. 2013, oprávněn pověřit provedením cenové kontroly právnických a fyzických osob jiné finanční ředitelství. Stejně tak není žalovaný podle citovaného zákona oprávněn provádět cenovou kontrolu. Cenovou kontrolu právnických a fyzických osob podle § 3 odst. 1 uvedeného zákona je oprávněno vykonávat toliko Specializované finanční ředitelství. Stejně tak není žalovaný oprávněn 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). Ačkoli se dotčené rozsudky týkaly žalob na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu spočívajícím v provádění cenové kontroly (viz rozsudek osmého senátu č. j. 8 A 124/2020-65) a zahájení a vedení řízení o přestupku podle zákona o cenách (viz rozsudky pátého a třetího senátu č. j. 5 A 14/2021-112 a č. j. 3 A 1/2021-76), závěry v těchto rozsudcích učiněné lze vztáhnout i na projednávanou věc. Soud neshledal žádný racionální důvod od dříve vyslovených závěrů se nyní odchýlit.

30. Podle § 2 odst. 1 zákona o působnosti v oblasti cen žalovaný 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 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.
31. Do dne 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.“ (pozn. podtržené zvýrazněno 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, došlo k úpravě citovaného ustanovení účinného dodnes (viz shora bod 18. tohoto rozsudku). Zákonodárce sice k této novele nevydal důvodovou zprávu, tudíž není možné zpětně rekonstruovat jeho záměr, nicméně je zřejmé, že 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.
32. Jak konstatoval 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 nestanoví jinak“ (míněno Ministerstvo financí; pozn. soudu) z dotčeného ustanovení sehrává zásadní roli pro vyřešení otázky, zda žalované Ministerstvo financí disponuje působností v oblasti kontroly cen. Lze-li vycházet z premisy racionálního zákonodárce, lze těžko dospět k závěru, že odstranění citovaného dovětky části § 3 odst. 1 zákona o působnosti v oblasti cen bylo nahodilé či samoučelné. Podle soudu je nutno naopak 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“, po datu 1. 1. 2013 mu zákon už tuto možnost nestanoví.

33. Ze zbylých ustanovení zákona o působnosti v oblasti cen nevyplývá, že by Ministerstvo financí bylo oprávněno svou působnost v oblasti cenové kontroly rozšířit, delegovat, či jinak změnit. Ust. § 2 odst. 1 uvedeného zákona stanoví, že Ministerstvo financí vykonává působnost při uplatňování, regulaci a kontrole cen, pokud tento zákon nestanoví jinak. Ust. § 3 uvedeného zákona je pak nutné vnímat za speciální ustanovení stanovující pravomoc a působnost k provádění cenové kontroly a ukládání pokut. Podle § 3 odst. 1 zákona o působnosti v oblasti cen náleží provádění cenových kontrol právnických a fyzických osob obecně (pokud zákon o působnosti v oblasti cen nestanoví jinak) 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 na § 17 zákona o cenách citovaného shora pod bodem 21. tohoto rozsudku).
34. Uvedenému výkladu také nasvědčují další ustanovení zákona o působnosti v oblasti cen. Tento zákon v § 2a až § 2d stanoví 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. podle § 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.
35. Osmý senát zdejšího soudu v rozsudku ze dne 21. 4. 2021 č. j. 8 A 124/2020-65, rovněž vyložil, že za nesprávný je nutno posoudit 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. Takový závěr však 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, ale 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 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.

36. Předestřený výklad žalovaného neodpovídá účinnému znění zákona o cenách, a to ust. § 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. Zmiňované ustanovení bylo do zákona o cenách vloženo dodatečně, a to novelizací 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. 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 – viz 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 konstatováno, do zákona o cenách vložil nové znění § 14 odst. 1, které vymezení působnosti ponechává pouze zákonu o působnosti v oblasti cen.
37. Žádná standardní interpretační metoda použitá ve vztahu k zákonu o působnosti v oblasti cen, nevede k závěru, že by žalovaný disponoval působností v oblasti cenové kontroly, a tím méně pak pravomocí si tuto působnost ad hoc či jinak atrahovat.
38. Soud na základě shora uvedeného konstatuje, že výkon cenové kontroly fyzických a právnických osob obecně náleží pouze Specializovanému finanční úřadu (§ 3 odst. 1 zákona o působnosti v oblasti cen), který má oprávnění rozhodovat o příslušných přestupcích ve správním řízení a uložit za jejich spáchání pokuty (§ 3 odst. 2 zákona o působnosti v oblasti cen). Správní orgány jsou věcně příslušné jednat a rozhodovat ve věcech, které jim byly svěřeny zákonem nebo na základě zákona (§ 10 správního řádu).
39. Podle § 77 odst. 1 správního řádu je rozhodnutí nicotné, pokud jej vydal správní orgán, který k tomu nebyl vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotnost rozhodnutí přitom vysloví soud i bez návrhu. Soud shledal, že rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 2. 2020 č. j. MF-29775/2019/1604-7 je nicotné, neboť bylo vydáno orgánem, který k tomu nebyl vůbec věcně příslušný. K rozhodování o přestupcích podle zákona o cenách, kterých se měla žalobkyně dopustit, byl příslušný podle § 3 odst. 2 zákona o působnosti v oblasti cen Specializovaný finanční úřad, jehož nadřízeným orgánem ve smyslu § 178 odst. 1 správního řádu a § 1 odst. 3 zákona o finanční správě je Odvolací finanční ředitelství. Ministerstvo financí nebylo k projednání přestupků a uložení pokuty za ně věcně příslušné, stejně tak nebylo příslušné ani k vedení cenové kontroly (viz výše).
40. 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.).“

41. Na základě shora uvedeného vyslovil soud v souladu s § 76 odst. 2 s. ř. s pod výrokem I. rozsudku nicotnost rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 2. 2020 č. j. MF-29775/2019/1604-7.
42. Pod výrokem II. rozsudku soud vyslovil též nicotnost napadeného rozhodnutí ministryně ze dne 9. 7. 2020 č. j. MF-29775/2019/1604-12, neboť nicotnost rozhodnutí žalovaného způsobuje i nicotnost napadeného rozhodnutí, které s ním tvoří jeden celek (viz např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 19. 12. 1997 č. j. 6 A 26/95-29, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2004 č. j. 6 A 32/2002–117). Nicotný akt, jako akt nenapravitelný, nezhojitelný a díky tomu i neexistující, nelze měnit, a proto je nicotností automaticky stíženo i rozhodnutí o odvolání či o rozkladu, které navazuje na nicotné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2008 č. j. 8 Afs 78/2006-74). Proto v daném případě i napadené rozhodnutí, jímž byl zamítnut rozklad žalobkyně proti rozhodnutí žalovaného, je rovněž z uvedeného důvodu a podstaty nicotnosti samotné, též nicotným rozhodnutím.
43. O nákladech řízení pod výrokem III. tohoto rozsudku soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, jenž měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V řízení měla plný úspěch žalobkyně, proto jí soud přiznal náhradu nákladů řízení, které se sestává ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 4 000 Kč (1 000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku, který byl žalobě přiznán a 3 000 Kč za podání žaloby) a z odměny za zastupování advokátem. Náklady právního zastoupení tvoří odměna zástupci žalobkyně za 3 úkony právní služby (převzetí zastoupení, podání žaloby a repliky) po 3 100 Kč a 3 x paušál 300 Kč dle § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. a § 13 odst. 4 cit. vyhlášky s připočtením částky DPH. Celková výše nákladů, které žalobkyni v tomto řízení vznikly, činí tedy 16 342 Kč.

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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze 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 11. července 2023

JUDr. Ludmila Sandnerová v. r.
předsedkyně senátu