

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobce **F. Č. r. a. s.** (dříve N. M. v., a. s.)**,** zastoupeného JUDr. Růženou Trojánkovou, advokátkou se sídlem v Praze 1, Na Příkopě 19, proti žalovanému **Ministerstvu financí** se sídlem v Praze 1, Letenská 15, v řízení o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ve věci uložení pokuty,

takto:

I. Žaloba **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Žalobou podanou v zákonné lhůtě u Vrchního soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 12. 2001, č. j. 16/82717/2001/913, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Finančního ředitelství v Hradci Králové ze dne 28. 8. 2001, č. j. 4634/270/2001, o uložení pokuty za porušení cenových předpisů podle § 15 odst. 2 písm. a) zákona č. 526/1990 Sb. ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o cenách) ve výši 9 251 960,- Kč, protože kupoval za cenu nižší než minimální podle § 5 zákona o cenách. Pokuta byla uložena na základě výsledku cenové kontroly, přičemž minimální ceny byly opřeny o výměr Ministerstva financí č. 01/99 a o výměry č. 05/99 06/99 a 08/99, jimž byl výměr č. 01/99 měněn. V odůvodnění se žalovaný především zabýval námitkami žalobce o právní povaze cenových regulačních výměrů. Zdůraznil, s odvoláním na příslušná rozhodnutí Ústavního soudu, že tyto výměry

jsou pramenem práva. Kontrolní ani odvolací orgán není oprávněn hodnotit soulad právního předpisu s Ústavou nebo jiným právním předpisem. Má tedy pro svoji činnost jasně vymezený právní rámec. Žalovaný v rámci správního řízení posoudil rozhodnutí správního orgánu I. stupně a dospěl k závěru, že pokuta byla uložena v souladu s cenovými předpisy a správním řádem. V roce 1999 skutečně došlo k porušení cenového předpisu uplatňováním nižší ceny než minimální, jak bylo kontrolním orgánem zjištěno.

V podané žalobě žalobce uvedl, že tzv. cenová regulace, jak byla v roce 1999 uplatňována, neměla odpovídající právní základ, neboť se opírá o některé akty výkonné moci, které jsou samy o sobě v rozporu s Ústavou, s Listinou základních práv a svobod, která je součástí ústavního pořádku, a s dalšími zákony. Žalobce odkázal na čl. 2 a 79 Ústavy a na čl. 2 Listiny. Kromě obecně závazných právních předpisů mohou ministerstva vydávat v mezích svých kompetencí individuální správní akty, při jejichž vydávání musí postupovat v souladu se zákonem č. 71/1967 Sb. ve znění pozdějších předpisů (dále jen správní řád). Ze zákona č. 265/1991 Sb. ve znění pozdějších předpisů a ze zákona o cenách vyplývá, že žalovaný je cenovým orgánem oprávněným uskutečňovat regulaci cen, která se mj. uskutečňuje stanovením minimálních cen. Zákon o cenách v § 10 stanoví, že seznamy zboží s regulovanými cenami, jakož i příslušné ceny uveřejňují cenové orgány, tedy i žalovaný, v Cenovém věstníku. V praxi žalovaný tyto seznamy zboží vydává a mění formou tzv. výměrů, které nelze v žádném případě považovat za individuální správní akty. Mají-li zakládat povinnosti adresátů, kterým jsou určeny, je nutno je považovat za obecně závazné právní předpisy. K tomu, aby výměry nabyly platnosti, je nezbytné, aby byly řádně vyhlášeny. Výměry jsou však uveřejňovány v Cenovém věstníku vydávaném žalovaným, což je periodikum naprosto nejasné právní povahy, které v žádném případě nemůže sloužit jako publikační zdroj srovnatelný se Sbírkou zákonů. Žalobce tedy zásadně nesouhlasí s právním názorem žalovaného, že tyto výměry mají povahu právních předpisů, a že tedy jsou pramenem práva. Žalobce dále rozebírá usnesení Ústavního soudu sp. zn. III.ÚS 479/1999 a popírá interpretaci části jeho odůvodnění obsaženou v napadeném rozhodnutí. Cenové výměry tedy nejsou ani obecně závaznými právními předpisy, ani správními rozhodnutími, ale akty sui generis. Pokud by však cenové výměry bez ohledu na svou obecnost měly být správními rozhodnutími, pak by v právním státě taková „obecná“ správní rozhodnutí musela být transparentní, přístupná a jasná, neboť nejen zákonodárce, ale ani moc výkonná nemůže s prameny práva nakládat libovolně. Další námitky žalobce se týkají jednotlivých cenových výměrů, jimiž byla v průběhu roku 1999 stanovena minimální cena mléka. Žalobce především poukázal na výměr 05/99, v němž je uvedeno, že tato minimální cena se vztahuje na kravské mléko nakupované mlékárnami ke zpracování při denním odběru. Takové vymezení je v rozporu s § 5 odst. 3 zákona o cenách a s čl. 4 Listiny základních práv a svobod. Platné právní předpisy neznají pojem “mlékárna“. Některé cenové výměry žalovaného odkazují na „Zásady regulace mléka ve 2.-4. čtvrtletí 1999“ schválené Radou Státního fondu tržní regulace v zemědělství. Žalobce je přesvědčen, že tyto Zásady jsou klasickým paktem, ze kterého v právním státě nevyplývají a nemohou vyplývat pro nikoho žádné právní důsledky. Žalovaný také nerespektoval § 7 zákona o cenách, které se vztahuje na případy, kdy pro již existující smlouvy platí ceny, které jsou v rozporu s úředně stanovenými cenami po vzniku smluv. V takových případech mají smluvní strany ceny upravit tak, aby upravené ceny, které jsou v souladu s cenovou regulací, nabyly platnosti nejpozději do 3 měsíců od účinnosti rozhodnutí o cenové regulaci.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že soulad cenových výměrů s Ústavou nebyl a ani nemůže být předmětem správního řízení v této věci. Cenový kontrolní orgán i odvolací orgán má tedy pro svoji činnost jasně vymezený právní rámec. Správní řízení bylo

zaměřeno na posouzení otázky, zda žalobce dodržel nebo nedodržel pravidla cenové regulace obsažená v těchto výměrech a zda byla dodržena procesní pravidla obsažená ve správním řádu a v cenových předpisech. Žalovaný jako odvolací orgán přitom dospěl k závěru, že pravidla cenové regulace byla porušena snížením ceny pod cenu minimální a že správní postup byl v souladu se zákonem. K ostatním námitkám žalovaný poukázal na to, že směřují proti regulačním pravidlům, přičemž bylo nepochybné, že na žalobce se cenová regulace vztahuje, a přesto ji nerespektoval. K „Zásadám regulace mléka ve 2.-4. čtvrtletí 1999“ žalovaný uvedl, že odvolání se na tyto zásady slouží pro účely druhu zboží, na které se cenová regulace vztahuje. Zásady tedy nejsou žádným cenově regulačním pravidlem. K námitce o nerespektování § 7 zákona o cenách žalovaný uvedl, že v roce 1999, kdy byl vyčíslen neoprávněný majetkový prospěch a uložena pokuta, nedošlo k tomu, že by se po vzniku smluv uzavřené smlouvy dostaly do rozporu s cenovou regulací. Proto žalovaný navrhl, aby žaloba byla zamítnuta.

Žalobce ve stanovisku k vyjádření žalovaného uvádí, že je ovládáno filozofií, že pokud jsou cenové výměry věcně správné, jejich formálně právní stránka je bezvýznamná. S tím se nelze ztotožnit. Protože žalovaný nijak nevyvrátil argumenty žaloby, žalobce na žalobě trvá.

Vzhledem k tomu, že Vrchní soud v Praze věc neskončil do 1. 1. 2003, kdy nabyl účinnosti zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), věc podle § 132 s. ř. s. převzal a dokončí ji Nejvyšší správní soud.

Podle ustanovení § 130 odst. 1 s. ř. s. postupuje Nejvyšší správní soud v tomto řízení podle ustanovení části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s. Účinky procesních úkonů v těchto řízeních učiněných zůstávají zachovány a posoudí se přiměřeně podle ustanovení tohoto zákona.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí včetně správního řízení, které jeho vydání předcházelo a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

Ze správního spisu má Nejvyšší správní soud za prokázané, že Finanční ředitelství v Hradci Králové provedlo v době od 22. 5. do 14. 6. 2001 u žalovaného cenovou kontrolu dodržování zákona č. 526/1990 Sb., o cenách. Podle protokolu č. 23/2001 ze dne 4. 7. 2001 se žalovaný dopustil porušení cenových předpisů v roce 1999, a to tím, že při nákupu syrového kravského mléka od prodávajících snižoval smluvně dohodnuté ceny pod úroveň minimálních cen stanovených příslušnými výměry žalovaného. Na základě tohoto zjištění byla žalobci uložena pokuta ve výši neoprávněně získaného majetkového prospěchu, který byl v tomto kontrolním protokolu vyčíslen částkou celkem 9 251 960,- Kč.

Podle § 3 odst. 1 zákona cenách se regulací cen rozumí stanovení nebo přímé usměrňování výše cen cenovými orgány a místními orgány. Podle odstavce 2 citovaného ustanovení jsou rozhodnutí cenových orgánů a místních orgánů podle tohoto zákona závazná pro okruh adresátů, který je v nich vymezen. Podle § 5 odst. 4 zákona o cenách minimální cena je cena, kterou není přípustné snížit. Podle § 10 zákona o cenách zboží, u něhož se uplatňuje regulace cen podle § 5 a 6, zařazují cenové orgány rozhodnutím do seznamu zboží s regulovanými cenami (dále jen „seznam“). Seznam a ceny v jeho rámci stanovené a zboží, u něhož se uplatňuje regulace cen podle § 8, uveřejňují cenové orgány v Cenovém věstníku. Podle § 15 odst. 2 písm. a) zákona o cenách kupující poruší cenové předpisy, jestliže kupuje za cenu nižší než minimální. Pokud cenové kontrolní orgány zjistí, že došlo k porušení cenových předpisů podle § 15, uloží podle § 17 odst. 1 písm. a) zákona

o cenách prodávajícímu nebo kupujícímu pokutu ve výši neoprávněně získaného majetkového prospěchu za období, v němž byl získán, nejdéle však za tři roky zpět ode dne zjištění, přesáhne-li jeho výše 1 000 000,- Kč.

K právní povaze rozhodnutí cenových orgánů vydaných podle § 3 zákona o cenách se Ústavní soud vyjádřil nejprve v nálezu ze dne 17. 2. 1999, sp. zn. II.ÚS 53/97, v němž dovodil, že takové rozhodnutí není právním předpisem nižší právní síly. Jde o rozhodnutí cenových orgánů, které musí účastníci závazkového vztahu respektovat. Subjekty, jichž se takové rozhodnutí týká, nejsou povinny řídit se přímo cenovým rozhodnutím, nýbrž zákonem, který jim tuto povinnost ukládá. Podle nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 23. 5. 2000, sp. zn. Pl.ÚS 24/99 Ústavní soud považoval za důvodné se od právního názoru vyjádřeného ve shora uvedeném nálezu odchýlit. V tomto nálezu Ústavní soud uvedl, že pokud obsahový komponent právní normy je obsažen v pramenu, na který norma zmocňovací odkazuje, nutno i tento pramen považovat ze formu (tj. pramen) práva. Ústavní soud tedy neshledal, že by shora uvedená právní konstrukce byla ústavně nekonformní. Nejvyšší správní soud v této souvislosti poznamenává, že pojem „obecně závazný právní předpis“, který je užit v žalobě, od 1. 1. 1993, kdy nabyla účinnosti Ústava České republiky, již neexistuje (srov. čl. 80 a 138 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci, čl. 79 odst. 3 a čl. 112 odst. 2 Ústavy České republiky).

Správní soudnictví je založeno na jiném principu než ze kterého vychází správní žaloba. Tento princip je zřetelný již v čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud. Podle § 65 odst. 1 s. ř. s., kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva a povinnosti, může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí. Podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. musí žaloba obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné (v době podání správní žaloby byly shora uvedené principy vyjádřeny v § 249 odst. 2, § 250 odst. 2 o. s. ř.).

Podaná žaloba je však zásadně postavena na jiném základu. Je jím tvrzený nesoulad § 10 zákona o cenách s Ústavou, resp. s ústavním pořádkem. Právě z tohoto nesouladu se v žalobě vyvozuje nezákonnost rozhodnutí žalovaného. Správní žaloba nenapadá vlastní rozhodnutí žalovaného pro jeho nezákonnost ve sféře hmotného práva nebo pro vady řízení soud je v souladu s dispoziční zásadou vázán rozsahem tvrzené nezákonnosti obsaženým v žalobních bodech a nemůže sám vyhledávat případné vady napadeného rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud, který věc posuzoval ze shora uvedených hledisek, neshledal žalobu důvodnou, a proti ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

Náhrada nákladů řízení nebyla žádnému z účastníků přiznána, protože žalobce neměl ve věci úspěch a žalovanému žádné náklady s tímto řízením nevznikly (§ 60 odst. 1 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 9. října 2003

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu