



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Václava Štencla, MA v právní věci žalobkyně: **Chodské vodárny a kanalizace, a.s.**, se sídlem Bezděkovské předměstí 388, Domažlice, zastoupena Mgr. Petrem Buršíkem, advokátem se sídlem Husova 722/13, Plzeň, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 525/15, Praha 1, o přezkoumání rozhodnutí ministryně financí ze dne 9. 7. 2020, č. j. MF-29775/2019/1604-12, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 7. 2023, č. j. 3 Af 32/2020 - 63,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 7. 2023, č. j. 3 Af 32/2020 - 63, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný podal kasační stížnost proti rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), jímž městský soud vyslovil nicotnost rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 2. 2020, č. j. MF-29775/2019/1604-7, a rozhodnutí ministryně financí ze dne 9. 7. 2020, č. j. MF-29775/2019/1604-12, neboť ve věci rozhodovaly jako věcně nepřislušné správní orgány ve smyslu § 77 odst. 1 správního řádu.

[2] Žalovaný jako cenový kontrolní orgán podle § 2 odst. 1 zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen (dále jen „zákon o působnosti orgánů v oblasti cen“), provedl u žalobkyně cenovou kontrolu podle zákona č. 526/1990 Sb., o cenách (dále jen „zákon o cenách“). V důsledku kontrolních zjištění vydal rozhodnutí,

jímž uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupků podle § 16 odst. 1 písm. d) a g) zákona o cenách a uložil jí pokutu ve výši 3 363 000 Kč.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně rozklad k ministryni financí, která svým rozhodnutím ze dne 9. 7. 2020 č. j. MF-29775/2019/1604-12 rozklad žalobkyně zamítla a rozhodnutí žalovaného potvrdila.

[4] Žalobkyně napadla rozhodnutí ministryně žalobou. Městský soud po posouzení věci dospěl k závěru, že žalovaný není oprávněn provádět cenovou kontrolu podle zákona o působnosti orgánů v oblasti cen ve znění účinném od 1. 1. 2013, ani projednávat přestupky v návaznosti na provedenou cenovou kontrolu. Podle městského soudu žalovanému nesvědčí věcná příslušnost v dané věci, neboť ta ze zákona o působnosti orgánů v oblasti cen explicitně nevyplývá, na rozdíl od příslušnosti jiných cenových kontrolních orgánů. Pravomoc žalovaného nevychází ani z jeho pozice cenového regulátora podle § 2 zákona o působnosti orgánů v oblasti cen. Městský soud uzavřel, že žádná interpretační metoda nesměruje k závěru, že by žalovaný byl příslušný k provádění cenové kontroly a k projednávání navazujících přestupků. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu městský soud dovodil, že rozhodnutí žalovaného i ministryně financí jsou nicotná ve smyslu § 77 odst. 1 správního řádu z důvodu absolutního nedostatku věcné příslušnosti žalovaného.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

[5] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s“).

[6] Stěžovatel má v prvé řadě za to, že městský soud nesprávně právně posoudil případ. Městský soud chybně konstatoval, že rozhodnutí žalovaného i ministryně financí jsou nicotná, neboť nerefletoval rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu. Podle judikatury, kterou stěžovatel cituje, lze vyslovit nicotnost rozhodnutí pro nedostatek věcné příslušnosti pouze tehdy, jestliže daný orgán k vydání daného rozhodnutí nebyl vůbec věcně příslušný. V tomto případě je však stěžovatel v pozici instančně vyššího orgánu oproti Specializovanému finančnímu úřadu, který měl ve věci podle názoru městského soudu rozhodovat. Rozhodnutí nadřízeného orgánu namísto věcně příslušného orgánu není podle správního řádu, konkrétně § 77 odst. 1 věta první za středníkem nicotné, nýbrž je pouze nezákonné, a to podle názoru vysloveného v odst. 26 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2023, č. j. 5 As 99/2021 - 60.

[7] Dále stěžovatel namítá, že městský soud nesprávně určil, že *„výkon cenové kontroly fyzických a právnických osob obecně náleží pouze Specializovanému finančnímu úřadu“* (srov. odst. 38 napadeného rozsudku). Stěžovatel má za to, že je v daném případě potřeba posoudit, kterému správnímu orgánu je svěřena obecná pravomoc k výkonu cenové kontroly, neboť v důsledku mnoha regulací je působnost k výkonu stejných činností svěřena současně více správním orgánům. Stěžovatel tvrdí, že městský soud nepostupoval správně, neboť při určení působnosti v oblasti cenové kontroly nevycházel z celého znění zákona o působnosti orgánů v oblasti cen. Z toho důvodu opomenul, že pravomoc k výkonu cenové kontroly mají stěžovatel, Specializovaný finanční úřad, krajský úřad i obecní úřad. Závěr o výhradní příslušnosti Specializovaného finančního úřadu provádět cenovou kontrolu je tak nesprávný.

pokračování

[8] V poslední námitce stěžovatel nesouhlasí s tvrzením městského soudu, podle nějž stěžovatel nemá kompetenci k provádění cenové kontroly podle zákona o cenách, není cenovým kontrolním orgánem, a proto není způsobilý ani projednat přestupek podle zákona o cenách. Podle stěžovatele by takováto argumentace vedla k závěru, že by stěžovatel nemohl projednat přestupky podle zákona o cenách, ačkoliv je k tomu zmocněn jiným zákonem, např. § 237 odst. 4 zákona č. 370/2017 Sb., o platebním styku (dále jen „zákon o platebním styku“). V důsledku výkladu provedeného městským soudem by ani Odvolací finanční ředitelství a Generální finanční ředitelství nemohly projednat odvolání proti rozhodnutí Specializovaného finančního úřadu, neboť nejsou cenovým kontrolním orgánem a nemohly by rozhodovat o přestupku podle zákona o cenách.

[9] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti souhlasí se závěry napadeného rozsudku městského soudu a uzavírá, že výkon cenové kontroly fyzických a právnických osob obecně náleží pouze Specializovanému finančnímu úřadu.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou a proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[11] Kasační stížnost je důvodná.

III. a) K nicotnosti správních rozhodnutí z důvodu věcné nepřislušnosti

[12] První z námitek stěžovatele směřuje proti názoru městského soudu, který v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že rozhodnutí stěžovatele i ministryně financí jsou nicotná z důvodu absolutní věcné nepřislušnosti stěžovatele ve smyslu § 77 odst. 1 správního řádu.

[13] Dle § 77 odst. 1 správního řádu, ve znění účinném od 1. 7. 2017, „[n]icotné 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“).

[14] Nejvyšší správní soud se otázkou nicotnosti správních aktů zabýval v minulosti mnohokrát. Nicotnost představuje specifickou kategorii vad správních rozhodnutí, jež jsou vzhledem ke své povaze vadami nejzávažnějšími, nejtěžšími a rovněž i nezhojitelnými, (srov. blíže např. nedávné rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2023, č. j. 5 As 107/2021 – 36, nebo ze dne 3. 11. 2023, č. j. 9 As 188/2023 – 28). Jedním z důvodů nicotnosti je tzv. absolutní věcná nepřislušnost orgánu k rozhodování ve věci. Jde o situaci, kdy příslušnost orgánu k vydání rozhodnutí ve věci není dána za žádných myslitelných okolností (např. pokud by finanční úřad vydal

rozhodnutí o přestupku spáchaném účastníkem provozu na pozemních komunikacích, anebo pokud by matriční úřad rozhodl o rozvodu manželství) a kdy obecně o věci nerozhoduje orgán k tomu určený, nýbrž orgán jiný – takový, jemuž jsou k rozhodování svěřeny věci obsahově odlišné (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 8. 2023, č. j. 3 As 263/2021 - 29 či ze dne 27. 1. 2005, č. j. 1 Afs 1/2004 - 57).

[15] Věcná nepřislušnost správního orgánu, který rozhodnutí vydal, nemusí nutně zakládat nicotnost daného rozhodnutí. Nicotnost zakládá pouze absolutní nedostatek věcné příslušnosti rozhodujícího správního orgánu, který je třeba posuzovat podle judikturních závěrů uvedených v předchozím odstavci tohoto rozsudku. Samotný § 77 odst. 1 správního řádu zmírňuje dopady věcné nepřislušnosti správního orgánu tak, že „*vydá-li správní orgán rozhodnutí, k jehož vydání není vůbec věcně příslušný (a jde tedy o orgán absolutně věcně nepřislušný), nelze takové rozhodnutí považovat za nicotné, pokud se jednalo o správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který byl k vydání rozhodnutí věcně příslušný*“ (srov. odst. 28 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2023, č. j. 5 As 107/2021 - 36).

[16] Z nadepsaného vyplývá, že při zkoumání, zda je rozhodnutí nicotné pro nedostatek věcné příslušnosti, je třeba posoudit dvě otázky. Zaprvé, zda je správní orgán, který rozhodnutí vydal, věcně nepřislušný k rozhodování v dané věci. Je-li odpověď na první otázku kladná, pak zadruhé, zda není daný správní orgán nadřízeným orgánem toho, který byl k vydání rozhodnutí věcně příslušný.

[17] Pokud jde o první otázku, s ohledem na nadepsanou judikaturu Nejvyššího správního soudu a její aplikaci na daný případ lze konstatovat, že zákon stěžovateli nesvěřuje k rozhodování věci, které jsou obsahově zcela odlišné oproti působnosti Specializovaného finančního úřadu (což vyplývá ze skutečnosti, že je stěžovatel jeho nadřízeným orgánem, blíže srov. odst. 19 tohoto rozsudku), neboť stěžovatel je ústředním orgánem státní správy mj. pro ceny, a to v souladu s § 4 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky. Nejvyšší správní soud dále uvádí, že za standardních a zákonných okolností bude k rozhodování v dané kauze věcně příslušný Specializovaný finanční úřad podle § 3 odst. 1 a 2 zákona o působnosti orgánů v oblasti cen, popřípadě za splnění zákonných podmínek místně příslušný krajský úřad nebo obecní úřad podle § 4 odst. 2 a § 4a odst. 2 téhož zákona. Teoreticky však není zcela vyloučena situace, kdy by např. v důsledku atrakce podle § 131 odst. 1 či dle § 80 odst. 4 písm. b) správního řádu o věci rozhodoval nadřízený orgán Specializovaného finančního úřadu, popřípadě i nadřízené orgány tohoto orgánu kupř. v přezkumném řízení.

[18] Tímto způsobem je myslitelné, aby o věci rozhodovalo jako věcně příslušné Odvolací finanční ředitelství jakožto bezprostředně nadřízený orgán Specializovaného finančního úřadu ve smyslu § 1 odst. 3 zákona č. 456/2011 Sb., o finanční správě České republiky (dále jen „zákon o finanční správě“), popřípadě kupř. v rámci přezkumného řízení i Generální finanční ředitelství jako další v řadě nadřízených orgánů. V poslední uvedené situaci by stěžovatel rozhodoval o kauze jako odvolací správní orgán. Příslušnost stěžovatele k vydání rozhodnutí v dané věci je tak za určitých myslitelných okolností možná. To podle názoru Nejvyššího správního soudu postačí pro závěr, že stěžovatel není absolutně věcně nepřislušný pro rozhodování v předmětné kauze, neboť existují myslitelné okolnosti, za nichž by mohl ve věci rozhodovat.

pokračování

[19] Na okraj Nejvyšší správní soud dodává k odpovědi na druhou otázku, že stěžovatel je v souladu s § 1 odst. 3 zákona o finanční správě nadřízeným orgánem Specializovaného finančního úřadu, jak v nedávné době upozornil i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2023 č. j. 5 As 99/2021 - 60, odst. 25. Tentýž rozsudek doplňuje, že pokud by ve věci rozhodoval stěžovatel, ačkoliv byl k vydání rozhodnutí věcně příslušný Specializovaný finanční úřad, taková vada by nezpůsobila nicotnost, nýbrž „pouhou“ nezákonnost. Jelikož je skutečně v této kauze věcně příslušný k vydání rozhodnutí Specializovaný finanční úřad a stěžovatel je jeho nadřízeným orgánem, je tímto naplněna výjimka stanovená v § 77 odst. 1 věta první za středníkem správního řádu. I kdyby tak stěžovatel byl věcně nepřislušný k vydání rozhodnutí ve věci, nebude důsledkem nicotnost jeho rozhodnutí, nýbrž nezákonnost.

[20] Lze tak uzavřít, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku výkladu § 77 odst. 1 správního řádu a v důsledku toho vyslovil nicotnost rozhodnutí správních orgánů ve smyslu § 76 odst. 2 s. ř. s., přestože pro to nebyly splněny zákonné podmínky.

III. b) K nesprávnému právnímu posouzení pravomoci k výkonu cenové kontroly

[21] Stěžovatel dále namítá, že městský soud v napadeném rozsudku přestěhl nesprávný právní názor, podle nějž výkon cenové kontroly fyzických a právnických osob obecně náleží pouze Specializovanému finančnímu úřadu, čímž opomenul, že pravomoc k výkonu cenové kontroly mají i stěžovatel, krajský úřad a obecní úřad.

[22] Nejvyšší správní soud již v části III. a) tohoto rozsudku konstatoval, že podle právní úpravy stanovené v zákoně o působnosti orgánů v oblasti cen je věcně příslušným orgánem k výkonu cenové kontroly Specializovaný finanční úřad, krajský úřad a obecní úřad. Stěžovatel naopak věcně příslušným v této věci za běžné situace není. Zákon o působnosti orgánů v oblasti cen sice stěžovatele jmenuje jako orgán, který vykonává v oblasti cen určitou působnost (srov. § 2 daného zákona), avšak na rozdíl od výše jmenovaných správních orgánů nepropůjčuje stěžovateli pravomoc provádět cenovou kontrolu a ukládat pokuty za porušení cenových předpisů. Formulace pravomoci týkající se výkonu cenové kontroly pro Specializovaný finanční úřad, krajský úřad a obecní úřad je zcela odlišná od působnosti stěžovatele podle § 2 daného zákona. Ani sám stěžovatel neuvádí, na základě jaké interpretace předmětného ustanovení lze dospět k závěru, že má stěžovatel v dané věci stejné pravomoci jako Specializovaný finanční úřad. Nelze proto stěžovatele se Specializovaným finančním úřadem zaměňovat a tvrdit, že je v téže pozici a má tytéž pravomoci, neboť tento závěr ze zákona nevyplývá.

[23] Brojí-li stěžovatel proti argumentaci městského soudu, podle níž výkon cenové kontroly obecně náleží pouze Specializovanému finančnímu úřadu, pak Nejvyšší správní soud uvádí, že je tento závěr městského soudu nesprávný s ohledem na skutečnost, že zákon o působnosti orgánů v oblasti cen uvádí i další orgány věcně příslušné k vedení řízení. Podle názoru Nejvyššího správního soudu se však městský soud tímto názorem primárně vymezuje proti tvrzení stěžovatele, podle nějž je i stěžovatel věcně příslušným orgánem k rozhodování v dané věci. V tomto názoru se stěžovatel mylí. Přestože městský soud tento svůj závěr vyjádřil poněkud nepřesně a fakticky nesprávně, nepředstavuje toto pochybení důvod pro zrušení napadeného rozsudku.

III. c) K nesprávnému právnímu posouzení pravomoci stěžovatele vést přestupkové řízení podle zákona o cenách

[24] V poslední námitce stěžovatel nesouhlasí s argumentací městského soudu, z níž vyplývá, že stěžovatel nemá kompetenci k provádění cenové kontroly podle zákona o cenách, není cenovým kontrolním orgánem, a proto není způsobilý ani projednat přestupek podle zákona o cenách. V důsledku tohoto závěru by orgány nadřízené věcně příslušnému orgánu nemohly projednat odvolání, neboť nejsou samy cenovými kontrolními orgány, ani by nemohly rozhodovat o přestupcích podle zákona o cenách. Stěžovatel by taktéž nemohl projednávat přestupky podle zákona o cenách, jejichž kontrola mu byla svěřena jiným zákonem, např. § 237 odst. 4 zákona o platebním styku.

[25] Nejvyšší správní soud opět odkazuje na předchozí argumentaci, podle níž stěžovatel není za standardních okolností věcně příslušný k provádění cenové kontroly a k ukládání pokut za porušení cenových předpisů. Věcně příslušnými jsou v tomto ohledu Specializovaný finanční úřad, krajský úřad a obecní úřad.

[26] Cenovým kontrolním orgánem podle § 12 odst. 1 zákona o cenách jsou orgány oprávněné ke kontrole cen podle zákona o působnosti orgánů v oblasti cen. Jak je uvedeno výše, ačkoli zákon stěžovatele jmenuje, nestanovuje mu pravomoc provádět cenovou kontrolu a ukládat pokuty za porušení cenových předpisů. Není proto logické, aby zákon podřazoval stěžovatele pod legislativní zkratku „cenový kontrolní orgán“.

[27] V důsledku toho však nelze dovozovat, že by tím byla popřena instanční nadřízenost vůči cenovým kontrolním orgánům, a že by proto nemohl příslušný nadřízený orgán projednat odvolání ve věci a rozhodnout o něm. Zákon o cenách explicitně neurčuje, že by se na řízení o přestupku podle daného zákona nevztáhly právní předpisy obecného správního práva, zejm. § 89 odst. 2 správního řádu, podle nějž v rámci rozhodování o odvolání nadřízený správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy.

[28] Z tohoto důvodu tak není správný výklad stěžovatele, podle nějž jsou orgány nadřízené cenovým kontrolním orgánům zcela zbaveny pravomoci rozhodovat o opravných prostředcích v dané věci.

[29] Poslední dílčí námitka uvádí, že argumentace městského soudu vylučuje postup stanovený jiným zákonem, např. § 237 odst. 4 zákona o platebním styku. Nejvyšší správní soud s tímto závěrem nesouhlasí. Zákon o platebním styku výslovně stanovuje stěžovateli pravomoc provádět cenovou kontrolu dodržování povinnosti poskytovatele podle § 213 daného zákona. Na postup při provádění kontroly se použije zákon o cenách. Zákon o platebním styku tímto nijak nezasahuje do dalších pravomocí, které subjekty podle zákona o cenách mají či nemají. Jinými slovy, jde o úplně jiné řízení, na které se použije tentýž postup. V jednom případě je stěžovatel k cenové kontrole příslušný, ve druhém ne. Jeho pozice v jednom z řízení však automaticky neovlivňuje pozici v druhém.

pokračování

[30] Na okraj Nejvyšší správní soud uvádí, že argumentace stěžovatele je v otázce poslední námitky neudržitelná i proto, že stěžovatel sice provádí cenovou kontrolu podle § 237 odst. 4 zákona o platebním styku, přestupek potenciálně z této kontroly vyplývající [srov. § 231 odst. 1 písm. l) zákona o platebním styku] však projednává Česká národní banka [srov. § 236 odst. 1 písm. d) téhož zákona]. Zákon o platebním styku tak stanoví vlastní úpravu příslušnosti k projednání přestupku potenciálně vyplývajícího z cenové kontroly, k jehož projednávání není stěžovatel věcně příslušný

IV. Závěr a náklady řízení

[31] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že shora uvedená rozhodnutí stěžovatele a ministryně financí netrpí takovými vadami, které by mohly vyvolat jejich nicotnost. Městský soud tak postupoval nesprávně, když ve smyslu § 76 odst. 2 s. ř. s. nicotnost napadených rozhodnutí vyslovil. Nejvyšší správní soud proto pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. kasační stížnosti vyhověl, napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Ve smyslu § 110 odst. 4 s. ř. s. je městský soud v dalším řízení názorem vysloveným v tomto rozsudku vázán.

[32] V novém rozhodnutí městský soud rozhodne podle § 110 odst. 3 s. ř. s. i o nákladech řízení o této kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 8. března 2024

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu