

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Tomáše Zubka a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **DPÚK a.s.,** se sídlem Praha 5, Lumiérů 181/41, zastoupeného JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Brno, Těsnohlídkova 9, proti žalovanému: **Ministerstvo financí,** se sídlem Praha 1, Letenská 15, zastoupenému JUDr. Alanem Korbelem, advokátem se sídlem Praha 5, Nám. 14. října 3, o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 14. 7. 2008, č. j. 16/42874/2008 - 163, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 5. 2009, č. j. 11 Ca 288/2008 - 68,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 5. 2009, č. j. 11 Ca 288/2008 - 68, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Finanční ředitelství v Ústí nad Labem zahájilo u žalobce dne 18. 9. 2006 cenovou kontrolu zaměřenou na dodržování podmínek věcného usměrňování cen při kalkulaci jízdného veřejné vnitrostátní pravidelné autobusové dopravy. Na základě této cenové kontroly Finanční ředitelství v Ústí nad Labem rozhodnutím ze dne 15. 11. 2007, č. j. 14954/07-2700-506935, uložilo žalobci podle § 17 odst. 1 písm. b) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění účinném do 31. 5. 2008 (dále jen „zákon o cenách"), pokutu ve výši 500 000 Kč za porušení cenových předpisů podle § 15 odst. 1 písm. c) zákona o cenách, ke kterému došlo tím, že žalobce v kontrolovaném období od 1. 1. 2006 do 31. 12. 2006 nerespektoval závazný postup při tvorbě ceny jízdného veřejné vnitrostátní pravidelné autobusové dopravy podle § 6 zákona o cenách a výměru Ministerstva financí č. 01/2006, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami, kdy do nákladů veřejné vnitrostátní pravidelné autobusové dopravy neoprávněně zahrnul ve výroku specifikované

částky. Žalovaný k odvolání žalobce toto prvostupňové rozhodnutí Finančního ředitelství v Ústí nad Labem rozhodnutím ze dne 25. 1. 2008, sp. zn. 16/103594/2007-5, změnil tak, že uloženou pokutu snížil na částku 30 000 Kč, přičemž přihlédl k době trvání, míře zavinění a rozsahu poškození cestujících. Zohlednil zejména to, že porušení cenových předpisů bylo způsobeno bez vnějších vlivů pouze pracovníky žalobce, nikoli však úmyslně, a že nedošlo k poškození cestujících. Vzhledem k těmto okolnostem shledal výši pokuty uloženou prvostupňovým rozhodnutím neúměrně vysokou.

Žalobce podal dne 14. 2. 2008 podnět k zahájení přezkumného řízení podle § 94 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Ministr financí na základě tohoto podnětu rozhodnutím ze dne 14. 4. 2008, č. j. 16/20576/2008/1575-163, ve zkráceném přezkumném řízení rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 1. 2008, sp. zn. 16/103594/2007-5, podle § 97 odst. 3 správního řádu změnil tak, že uloženou pokutu snížil na částku 25 000 Kč. Důvodem pro další snížení pokuty bylo uznání oprávněnosti zahrnutí částky 3 065 481 Kč týkající se rekonstrukce autobusu havarovaného v roce 2003 do nákladů veřejné vnitrostátní pravidelné autobusové dopravy. Ostatní námitky žalobce nebyly shledány důvodnými. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad, který ministr financí rozhodnutím ze dne 14. 7. 2008, č. j. 16/42874/2008-163, zamítl a rozhodnutí ze dne 14. 4. 2008, č. j. 16/20576/2008/1575-163, potvrdil.

Žalobce napadl uvedené rozhodnutí o rozkladu žalobou podanou u Městského soudu v Praze. Městský soud rozsudkem ze dne 21. 5. 2009, č. j. 11 Ca 288/2008 - 68, žalobu zamítl. V odůvodnění tohoto rozsudku uvedl, že charakter přezkumného řízení podle § 94 a násl. správního řádu podstatnou měrou ovlivňuje a limituje rozsah případného soudního přezkumu rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení. Jestliže je to správní orgán, kdo z moci úřední rozhodne, zda a v jakém rozsahu se přezkumné řízení provede, přičemž případné neprovedení přezkumného řízení je podateli pouze oznámeno, pak je podle názoru městského soudu nepochybné, rozhodne-li se správní orgán přezkumné řízení provést a shledá-li podnět částečně důvodným (v daném případě snížil pokutu při zohlednění jedné z dílčích okolností), že pokud by tato dílčí okolnost nebyla shledána, nebylo by žádného důvodu přezkumné řízení povolit. Ohledně ostatních námitek uplatněných v podnětu by žádné přezkumné řízení neproběhlo (pokud by byly uplatněny pouze tyto), pravomocné rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 1. 2008 by bylo nadále platné a účinné a žalobce by jako podatel nemohl žádným způsobem proti neprovedení přezkumného řízení brojit, neboť o jeho podnětu se žádné řízení nevede. Jinak řečeno, vymezí-li správní orgán v rozhodnutí vydaném v přezkumném řízení okolnosti, které jej vedly ke změně předchozího pravomocného rozhodnutí, je adresát rozhodnutí v soudním řízení o žalobě proti rozhodnutí vydanému v přezkumném řízení oprávněn napadat toliko ty okolnosti, o které správní orgán rozhodnutí v přezkumném řízení opřel, nikoli okolnosti, které se vztahují svým obsahem k předchozímu pravomocnému rozhodnutí. Dle městského soudu to v souzené věci znamená, že se mohl zabývat jen námitkami, které lze vztáhnout k žalobou napadenému rozhodnutí ministra financí, tj. námitkou nedodržení lhůty pro uložení pokuty podle § 17 odst. 4 zákona o cenách, námitkou nedostatku místní příslušnosti Finančního ředitelství v Ústí nad Labem (neboť otázka místní příslušnosti je otázkou, ke které musí soud přihlížet z úřední povinnosti) a námitkou nesprávného poučení o opravných prostředcích.

Námitku nedostatku místní příslušnosti Finančního ředitelství v Ústí nad Labem posoudil městský soud jako nedůvodnou, neboť podle § 1 odst. 2 správního řádu se tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup. Podle § 3 odst. 1 zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 265/1991 Sb."), finanční ředitelství provádí cenovou kontrolu právnických a fyzických osob, které mají sídlo v obvodu jeho působnosti, pokud ministerstvo nestanoví jinak. Finanční ředitelství v Ústí nad Labem přitom provádělo cenovou kontrolu na základě pověření Ministerstva financí ze dne 6. 9. 2006. Městský soud odmítl argumentaci žalobce týkající se absence vydání usnesení o změně místní příslušnosti podle § 131 správního řádu s tím, že se oproti obecné úpravě obsažené ve správním řádu uplatní úprava speciální obsažená v § 3 odst. 1 zákona č. 265/1991 Sb.

Nedůvodnou shledal městský soud také námitku nedodržení subjektivní jednoroční lhůty pro uložení pokuty podle § 17 odst. 4 zákona o cenách. Přisvědčil sice žalobci v tom, že je třeba vždy zkoumat, ve kterém okamžiku získal správní orgán takovou sumu informací, ze které by bylo zřejmé, že došlo k porušení právních předpisů. Nesouhlasil ovšem s názorem žalobce, že v daném případě se správní orgán dostatek rozhodných skutečností dozvěděl již v průběhu cenové kontroly, nikoli teprve při vyhodnocení zjištění, která v průběhu kontroly učinil. Cenovou kontrolou správní orgán prověřoval jednotlivé doklady v návaznosti na stanovení usměrňované ceny prostřednictvím právními předpisy upraveného koeficientu. Nešlo tedy o dílčí zjišťování skutkového stavu, v jehož průběhu by případně bylo možno pojmout alespoň podezření na porušení právních předpisů, ale o zpětnou kontrolu postupu žalobce, kdy teprve po uskutečnění kontroly bylo lze učinit závěr, zda při tvorbě ceny postupoval správně či nikoli. V prvé fázi se jednalo o shromažďování podkladů bez jakéhokoli, byť dílčího, předpokladu, že k porušení cenových předpisů došlo. Teprve po shromáždění podkladů a jejich vyhodnocení mohl správní orgán dovodit, že žalobce postupoval nesprávně. Rozhodné skutečnosti jsou v této konkrétní věci (v návaznosti na předmět kontroly) poprvé zřejmé až v kontrolním protokolu ze dne 12. 4. 2007. Z uvedeného podle názoru městského soudu vyplývá bezpečný závěr, že nabylo-li rozhodnutí o uložení pokuty ze dne 15. 11. 2007, ve spojení s rozhodnutím o odvolání ze dne 25. 1. 2008, právní moci dne 30. 1. 2008, bylo o uložení pokuty rozhodnuto v zákonné lhůtě podle § 17 odst. 4 zákona o cenách. Okamžik rozhodnutí o pokutě nelze vztahovat ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí v přezkumném řízení. Přezkumné řízení totiž není obligatorní součástí správního řízení, ale je na správním orgánu, zda jej provede či nikoli. Konec lhůty pro uložení pokuty nemůže být vázán na fakultativní fázi řízení za situace, kdy již bylo o jejím uložení pravomocně rozhodnuto. Navíc argumentace žalobce by vedla z jeho pohledu k nepříznivému následku, neboť v případě zrušení rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení pro nedodržení lhůty pro uložení pokuty by „obživlo" předcházející pravomocné rozhodnutí, kterým byla žalobci uložena pokuta vyšší.

Konečně za důvodnou nepovažoval městský soud ani námitku nesprávného poučení o opravných prostředcích, podle níž musí být v poučení uvedeno, od kterého dne se počítá lhůta pro podání opravného prostředku, je-li rozhodnutí doručeno tzv. fikcí. Takový požadavek nelze podle názoru městského soudu ze správního řádu dovodit. Nadto žalobce

ani netvrdil, že by byl v důsledku absence tohoto poučení zkrácen na svých procesních právech.

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu včas kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel předně nesouhlasí s názorem městského soudu, že charakter přezkumného řízení podstatnou měrou ovlivňuje a limituje rozsah případného soudního přezkumu rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení, neboť tím popírá svoji vlastní judikaturu. Stěžovatel se totiž samostatnou správní žalobou domáhal zrušení předcházejícího pravomocného rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 1. 2005, kterou městský soud usnesením ze dne 11. 2. 2009, č. j. 10 Ca 24/2008 – 188, odmítl s odůvodněním, že dojde-li v přezkumném řízení ke změně původního rozhodnutí, pak toto původní rozhodnutí již nelze považovat za konečné rozhodnutí ve věci ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Takovým konečným rozhodnutím se stává rozhodnutí vydané v přezkumném řízení. Jeho vydáním je nastolen stav, kdy původní rozhodnutí je odklizeno a nahrazeno rozhodnutím novým. Ve zmiňovaném usnesení městský soud dále konstatoval, že práva žalobce nejsou krácena, protože své námitky proti konečnému rozhodnutí ve věci může uplatnit v rámci soudního přezkumu rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení. S tímto rozhodnutím městského soudu stěžovatel zcela souhlasil, proto proti němu nepodal kasační stížnost. I když stěžovatel v projednávané věci argumentaci předmětným usnesením řádně přednesl, městský soud se s ní v odůvodnění napadeného rozsudku nevypořádal. Stěžovatel má za to, že žalobou napadeným rozhodnutím došlo k nahrazení původního rozhodnutí ve věci samé, proto získal možnost brojit proti žalobou napadenému rozhodnutí stejným rozsahem žalobních důvodů, které uplatnil již v rámci předchozí žaloby proti původnímu rozhodnutí ve věci samé. Názor městského soudu o zúžení rozsahu žalobních důvodů proti rozhodnutí vydanému v přezkumném řízení by vedl k absurdní situaci, neboť bylo-li by původní rozhodnutí ve věci samé napadeno např. třiceti žalobními důvody a v přezkumném řízení by správní orgán akceptoval pouze jeden z nich a pokutu by nepatrně snížil, původní žaloba by byla odmítnuta a soud by se v rámci soudního přezkumu nového rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení omezil pouze na tento jeden žalobní důvod, zatímco ostatních dvacet devět žalobních důvodů by ignoroval. Tímto postupem by došlo ke zkrácení práva na soudní přezkum a práva na spravedlivý proces. Městský soud tedy posoudil tuto právní otázku nesprávně, a to jak v rozporu se zásadami procesně právní logiky, tak i v rozporu s vlastní rozhodovací praxí. Jeden a tentýž soud ke dvěma správním žalobám totiž odmítl většinu žalobních důvodů s poukazem na to, že o nich má být rozhodnuto právě ve druhém řízení. V důsledku nesprávného posouzení této otázky se městský soud nevypořádal s většinou žalobních důvodů, proto je napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

Stěžovatel nesouhlasí ani s posouzením námitky místní nepříslušnosti Finančního ředitelství v Ústí nad Labem městským soudem. Stěžovatel nezpochybňoval existenci speciální úpravy změny místní příslušnosti finančního ředitelství podle § 3 odst. 1 zákona č. 265/1991 Sb. Podstata této námitky však směřovala k tomu, že zákon č. 265/1991 Sb., který dává žalovanému možnost změnit místní příslušnost finančních ředitelství odlišně od důvodů změny místní příslušnosti správních orgánů podle § 131 správního řádu, nestanoví procesní formu, kterou žalovaný takovou změnu místní příslušnosti provádí. Do 31. 12. 2005 bylo možno podle zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění

pozdějších předpisů, takovou změnu provádět opatřením či jinou neprocesní formou, neboť starý správní řád ani zákon č. 265/1991 Sb. formu rozhodnutí o změně místní příslušnosti neupravovaly. Od 1. 1. 2006 ovšem byla v novém správním řádu stanovena jako jediná forma rozhodnutí o změně místní příslušnosti forma usnesení, pokud by zvláštní právní předpis nestanovil jinak. Jelikož zákon č. 265/1991 Sb. neobsahuje konkrétní procesní formu rozhodnutí o změně místní příslušnosti, je nutno vycházet z toho, že žalovaný musí o takové změně rozhodnout podle § 131 správního řádu formou usnesení, proti němuž má účastník řízení právo uplatnit řádný opravný prostředek. Městský soud se podstatou této žalobní námitky nezabýval a odmítl ji toliko obecným odkazem na to, že zákon č. 265/1991 Sb. představuje speciální procesní normu, která vylučuje aplikaci správního řádu. Stěžovatel proto setrvává na svém názoru, že v dané věci rozhodoval místně nepříslušný nalézací správní orgán, protože o změně místní příslušnosti nebylo rozhodnuto zákonem stanovenou procesní formou. Došlo tak k odnětí věci zákonnému správnímu orgánu (Finančnímu ředitelství pro hlavní město Prahu), v jehož územním obvodu měl stěžovatel své sídlo.

Počátek běhu subjektivní lhůty pro uložení pokuty nelze podle názoru stěžovatele odvozovat od vyhotovení kontrolního protokolu, jak uvedl městský soud. Podle ustálené judikatury je v tomto směru rozhodující okamžik, kdy se správní orgán dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení, nikoli okamžik, kdy měl jistotu o vině pachatele. V okamžiku vyhotovení kontrolního protokolu však již měl správní orgán jistotu o vině. Okamžik, kdy zjistil důvody pro zahájení řízení o správním deliktu, tomuto okamžiku nutně předchází. Je na správním orgánu, aby tento okamžik prokázal. V opačném případě je nutno, v souladu se zásadou *in dubio pro reo*, přisvědčit námitce stěžovatele o zániku trestnosti správního deliktu. I když se v daném případě jedná o věc složitou, minimálně o části skutků věděl nalézací správní orgán mnohem dříve, než v okamžiku vyhotovení kontrolního protokolu. V rámci dokazování před městským soudem nebyl určen konkrétní den počátku běhu této lhůty, což je předpokladem pro vyvrácení tohoto žalobního důvodu. Dospěl-li městský soud k závěru, že běh lhůty pro zánik trestnosti počíná od jiného dne, než namítá stěžovatel, měl v odůvodnění napadeného rozsudku jednoznačně stanovit, kterého dne má za prokázané, že se nalézací správní orgán dozvěděl skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení. Takové datum ovšem městský soud nestanovil, proto není napadený rozsudek přesvědčivý a tím i přezkoumatelný. Městský soud nevyvrátil jeho námitku, že nalézací správní orgán se o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení dozvěděl již v průběhu kontroly, a to v době přede dnem 25. 1. 2007, tj. více než jeden rok před vydáním rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí, kterým mu byla uložena pokuta. Závěr o opaku nemá oporu ve správních spisech. Jakkoli může být sporný okamžik zahájení běhu lhůty pro zánik trestnosti daného deliktu, tak podle názoru stěžovatele je nesporný okamžik konce této lhůty. Tímto okamžikem je, ve smyslu usnesení městského soudu ze dne 11. 2. 2009, č. j. 10 Ca 24/2008 – 188, okamžik právní moci rozhodnutí v přezkumném řízení ze dne 14. 7. 2008, č. j. 16/42874/2008 - 163, tj. den 18. 7. 2008. Městský soud v napadeném rozsudku vzal za rozhodující pro počátek běhu lhůty pro zánik trestnosti den 12. 4. 2007, kdy byl vyhotoven kontrolní protokol. Pravomocné rozhodnutí o deliktu tak mělo být vydáno nejpozději dne 12. 4. 2008. Jelikož původní rozhodnutí ve věci samé bylo v přezkumném řízení zrušeno a nahrazeno novým rozhodnutím, které nabylo právní moci dne 18. 7. 2008, je tento den nutno považovat za okamžik rozhodnutí ve věci samé. V tento den však již

trestnost daného deliktu zanikla. Pouhá prostá a neodůvodněná negace právního názoru stěžovatele městským soudem, který odmítl konec lhůty pro zánik trestnosti vázat k okamžiku rozhodnutí v přezkumném řízení, popírá rozhodnutí téhož soudu ze dne 11. 2. 2009, č. j. 10 Ca 24/2008 – 188. V okamžiku rozhodování v přezkumném řízení již tedy trestnost správního deliktu zanikla, proto měl ministr financí správní řízení zastavit, stejně jak to učinil v případě řízení o identickém správním deliktu, jehož se měla dopustit ČSAD Česká Lípa. Došlo tak k porušení zásady legitimního očekávání ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu.

Dle stěžovatele žalovaný neposkytl účastníkům srozumitelné a úplné poučení o opravných prostředcích podle § 68 odst. 5 správního řádu, podle něhož musí poučení obsahovat uvedení dne, od kterého se počítá běh lhůty pro odvolání, a to zpravidla číselným vyjádřením nebo způsobem jeho stanovení. S ohledem na odlišnost začátku běhu lhůty v případě faktického doručení rozhodnutí a v případě jeho doručení tzv. fikcí nelze považovat poučení uvedené žalovaným za dostatečné. Odůvodnění městského soudu není v tomto směru přesvědčivé a přezkoumatelné. Žalovaný poučoval účastníky o opravných prostředcích stejným způsobem jako za účinnosti zákona č. 71/1967 Sb., bez ohledu na to, že nový správní řád rozšířil zásadním způsobem rozsah tohoto poučení. V případě akceptace názoru městského soudu by rozšíření poučovací povinnosti bylo zcela nadbytečné a postačovalo by ponechání původní úpravy obsažené v § 49 (správně § 47) zákona č. 71/1967 Sb.

Stěžovatel závěrem zdůraznil, že podle ustálené judikatury Ústavního soudu nejsou soudy vázány doslovným zněním zákona, nýbrž výklad a aplikace právních předpisů nemůže pomíjet jejich účel a smysl a musí směřovat ke spravedlivému výsledku. Městský soud se v odůvodnění napadeného rozsudku spokojil pouze s převzetím tvrzení žalovaného, jehož závěry cituje, aniž by provedl řádné zhodnoceni skutkového stavu. Navíc zcela chybí závěry městského soudu např. ohledně začátku a konce lhůty pro zánik trestnosti, změny místní příslušnosti, věcných námitek proti kontrolním zjištěním apod. V projednávané věci se městský soud soustředil na rekapitulační část rozsudku, ale poté se již nevypořádal se všemi žalobními námitkami a na konkrétní žalobní námitky reagoval především odkazy na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, na vyjádření žalovaného k žalobě, nebo vyslovil souhlas s názorem žalovaného, který citoval nebo parafrázoval. Většinu žalobních námitek městský soud odmítl obecným odkazem na nemožnost jejich předložení, aniž by se vypořádal s argumentací stěžovatele usnesením téhož soudu ze dne 11. 2. 2009, č. j. 10 Ca 24/2008 – 188. Z odůvodnění napadeného rozsudku není zřejmé, proč nepovažoval městský soud za důvodnou právní argumentaci stěžovatele a proč považuje žalobní námitky za liché nebo vyvrácené. Správní orgány se přepjatě formalistickým postupem v řízení dopustily vůči stěžovateli zjevné nespravedlnosti spočívající v tom, že mu uložily pokutu za jednání, které není správním deliktem, případně jeho trestnost v době rozhodnutí již zanikla.

Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že zcela souhlasí s argumentací městského soudu. Jelikož stěžovatel opakuje námitky uvedené v žalobě, odkázal na svá

předchozí podání učiněná v řízení před městským soudem. Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 1, věty první s. ř. s.

Zásadní stížní námitkou stěžovatele je nesouhlas se způsobem, jakým městský soud rozhodl o jeho žalobě, kdy napadené rozhodnutí správního orgánu fakticky přezkoumal jen v rozsahu námitek vztahujících se k žalobou napadenému rozhodnutí ministra financí v přezkumném řízení, aniž by se zabýval ostatními žalobními námitkami, které se týkaly celého řízení o uložení pokuty za porušení cenových předpisů. Nejvyšší správní soud shledal tuto stížní námitku důvodnou. Postup městského soudu není v souladu s právním řádem, neboť jím stěžovateli upřel možnost ochrany jeho veřejných subjektivních práv, která je podle § 2 s. ř. s. základním cílem správního soudnictví.

Nejvyšší správní soud se již vyjádřil k rozsahu soudního přezkumu konečného rozhodnutí vzešlého z omezeného přezkumu podle § 55b zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“), v rozsudku ze dne 28. 2. 2006, č. j. 7 Afs 130/2004 – 70, publikovaném pod č. 1473/2008 Sb. NSS, v němž dovodil, že *„pro posouzení rozsahu, v jakém bude přezkoumáváno konečné rozhodnutí vydané v rámci daňového řízení, je nezbytné zohlednit skutečnost, zda-li daňový subjekt podal proti původnímu rozhodnutí správce daně (tedy proti tomu, vůči kterému byl v omezeném rozsahu povolen přezkum dle ust. § 55b zákona o správě daní a poplatků) správní žalobu. I když musela být jeho žaloba nutně odmítnuta dle ust. § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., měla tato procesní aktivita daňového subjektu za následek jeho možnost namítat ve své žalobě proti konečnému rozhodnutí veškeré námitky proti daňovému řízení jako celku. Jedině tak je totiž daňovému subjektu zaručeno právo na soudní ochranu, jak požaduje Listina základních práv a svobod současně s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod. Jiná procesní situace by však nastala v případě, že by daňový subjekt nevyužil své možnosti a proti původnímu rozhodnutí správce daně žalobu ve správním soudnictví nepodal. Za tohoto stavu řízení by pak mohl účinně namítat pouze žalobní body v rozsahu, v jakém byl povolen přezkum dle ust. § 55b zákona o správě daní a poplatků, tedy nikoliv nad rámec povoleného přezkumu“*.

Uvedená otázka byla rovněž předmětem rozhodovací činnosti Ústavního soudu, který ve stanovisku ze dne 19. 12. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 12/2000-st., publikovaném pod ST 12/21 SbNU 484, vyslovil právní názor, že rozhodnutí o nepovolení přezkoumání rozhodnutí podle § 55b daňového řádu nepodléhá soudnímu přezkumu a že v případě rozhodování podle § 55b daňového řádu se jedná o rozhodování o právech a povinnostech daňového subjektu pouze tehdy, jestliže v prvé fázi přezkoumání bylo rozhodnutí k přezkumu otevřeno a teprve ve druhé fázi bylo zrušeno, nahrazeno jiným nebo změněno. Ve všech těchto případech pak nastane situace, kdy je po přezkoumání napadeného rozhodnutí vydáno nové meritorní rozhodnutí, a proto z povahy věci odpadá možnost soudu přezkoumat žalobou napadené původní, nyní již změněné či zrušené rozhodnutí, neboť odpadá vlastně předmět řízení a je nahrazen novým rozhodnutím. V usnesení ze dne 6. 2. 2003, sp. zn. III. ÚS 195/02, publikovaném pod U

2/29 SbNU 437, Ústavní soud uvedl, že *„pokud krajský soud podle § 250i odst. 2 o. s. ř. zastavil řízení o žalobě proti rozhodnutí finančního ředitelství, kterým bylo zamítnuto odvolání proti rozhodnutí finančního úřadu (dodatečnému platebnímu výměru), jímž byla stěžovatelovi dodatečně vyměřena daň z příjmů fyzických osob, z toho důvodu, že Ministerstvo financí povolilo přezkoumávání žalobou napadeného rozhodnutí podle § 55b zákona o správě daní a poplatků, a pokud obecný soud v odůvodnění svého rozhodnutí konstatoval, že za situace, kdy žalobou napadené rozhodnutí bylo „nahrazeno" novým rozhodnutím finančního ředitelství a odvolání proti tomuto rozhodnutí bylo pravomocně zamítnuto, nezbylo než řízení zastavit, tak k tvrzenému porušení práva obsaženého v čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod dojít nemohlo, protože stěžovatel má k dispozici proti novému rozhodnutí ve věci řádné opravné prostředky (odvolání), které ostatně i využil, a prostředky soudní ochrany (správní žalobu)"*.

Jelikož povaha a účel institutu přezkoumávání daňových rozhodnutí podle § 55b daňového řádu jsou obdobné jako u institutu přezkumného řízení podle § 94 a násl. správního řádu, lze shora uvedené závěry přiměřeně vztáhnout rovněž na projednávanou věc. Ostatně již starší judikatura (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 9. 1998, č. j. 6 A 197/95 – 26), vyslovila, že *„je-li původní rozhodnutí správního orgánu, jež je soudem přezkoumáváno, postupem podle § 65 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů* (tj. cestou institutu přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení, který byl s účinností od 1. 1. 2006 nahrazen institutem přezkumného řízení – poznámka Nejvyššího správního soudu), *změněno, nastává tím situace, kdy rozhodnutí žalobou napadené již neexistuje a jeho zrušení podle žalobního petitu je pojmově vyloučeno, jinak řečeno, není již co přezkoumávat. V takovém případě soud řízení zastaví s použitím analogie zákona podle ustanovení § 250i odst. 2 o. s. ř."*.

Lze tedy shrnout, že je-li původní rozhodnutí správního orgánu, které je soudem přezkoumáváno, v přezkumném řízení (či zkráceném přezkumném řízení) podle § 97 odst. 3 správního řádu změněno, nastává tím situace, kdy je vydáno nové meritorní rozhodnutí (původní rozhodnutí žalobou napadené již neexistuje), proto z povahy věci odpadá možnost soudu přezkoumat původní rozhodnutí. Jinak řečeno, není již co přezkoumávat (odpadá předmět řízení, který je nahrazen novým rozhodnutím). Jedná se o neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, pro který je třeba žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Námitky uplatněné v odmítnuté žalobě lze uplatnit v následné žalobě proti novému meritornímu rozhodnutí. Pro posouzení rozsahu, v jakém bude přezkoumáváno nové meritorní rozhodnutí, je nezbytné zohlednit skutečnost, že stěžovatel podal proti původnímu rozhodnutí správní žalobu. I když musela být jeho žaloba (v pořadí první) odmítnuta, má tato procesní aktivita za následek jeho možnost namítat v žalobě (v pořadí druhé) proti novému meritornímu rozhodnutí veškeré námitky proti správnímu řízení jako celku, a to včetně okolností, které se vztahují svým obsahem k předchozímu pravomocnému rozhodnutí. Argumentace stěžovatele, že omezení rozsahu soudního přezkumu rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení by vedlo k absurdní situaci, je podle názoru Nejvyššího správního soudu přiléhavá.

Z výše uvedeného vyplývá, že městský soud pochybil, jestliže se zabýval jen těmi námitkami, které „lze vztáhnout k žalobou napadenému rozhodnutí ministra financí", a nevypořádal se s ostatními žalobními námitkami, které směřovaly zejména proti

jednotlivým kontrolním zjištěním, čímž napadený rozsudek zatížil nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

Co se týče dalších stížních námitek, jakkoli v obecné rovině platí, že dospěje-li soud k závěru o nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], uvede pouze důvody, v nichž tuto nepřezkoumatelnost spatřuje, a další žalobní námitky již nepřezkoumává (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2005, č. j. 3 As 6/2004 – 105, publikovaný pod č. 617/2005 Sb. NSS); v případě nepřezkoumatelnosti některých oddělitelných skutkových nebo právních otázek přezkoumá soud z důvodu hospodárnosti řízení ostatní oddělitelné skutkové nebo právní otázky vždy, má-li jejich řešení význam pro další řízení a rozhodnutí ve věci (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, publikované pod č. 1566/2008 Sb. NSS). Tyto závěry, vyslovené v souvislosti s přezkumem správních rozhodnutí krajskými soudy, lze nepochybně analogicky aplikovat i na přezkum rozsudků krajských soudů Nejvyšším správním soudem. Tato situace nastala i v projednávané věci, kdy zbývající stížní námitky se týkají způsobu, jakým městský soud uvážil o žalobních námitkách nedostatku místní příslušnosti „nalézacího“ správního orgánu, nedodržení prekluzivní lhůty pro uložení pokuty a nesprávného poučení o opravných prostředcích, které představují oddělitelné právní otázky, jejichž řešení má význam pro další řízení a rozhodnutí ve věci.

Nejvyšší správní soud nesouhlasí s názorem stěžovatele, že v dané věci rozhodoval o uložení pokuty místně nepříslušný „nalézací“ správní orgán (Finanční ředitelství v Ústí nad Labem), protože o změně místní příslušnosti nebylo rozhodnuto zákonem stanovenou procesní formou, a to usnesením podle § 131 správního řádu.

Uvedené platí i přesto, že se městský soud s námitkou místní nepříslušnosti Finančního ředitelství v Ústí nad Labem nevypořádal zcela dostatečně a kromě toho ve své argumentaci ani nemířil na skutečnou podstatu stěžovatelovy námitky. V daném případě totiž lze podle názoru Nejvyššího správního soudu postupovat v intencích usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, publikovaného pod č. 1865/2009 Sb. NSS, tedy nahradit či korigovat důvody městského soudu vlastním právním názorem, neboť závěr o nedůvodnosti této námitky je správný, byť z jiných důvodů.

Podle § 14 odst. 2, věty první zákona o cenách jsou oprávněny provádět cenovou kontrolu podle tohoto zákona 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 rozumí ústřední orgány státní správy oprávněné k regulaci cen podle tohoto zákona, které jsou určeny zvláštními předpisy. „*Místními orgány*“ jsou pak ve smyslu § 1 odst. 8 zákona o cenách další orgány, určené zvláštními předpisy, které jsou oprávněny regulovat ceny způsobem stanoveným tímto zákonem. Tímto zvláštním předpisem je zákon č. 265/1991 Sb., kdy § 3 odst. 1 zmiňovaného zákona stanoví, že „*finanční ředitelství provádí cenovou kontrolu právnických a fyzických osob, které mají sídlo v obvodu jeho působnosti, pokud ministerstvo nestanoví jinak*“. Z citovaného ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 265/1991 Sb. je zřejmé, že místně příslušným správním orgánem („*cenovým kontrolním orgánem*“) k provedení cenové kontroly u právnické osoby je finanční ředitelství, v jehož

obvodu působnosti má tato právnická osoba své sídlo, tj. v případě stěžovatele Finanční ředitelství pro hlavní město Prahu; ovšem to platí jen tehdy, nestanoví-li žalovaný jinak. Provádění cenové kontroly se řídí § 14 zákona o cenách, § 6 vyhlášky č. 580/1990 Sb., kterou se provádí zákon č. 529/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 580/1990 Sb."), případně subsidiárně zákonem č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů. Na rozdíl od řízení o uložení pokuty za porušení cenových předpisů se na cenovou kontrolu nevztahuje správní řád, a to s výjimkou základních zásad činnosti správních orgánů uvedených v § 2 až § 8 správního řádu (srov. § 177 odst. 1 správního řádu). Jelikož se na cenovou kontrolu v zásadě nepoužije správní řád, je žalovaný oprávněn ve smyslu § 3 odst. 1 zákona č. 265/1991 Sb. pověřit provedením cenové kontroly jiné finanční ředitelství neformálním způsobem, nikoli formou usnesení ve smyslu § 131 správního řádu, jak tvrdí stěžovatel. V posuzované věci žalovaný pověřil provedením cenové kontroly u stěžovatele Finanční ředitelství v Ústí nad Labem neformálním přípisem ze dne 6. 9. 2006, tzn. že tak učinil zákonem dovoleným způsobem (formou). V daném případě tedy bylo *„cenovým kontrolním orgánem"* ve smyslu legislativní zkratky uvedené v § 14 odst. 2, věty první zákona o cenách Finanční ředitelství v Ústí nad Labem.

Z ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 265/1991 Sb., podle něhož *„finanční ředitelství na základě cenových kontrol ukládá za porušení cenových předpisů pokuty"*, sice explicitně nevyplývá, zda je místně příslušným správním orgánem k řízení o uložení pokuty za porušení cenových předpisů vždy finanční ředitelství, v jehož obvodu působnosti má právnická osoba své sídlo, nebo naopak finanční ředitelství, které žalovaný pověřil provedením cenové kontroly. Ze znění ustanovení § 16 odst. 1 a § 17 zákona o cenách a § 6 a § 7 vyhlášky č. 580/1990 Sb., která specifikují, že řízení o uložení pokuty za porušení cenových předpisů podle správního řádu zahajuje a pokutu ukládá *„cenový kontrolní orgán"*, ovšem lze podle názoru Nejvyššího správního soudu jednoznačně dovodit, že tímto místně příslušným správním orgánem je finanční ředitelství, které provádělo cenovou kontrolu. Finanční ředitelství v Ústí nad Labem proto bylo místně příslušným správním orgánem i k řízení o uložení pokuty za porušení cenových předpisů, aniž by bylo třeba rozhodnout usnesením o změně místní příslušnosti ve smyslu § 131 správního řádu.

Nejvyšší správní soud nepřisvědčil rovněž stížní námitce týkající se zániku stěžovatelovy deliktní odpovědnosti. Podle § 17 odst. 4 zákona o cenách *„pokutu lze uložit do jednoho roku ode dne, kdy se o porušení cenových předpisů cenové kontrolní orgány dozvěděly, nejpozději však do tří let ode dne, kdy k porušení cenových předpisů došlo"*. První spornou otázkou v daném případě je stanovení okamžiku, kdy se cenový kontrolní orgán dozvěděl o porušení cenových předpisů, neboť od něj běží subjektivní jednoroční prekluzivní lhůta pro uložení pokuty. Zatímco žalovaný za tento okamžik považuje den vyhotovení kontrolního protokolu, tak podle stěžovatele se cenový kontrolní orgán o porušení cenových předpisů dozvěděl již dříve v průběhu cenové kontroly, a to v okamžiku, kdy mu byly předloženy podklady (písemnosti), ze kterých byly zjištěny skutečnosti odůvodňující podezření ze spáchání správního deliktu, resp. odůvodňující zahájení řízení o uložení pokuty. Městský soud se s názorem stěžovatele neztotožnil.

Předně je třeba zmínit, že zákon o cenách, ve znění účinném do 28. 6. 1994, obsahoval zmocňovací ustanovení § 20 odst. 1 písm. a), podle něhož *„federální ministerstvo*

financí, ministerstvo financí České republiky a ministerstvo financí Slovenské republiky vydají společně obecně závazné právní předpisy k metodice sjednávání cen, k vymezení nepřiměřeného hospodářského prospěchu a neoprávněného majetkového prospěchu získaného porušením cenových předpisů, k postupu při regulaci cen, cenové evidenci, poskytování cenových informací a k cenové kontrole". Na základě tohoto zmocnění byla vydána s účinností od 1. 1. 1991 vyhláška č. 580/1990 Sb., která v § 8 odst. 7 stanoví, že „*za den, kdy se cenový kontrolní orgán dověděl o porušení cenových předpisů, se považuje den, kdy kontrolovaný subjekt obdržel protokol*". Judikatura správních soudů ovšem dospěla k závěru, že ustanovení § 20 odst. 1 písm. a) zákona o cenách v sobě nezahrnuje zmocnění ke stanovení jiného počátku běhu lhůty, ve které lze pokutu za zjištěné porušení cenových předpisů uložit. Jestliže je zákonem stanoveno, že pokutu lze uložit do jednoho roku ode dne, kdy se o porušení cenových předpisů cenové kontrolní orgány dozvěděly, je třeba v každém jednotlivém případě zkoumat, kdy cenový kontrolní orgán získal takovou sumu informací, ze které je zřejmé, že k porušení došlo a kdo se takového jednání dopustil. Počátek běhu lhůty stanovený vyhláškou č. 580/1990 Sb. jde v ustanovení § 8 odst. 7 nad rámec uvedeného zákonného zmocnění a je s ním v rozporu, neboť počátek lhůty spojuje až s okamžikem, kdy kontrolovaný subjekt obdrží protokol o cenové kontrole (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 2. 2006, č. j. 6 Ca 49/2004 – 39, publikovaný pod č. 913/2006 Sb. NSS). Městský soud proto správně ke shora citovanému ustanovení § 8 odst. 7 vyhlášky č. 580/1990 Sb. při posuzování důvodnosti žalobní námitky nepřihlédl.

Nejvyšší správní soud připomíná, že termín „*dozvědět se o porušení cenových předpisů*" v souladu s ustálenou judikaturou správních soudů týkající se vymezení subjektivních prekluzivních lhůt (srov. např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 2. 1995, č. j. 7 A 147/94 - 17, rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 18. 2. 1997, č.j. 7 A 167/94 – 34, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2004, č. j. 5 A 1/2001 – 56, publikovaný pod č. 329/2004 Sb. NSS) neznamená, že již v tom okamžiku musí být najisto postaveno, že k porušení cenových předpisů došlo, nýbrž postačí, že vzniklo důvodné podezření, že se tak stalo. Samotné dokazování, že k porušení cenových předpisů došlo a kdo je za něj odpovědný, je předmětem řízení o správním deliktu. Proto je zjištění o porušení cenových předpisů vázáno na určitou skutečnost, z niž plyne důvodné podezření, že k porušení došlo. Den, kdy je tato skutečnost správnímu orgánu známa, je den, kdy správní orgán zjistil porušení cenových předpisů, tj. seznal, že došlo k jednání obsaženému v zákonem vymezené skutkové podstatě deliktu, jež zákon za splnění dalších podmínek definuje jako správní delikt. K počátku běhu subjektivních prekluzivních lhůt pro uložení pokuty se vyjádřil rovněž Ústavní soud v nálezu ze dne 11. 7. 2007, sp. zn. II. ÚS 192/2005, publikovaném pod N 110/46 SbNU 11, v němž nejprve shledal, že jak termín „zjistí", tak termín „dozví" je nutné přes svou jazykovou odlišnost posuzovat shodně. Dále zdůraznil, že předmětná subjektivní lhůta začíná běžet v okamžiku, kdy správní orgán provede "úvodní posouzení" vlastního či cizího podnětu k zahájení řízení, tzn. tehdy, kdy si základní skutečnosti v podnětu obsažené ověří a předběžně vyhodnotí. V této souvislosti rovněž odmítl názor, podle kterého by okamžik, kdy se správní orgán o porušení zákazu nebo nesplnění povinnosti dozvěděl, mohl být totožný s okamžikem, kdy je vydáno rozhodnutí, kterým se nesplnění zákazu nebo porušení povinnosti deklaruje. Podotkl, že předmětnou lhůtu zákonodárce do právního předpisu zakotvil jako prostředek ochrany účastníka správního řízení proti postupu orgánů veřejné moci, a proto je tomu

potřeba přizpůsobit i interpretaci příslušných ustanovení a vyvarovat se takové, která by smysl lhůty zcela míjela.

Z výše uvedeného jednoznačně vyplývá, že ačkoliv jde o lhůtu subjektivní, počátek běhu takové lhůty nemůže být v žádném případě dán pouhým vědomím správního orgánu, resp. jeho pracovníků o porušení cenových předpisů. Pokud by se totiž počátek běhu subjektivní lhůty odvíjel od subjektivních postojů pracovníků příslušného orgánu k těmto zjištěním, tedy jejich myšlenkového postupu, při kterém dospěli k závěru, že určitá zjištěná skutečnost je porušením cenových předpisů a kterých, byl by počátek běhu subjektivní lhůty odvislý od právně zcela neuchopitelných postojů pracovníků, např. jejich odbornosti, znalosti práva, pracovitosti, pohotovosti, ale i od personálního obsazení příslušného správního úřadu apod. (srov. výše citované rozsudky Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 2. 1995, č. j. 7 A 147/94 - 17, a ze dne 18. 2. 1997, č. j. 7 A 167/94 – 34). S takovými právně irelevantními skutečnostmi však zákon počátek běhu lhůt stanovených pro výkon veřejné správy nespojuje, neboť by tím popřel nejenom ústavněprávní požadavek právní jistoty, ale i další zásady činnosti správních orgánů (viz zejména § 2 a násl. správního řádu). Shora zmiňované *„dozvědění se o porušení cenových předpisů“* jako počátku běhu subjektivní prekluzivní lhůty pro uložení sankce za správní delikt proto musí být založeno na objektivní skutečnosti, tj. například dni, kdy příslušný orgán rozhodl o zahájení příslušného řízení, či dni, kdy jiným dostatečným způsobem zachyceným ve správním spise vyjádřil své důvodné podezření, že došlo k porušení zákona (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2008, č. j. 9 As 42/2008 – 98, dostupný na www.nssoud.cz). Smyslem jednoroční subjektivní prekluzivní lhůty je přimět správní orgán k aktivní činnosti od okamžiku, kdy se dozví o skutkových okolnostech v takovém rozsahu, který umožní předběžné právní zhodnocení, že došlo k porušení cenových předpisů.

Shora uvedené závěry tak jednoznačně vyvracejí domněnku stěžovatele, že za okamžik, od kterého počíná běžet subjektivní jednoroční prekluzivní lhůta, tj. kdy se cenový kontrolní orgán dozvěděl o porušení cenových předpisů, lze považovat okamžik, kdy mu byly v průběhu cenové kontroly „předloženy podklady (písemnosti), ze kterých byly zjištěny skutečnosti odůvodňující podezření ze spáchání správního deliktu, resp. odůvodňující zahájení řízení o uložení pokuty“. Tato skutečnost totiž není spjata s žádným „úvodním posouzením“ spočívajícím v kvalifikovaném předběžném vyhodnocení věci. Počátek běhu lhůty je třeba spojit s objektivní skutečností, kdy správní orgán dospěl k závěru, že je dán důvodný předpoklad, že byly porušeny cenové předpisy. Takovou objektivní skutečností je v nyní projednávané věci vyhotovení kontrolního protokolu. Nejvyšší správní soud nesouhlasí s názorem stěžovatele, že cenový kontrolní orgán měl v okamžiku vyhotovení kontrolního protokolu již jistotu, že k porušení cenových předpisů došlo. Podle § 6 odst. 3 vyhlášky č. 580/1990 Sb. je oprávněná osoba povinna podat ke kontrolnímu protokolu písemné vyjádření, v němž vyznačí, zda s obsahem protokolu souhlasí, a nesouhlasí-li, uvede věcné důvody nesouhlasu. V případě nesouhlasu oprávněné osoby vypracuje kontrolní pracovník do 15 dnů ode dne doručení písemného vyjádření dodatek k protokolu, v němž uvede své stanovisko. Podle § 7 odst. 1 citované vyhlášky cenový kontrolní orgán v rámci řízení podle správního řádu posoudí protokol a námitky oprávněné osoby předané kontrolním pracovníkem, vyžádá si potřebná doplňující stanoviska a vydá rozhodnutí. Bylo-li potvrzeno porušení cenových předpisů podle § 15 zákona o cenách, uloží v rozhodnutí pokutu. Podle ustálené judikatury zdejšího

soudu (srov. rozsudek ze dne 25. 2. 2004, č. j. 6 A 5/2000 – 58, publikovaný pod č. 627/2005 Sb. NSS) je nutno považovat kontrolní protokol za důkazní prostředek ve smyslu § 51 odst. 1 správního řádu. To znamená, že i v případě nevznesení námitek v rámci cenové kontroly podléhá kontrolní protokol hodnocení správního orgánu, a to z hlediska jeho úplnosti a správnosti. Kontrolovaná osoba má v mezích práv účastníka řízení možnost v řízení o uložení pokuty navrhovat a předkládat další důkazní prostředky, které pak musejí být hodnoceny společně s kontrolním protokolem. Tento protokol je tedy případně pouze jedním z důkazních prostředků v řízení o uložení pokuty. Dokazování, zda k porušení cenových předpisů skutečně došlo, je teprve předmětem řízení o uložení pokuty.

Z obsahu správního spisu rovněž nic nenaznačuje, že by v projednávané věci kontrolní cenový orgán vyhotovení kontrolního protokolu účelově a svévolně odkládal. Proti takovému postupu je navíc kontrolovaná osoba chráněna tříletou objektivní prekluzivní lhůtou, která běží ode dne, kdy k porušení cenových předpisů došlo. Cenová kontrola byla u stěžovatele zahájena dne 18. 9. 2006. Kontrolní protokol byl vyhotoven dne 12. 4. 2007 a stěžovatel s ním byl seznámen dne 16. 4. 2007. V písemném vyjádření ze dne 30. 4. 2007 stěžovatel sdělil, že s protokolem nesouhlasí, a uvedl věcné důvody nesouhlasu. Dne 14. 6. 2007 byl vypracován dodatek č. 1 k protokolu, který stěžovatel převzal dne 28. 6. 2007 a reagoval na něj opět písemným nesouhlasným vyjádřením ze dne 13. 7. 2007. Dodatek č. 2 k protokolu ze dne 31. 7. 2007 byl doručen stěžovateli dne 16. 8. 2007. Také v tomto případě následovalo nesouhlasné písemné vyjádření stěžovatele ze dne 31. 8. 2007. Oznámení o zahájení řízení o uložení pokuty pro porušení cenových předpisů ze dne 15. 10. 2007 bylo stěžovatelovi doručeno dne 18. 10. 2007.

Na pozadí výše uvedeného Nejvyšší správní soud konstatuje, že právní názor městského soudu vyjádřený v napadeném rozsudku byl správný, když ustanovení § 17 odst. 4 zákona o cenách vyložil tak, že počátek běhu jednoroční subjektivní prekluzivní lhůty se v daném případě odvíjí ode dne 12. 4. 2007, tj. dne, kdy byl vyhotoven kontrolní protokol, na základě něhož bylo následně zahájeno správní řízení o uložení pokuty pro možné porušení cenových předpisů. Protože původní rozhodnutí o uložení pokuty ze dne 15. 11. 2007 ve spojení s rozhodnutím o odvolání ze dne 25. 1. 2008 nabylo právní moci dne 30. 1. 2008, tedy před uplynutím jednoroční subjektivní prekluzivní lhůty, která by v této věci skončila dnem 12. 4. 2008, nedošlo tak k zániku deliktní odpovědnosti, jak tvrdil stěžovatel.

Druhou spornou otázkou související s případným zánikem stěžovatelovy deliktní odpovědnosti je otázka, který okamžik je rozhodující pro posouzení zachování předmětné jednoroční subjektivní prekluzivní lhůty; zda je to nabytí právní moci původního rozhodnutí o uložení pokuty (dne 30. 1. 2008) nebo nabytí právní moci žalobou napadeného rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení (dne 18. 7. 2008). Nejvyšší správní soud se věcně touto částí stížní námitky z důvodu nadbytečnosti nezabýval, neboť by nemohla nic změnit na závěru, že k zániku stěžovatelovy deliktní odpovědnosti nedošlo. Stěžovatel totiž opomíjí skutečnost, že proti původnímu pravomocnému rozhodnutí o uložení pokuty podal dne 13. 2. 2008 u Městského soudu v Praze správní žalobu (řízení bylo vedeno pod sp. zn. 10 Ca 24/2008). Toto řízení bylo (dle tvrzení samotného stěžovatele) pravomocně skončeno až usnesením Městského soudu v Praze ze dne 11. 2.

2009, č. j. 10 Ca 24/2008 – 188. Podle § 41 věty první s. ř. s. přitom platí, že stanoví-li zvláštní zákon ve věcech přestupků, kárných nebo disciplinárních nebo jiných správních deliktů (dále jen "správní delikt") lhůty pro zánik odpovědnosti, popřípadě pro výkon rozhodnutí, tyto lhůty po dobu řízení před soudem podle tohoto zákona neběží. Z citovaného ustanovení § 41 věty první s. ř. s. je zřejmé, že jednoroční subjektivní prekluzivní lhůta pro uložení pokuty, která by jinak v posuzované věci skončila dnem 12. 4. 2008, se zahájením uvedeného soudního řízení stavěla a pokračovala běžet až po jeho pravomocném skončení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2008, č. j. 1 Afs 9/2008 – 59, dostupný na www.nssoud.cz). Je proto nepochybné, že žalobou napadené rozhodnutí ministra financí vydané v přezkumném řízení nabylo právní moci před uplynutím jednoroční subjektivní prekluzivní lhůty podle § 17 odst. 4 zákona o cenách.

Důvodná není podle názoru Nejvyššího správního soudu ani poslední stížní námitka týkající se nesprávného poučení o opravných prostředcích. Podle § 68 odst. 5 za použití § 152 odst. 4 správního řádu se v poučení uvede, zda je možné proti rozhodnutí podat rozklad, v jaké lhůtě je možno tak učinit, od kterého dne se tato lhůta počítá, který správní orgán o rozkladu rozhoduje a u kterého správního orgánu se rozklad podává. Rozhodnutí ministra financí ze dne 14. 4. 2008, č. j. 16/20576/2008/1575-163, obsahovalo následující poučení: „*Proti tomuto rozhodnutí je možno do 15 dnů ode dne jeho oznámení podat rozklad k ministrovi financí. O rozkladu rozhoduje ministr financí*“. Předmětné poučení tedy obsahuje uvedení dne, od kterého se lhůta pro podání rozkladu počítá, a to ode dne oznámení rozhodnutí. Tato formulace přitom zcela odpovídá ustanovení § 83 odst. 1 za použití § 152 odst. 4 správního řádu. Argumentace stěžovatele, podle níž nelze s ohledem na odlišnost začátku běhu lhůty pro podání rozkladu v případě faktického doručení rozhodnutí a v případě jeho doručení tzv. fikcí považovat shora uvedené poučení za jasné a srozumitelné, je mylná, protože správní řád v § 23 odst. 5 předpokládá, že adresát rozhodnutí je poučen o právních důsledcích doručení tzv. fikcí [včetně toho, kterým dnem se považuje rozhodnutí za doručené (oznámené)] zároveň s oznámením o neúspěšném doručení písemnosti vloženým do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo. Navíc případné chybějící, neúplné nebo nesprávné poučení o opravných prostředcích má podle § 83 odst. 2 správního řádu za následek toliko prodloužení lhůty pro podání odvolání (rozkladu). Podle ustálené judikatury Ústavního soudu (srov. nález ze dne 26. 6. 2001, sp. zn. I. ÚS 12/99, publikovaný pod N 95/22 SbNU 317) „*mají fyzické a právnické osoby zcela nepochybně právo na příslušné poučení a současně případné nesprávné nebo dokonce chybějící poučení o opravném prostředku by nemělo vést k porušení jejich práva na soudní a jinou právní ochranu*“. Obdobně v nálezu ze dne 11. 5. 2005, sp. zn. II. ÚS 487/03, publikovaném pod N 103/37 SbNU 383, Ústavní soud konstatoval, že „*nepřesné poučení o lhůtě, resp. jejím konci, dané správním orgánem, nemůže být k tíži účastníka řízení a zapříčinit tak odmítnutí věcného projednání jeho žaloby podané v rámci správního soudnictví z důvodu opožděnosti. Takový postup by byl v rozporu s principem právní jistoty a porušením práva na spravedlivý proces ve formě denegationis iustitiae*“. Stěžovatel ovšem ani netvrdil, že by byl v důsledku jím namítaného nesprávného či neúplného poučení o opravných prostředcích zkrácen na právu na soudní a jinou právní ochranu. Z obsahu správního spisu naopak vyplývá, že stěžovatel podal rozklad včas a ministr financí se jím v žalobou napadeném rozhodnutí věcně zabýval.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud napadený rozsudek v souladu s § 110 odst. 1, větou první před středníkem s. ř. s. zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. V něm je městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.), tzn. že se věcně vypořádá se všemi ostatními žalobními námitkami. V novém rozhodnutí taktéž rozhodne o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 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 28. května 2010

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu