

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Michala Mazance, JUDr. Jakuba Camrdy, JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Jaroslava Hubáčka, JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **VETT a. s.**, se sídlem Nádražní 287, Zákupy, zastoupen JUDr. Jiřím Teryngelem, advokátem se sídlem Ke Klimentce 2186/15, Praha 5 - Smíchov, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 252/15, Praha 1, zastoupený JUDr. Alanem Korbelem, advokátem se sídlem Nám. 14. října 3, Praha 5, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 7. 2008, čj. 16/58306/2008/1606, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 5. 2010, čj. 11 Ca 284/2008-66,

t a k t o :

- I. Ustanovením § 8 odst. 7 vyhlášky č. 580/1990 Sb., kterou se provádí zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, a podle něhož se za „den, kdy se cenový kontrolní orgán dověděl o porušení cenových předpisů, považuje den, kdy kontrolovaný subjekt obdržel protokol“ není soud, který rozhoduje ve věci uložení sankce za porušení cenových předpisů, vázán.
- II. Správní orgán se „dozví“ o porušení cenových předpisů (§ 17 odst. 4 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách), dnem, kdy soustředí onen okruh poznatků, informací a důkazních prostředků, z nichž lze na spáchání deliktu usoudit. Není rozhodující, zda v tento den již byl zpracován kontrolní protokol, ani zda tyto poznatky byly analyzovány a posouzeny se závěrem, že delikt byl spáchán a kým.
- III. Věc **se vrací** k projednání a rozhodnutí sedmému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Dosavadní průběh řízení

[1] Finanční ředitelství v Ústí nad Labem rozhodnutím ze dne 5. 6. 2008 uložilo žalobci pokutu podle § 17 odst. 1 písm. a) zákona č. 526/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o cenách“) ve výši 8 595 912 Kč za porušení cenových předpisů podle § 15 odst. 3 zákona o cenách.

[2] Žalobce se proti tomuto rozhodnutí odvolal. Žalovaný odvolání žalobce zamítl a rozhodnutí finančního ředitelství potvrdil. V důvodech mimo jiné uvedl, že subjektivní prekluzivní lhůta pro uložení pokuty dle § 17 odst. 4 zákona o cenách, ve znění zákona č. 261/2007 Sb., neuplynula, protože za okamžik, kdy se kontrolní orgán dozvěděl o porušení cenových předpisů, lze považovat až den vyhotovení kontrolního protokolu, tj. 24. 8. 2007. Žalovaný rovněž odkázal na § 8 odst. 7 vyhlášky č. 580/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „cenová vyhláška“), podle něhož se za den, kdy se cenový kontrolní orgán dověděl o porušení cenových předpisů, považuje den, kdy kontrolovaný subjekt obdržel protokol.

[3] Ke včasné žalobě Městský soud v Praze toto rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení s tím, že žalovaný rozhodl až po uplynutí jednoroční subjektivní prekluzivní lhůty (§ 17 odst. 4 zákona o cenách ve znění zákona č. 261/2007 Sb.).

[4] Podle odůvodnění rozsudku finanční ředitelství shromáždilo podklady pro zjištění obvyklé ceny již v květnu 2007 a zjištění o ceně obvyklé na trhu učinilo nejpozději do 11. 6. 2007, kdy mu byla doručena poslední zpráva. Žalované Ministerstvo financí jako orgán II. stupně ale vydalo rozhodnutí ve věci až 28. 7. 2008 (právní moc 31. 7. 2008), tedy více než jeden rok po té, co se správní orgán dozvěděl o porušení cenových předpisů. Podle ustálené judikatury je pokuta uložena až v okamžiku, kdy rozhodnutí nabude právní moci. Žalovaný tedy rozhodl až po uplynutí jednoroční subjektivní prekluzivní lhůty.

[5] Ohledně § 8 odst. 7 cenové vyhlášky městský soud odkázal na své dřívější rozhodnutí ze dne 21. 2. 2006, čj. 6 Ca 49/2004-39. V něm uvedl, že podle čl. 95 Ústavy je při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu; je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou. Ustanovení § 20 zákona o cenách nezmocňuje k jinému stanovení 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. Od tohoto dne počíná běžet subjektivní jednoroční lhůta. Úprava obsažená v § 8 odst. 7 cenové vyhlášky jde proto nad rámec zmocnění daného zákonem a je s ním ostatně i v rozporu, neboť počátek lhůty spojuje až s okamžikem, kdy kontrolovaný subjekt obdržel protokol o cenové kontrole. Proto městský soud k § 8 odst. 7 cenové vyhlášky při posuzování otázky, zda došlo k prekluzi, nepřihlédl a dodržení subjektivní lhůty posuzoval z hlediska toho, kdy se stěžovatel o porušení cenových předpisů ze strany žalobce dozvěděl.

[6] Proti rozsudku podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodu nesprávného posouzení právní otázky. Namítl, že uložení pokuty po uplynutí roční subjektivní lhůty není jakkoli prokázáno. Odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2003, čj. 5 A 75/2002-53, podle něž počátek roční subjektivní lhůty spadá v jedno s okamžikem předání protokolu. Platnost cenové vyhlášky pro období do 17. 11. 2009, kdy byla zrušena zákonem č. 403/2009 Sb. [*poznámka soudu: cenovou vyhlášku zrušila až nová prováděcí vyhláška č. 450/2009 Sb. s účinností od 21. 12. 2009, a to výslovným derogačním ustanovením*], byla Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku potvrzena, a to výslovně včetně § 8 odst. 7. V posuzovaném případě je proto cenová vyhláška nezpochybnitelným pramenem práva. Protokol o cenové kontrole byl vypracován teprve 24. 8. 2007, a mohl být tedy předán žalobci nejdříve tohoto dne. Rozhodnutí o uložení pokuty nabylo právní moci dne 31. 7. 2008, proto byla pokuta uložena v roční subjektivní lhůtě. O skutečnosti, že subjektivní lhůta pro uložení pokuty za porušení cenových předpisů počíná běžet dnem vyhotovení protokolu o kontrole, svědčí podle stěžovatele rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2010, čj. 2 Afs 125/2009-104.

[7] I kdyby neexistovala cenová vyhláška nebo by ji nebylo možné pro daný případ použít, byl by rozsudek městského soudu podle stěžovatele nezákonný. Počátek roční subjektivní lhůty pro uložení pokuty za porušení cenových předpisů odvozuje městský soud od okamžiku, kdy „*cenový kontrolní orgán získal takovou sumu informací, ze které je zřejmé, že k porušení došlo*“. Proti takovému pojetí nemá stěžovatel námitek, ale pokládá za nelogické a nezákonné, že městský soud považuje za tento den okamžik, kdy kontrolní orgán obdržel poslední podklady pro zjištění ceny obvyklé. V dané věci se jednalo o náročnou a složitou cenovou kontrolu zaměřenou na posouzení, zda není zneužíváno hospodářské postavení na trhu. Při těchto cenových kontrolách není možno považovat shromáždění podkladů pro nalezení obvyklé ceny za situaci, kdy je zřejmé, že k porušení předpisu došlo. Aby bylo kontrolnímu orgánu skutečně zřejmé, že k takovému porušení mohlo dojít, bylo nutné vyhodnocení těchto získaných podkladů a analýza všech relevantních tržních souvislostí, jak vyžadoval tehdy platný § 16 odst. 2 zákona o cenách. Předběžný závěr kontrolního orgánu, že k porušení cenového předpisu došlo, nepřipadá v úvahu v okamžiku, kdy kontrolní orgán obdržel pouze podklady o tom, jaké ceny jsou sjednávány jinými společnostmi. Předběžné zjištění porušení cenového předpisu rozhodně není prostým porovnáním shromážděných cen.

[8] V průběhu odvolacího řízení stěžovatel ověřil, že kontrolní orgán při posuzování věci v souladu s § 16 odst. 2 zákona o cenách vycházel z cenového vývoje na srovnatelných trzích, potřeby dosažení přiměřeného zisku, původní ceny a vývoje nákladů a dalších tržních podmínek hodných zřetele. Zvláště se zabýval výší zisku a vzal plně v úvahu výši zisku v cenách uplatněných žalobcem. Teprve po těchto úkonech prováděných po shromáždění potřebných podkladů bylo možno předběžně uvažovat o případném porušení cenového předpisu. Jestliže protokol o cenové kontrole byl vyhotoven dne 24. 8. 2007, pak mohl kontrolní orgán získat takovou sumu informací, ze které je zřejmé, že k porušení cenového předpisu došlo, v několika předcházejících srpnových dnech roku 2007. Za těchto okolností, kdy rozhodnutí o uložení pokuty za porušení cenového předpisu nabylo právní moci dne 31. 7. 2008, je lhůta pro uložení pokuty dodržena. Stěžovatel v dané souvislosti připomněl i rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 4. 1999, sp. zn. 6 A 14/96, z nějž plyne, že správní orgán musí získat informaci o porušení předpisů o nezbytné míře určitosti a věrohodnosti. Takovou informaci mohl kontrolní orgán získat až po provedení výše uvedené analýzy ve smyslu § 16 odst. 2 zákona o cenách.

[9] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že napadený rozsudek městského soudu považuje za správný, neboť v důsledku prekluze již není možné uložit mu pokutu. Odkázal na již zmiňovaný rozsudek Městského soudu ze dne 21. 2. 2006, čj. 6 Ca 49/2004-39, a rovněž na rozhodnutí Ústavního soudu, v němž se Ústavní soud zabýval určením počátku prekluzivní lhůty pro uložení pokuty ve správním řízení. Ústavní soud zejména dovodil, že smyslem prekluzivní lhůty je přimět správní orgán k aktivní činnosti od okamžiku, kdy dokáže předběžně vyhodnotit, že došlo k porušení zákona (srov. náleze ze dne 17. 3. 2010, sp. zn. I. ÚS 947/09; obdobně také náleze ze dne 11. 1. 2010, sp. zn. IV. ÚS 946/09).

II.

Otázka předložená rozšířenému senátu

[10] Sedmý senát předložil rozšířenému senátu k posouzení otázku, zda je § 8 odst. 7 cenové vyhlášky, kterou se provádí zákon o cenách, závazný; jinak řečeno, zda je nutno vycházet z toho, že se za den, kdy se cenový kontrolní orgán dověděl o porušení cenových předpisů, považuje den, kdy kontrolovaný subjekt obdržel protokol.

III.

Důvody předložení věci rozšířenému senátu

[11] Při předběžném zhodnocení sedmý senát zjistil, že k otázce závaznosti § 8 odst. 7 cenové vyhlášky existuje rozporná judikatura Nejvyššího správního soudu.

[12] V rozsudku ze dne 30. 10. 2003, čj. 5 A 75/2002-53, Nejvyšší správní soud vyslovil: „Nejvyšší správní soud se zaměřil nejprve na otázku, zda má oporu v ústavním právu České republiky žalobcovou tvrzení o neústavnosti vyhlášky č. 580/1990 Sb., či alespoň jejího § 8 odst. 7, a zda tedy lze uvažovat o její neaplikovatelnosti v posuzovaném případě.“

[13] Otázku ústavnosti této vyhlášky jako celku je přitom třeba posuzovat ve světle nálezu Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 3/00 (Sbírka nálezů a usnesení, sv. 18, str. 287 a násl.), který se zabýval obdobnou otázkou (...). Situace posuzovaná v této žalobě může být plně subsumována pod závěry tohoto právního názoru uvedeného Ústavním soudem, protože je nutno dospět k závěru, že vyhláška č. 580/1990 Sb. nepožbyla zrušením ustanovení § 20 zákona o cenách své platnosti a zůstala nadále součástí právního řádu ČR, a to již proto, že čl. 79 odst. 3 Ústavy stanoví podmínku zákonného zmocnění k vydávání sekundární legislativy pouze pro okamžik jejího vydání, nikoliv pro celou dobu její platnosti. Logika čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR (v obsahové návaznosti zejména na čl. 2, 4 a 95 Ústavy a čl. 2 a 4 Listiny základních práv a svobod) totiž vychází z ústavního principu vázanosti zákonem, který je důsledkem legitimační funkce lidu, vyjádřené v čl. 2 odst. 1 Ústavy („Lid je zdrojem veškeré státní moci; vykonává ji prostřednictvím orgánů mocí zákonodárné, výkonné a soudní.“), a také principu bezrozpornosti vnitrostátního právního řádu. Základním materiálním imperativem proto vždy musí být zcela konkrétní a zřetelně vyjádřený projev vůle zákonodárce (obsažený v zákonném zmocnění) k vydání konkrétních podzákonných právních předpisů (v daném případě vyhlášky ministerstva), který nemůže být překročen či dokonce zcela absentovat. Pro právní účinky takového právního předpisu je proto rozhodující jeho zmíněný materiální vztah k projevené vůli zákonodárce; oproti tomu však není možno dospět k věcně podloženému přesvědčení o neplatnosti tohoto předpisu toliko z důvodů legislativně-technických, tedy jen proto, že – jako v daném případě – původní zákonné zmocnění bylo derogováno a „přesunuto“ do zákona jiného, ačkoliv je bez jakýchkoliv pochybností zřejmé, že zmínovaná vůle zákonodárce i v tomto případě dostatečně zřetelně projevena byla.

[14] Ze stejného důvodu je proto nutno odmítnout i námitku žalobce, že není-li vyhláška č. 580/1990 Sb. neplatná jako celek, je z důvodu nedostatku zákonné legitimace neplatným alespoň její § 8 odst. 7 stanovící den, který se považuje za den, kdy se cenový kontrolní orgán dověděl o porušení cenových předpisů. Toto žalobcem napadené ustanovení plní totiž pouze roli výkladové normy k § 17 zákona o cenách, a to plně v rozsahu zákonného zmocnění obsaženého v původním znění § 20 zákona o cenách. Úpravu běhu lhůt lze nesporně podřadit pod rozsah zmocnění, které opravňovalo ministerstva financí k vydání vyhlášky i v otázkách cenové kontroly. Názor, podle něhož by nebylo možno podřadit běh lhůt při provádění cenové kontroly pod pojem úprav cenové kontroly jako takové, by totiž vedl nutně k formalistickému požadavku, aby u každé z oblastí v tomto zákonném zmocnění uvedených (tedy u sjednávání cen, vymezení nepřiměřeného hospodářského prospěchu a neoprávněného majetkového prospěchu získaného porušením cenových předpisů, postupu při regulaci cen, cenové evidenci, poskytování cenových informací a cenové kontrole), byla ještě připojena zjevně nadbytečná obecná floskule typu „a otázky související“, či obdobná, čímž by se nepřiměřeně a bezdůvodně primitivizoval právní jazyk těchto zmocňovacích ustanovení.

[15] K oběma těmto žalobním námitkám pak nutno dodat, že oba uvedené závěry procházejí také testem souladnosti se zásadou ukládání povinností pouze na základě zákona, jak je obsažena v čl. 2 odst. 3 a zejména v čl. 4 odst. 1 Listiny. Předmětná vyhláška totiž nestanoví sama o sobě práva a povinnosti ani ve svém celku, ani v žalobcem zvláště napadené části, nýbrž jen umožňuje komplexní interpretaci zákona o cenách, k jehož provedení byla vydána. Ustanovení § 8 odst. 7 vyhlášky č. 580/1990 Sb. nestanoví ani zánik žádného

práva, ani vznik žádné povinnosti, nýbrž pouze stanoví, kdy určitá povinnost zanikne, respektive – vnímáme-li oprávnění státního orgánu jako zrcadlový odraz povinností subjektů práva – kdy státu zanikne možnost nesplnění určité povinnosti sankcionovat. Prochází tak napadená vyhláška testem ústavní konformity jak ve svém celku, tak ve své speciálně napadené části, a to jak v pohledu výše rozebíraného nálezu Ústavního soudu ČR, tak i ve světle ústavněprávní teorie, protože Nejvyššímu správnímu soudu nezbyvá než na tuto vyhlášku pohlížet jako na platnou a účinnou ve svém celku i ve všech jednotlivých částech.“

[16] Aníž by věc byla předložena rozšířenému senátu, zaujal druhý senát odlišný právní názor v rozsudku ze dne 28. 5. 2010, čj. 2 Afs 125/2009-104. V něm uvedl: „První spornou otázkou v daném případě je stanovení okamžiku, kdy se cenový kontrolní orgán dozvěděl o porušení cenových předpisů, neboť od něj běží subjektivní jednorázná 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.“

[17] Předně je třeba zmínit, že zákon o cenách, ve znění účinném do 28. 6. 1994, obsahoval zmocňovací ustanovení § 20 odst. 1 písm. a) (...). 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 nezabírá 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 zkontrolovat, 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 námítky nepřiblížil.

[18] Sedmý senát se při předběžné poradě přiklonil k právnímu názoru vyslovenému v rozsudku ze dne 28. 5. 2010, čj. 2 Afs 125/2009-104.

[19] Nejprve se zabýval zmocňovacím ustanovením § 20 odst. 1 písm. a) zákona o cenách a následně rozebral jednotlivá ustanovení cenové vyhlášky. Dovodil, že k metodice sjednávání ceny se vztahuje § 1, k vymezení nepřiměřeného hospodářského prospěchu a neoprávněného majetkového prospěchu získaného porušením cenových předpisů § 8, k postupu při regulaci cen § 2 a § 3, k cenové evidenci a poskytování cenových informací § 4 a § 5, k cenové kontrole § 6 a k řízení při porušení cenových předpisů § 7.

[20] Z uvedeného výčtu sedmému senátu vyplynulo, že § 8 cenové vyhlášky vztahující se k neoprávněnému majetkovému prospěchu zcela nekonceptně a mimo rámec zmocnění v odst. 7 určuje, který den je dnem, kdy se kontrolní cenový orgán dověděl o porušení cenových předpisů. Nedomnívá se, že lze úpravu lhůt podřadit pod rozsah zmocnění v otázce cenové kontroly. Cenová kontrola je upravena v zákoně o cenách pouze v § 14, a k němu se vztahuje § 6 cenové vyhlášky. Skutečnost, že v § 8 odst. 7 cenová vyhláška „nestanoví sama o sobě práva a povinnosti, (...) nýbrž jen umožňuje komplexní interpretaci zákona o cenách“, nemůže být podle sedmého senátu argumentem pro ústavněprávní konformitu vyhlášky, pokud vyhláška překračuje rámec

zmocňovacího ustanovení, na jehož základě byla vydána. Zákonné zmocnění obsažené v § 20 zákona o cenách tak nezahrnuje zmocnění ke konkretizaci dne, který je určující pro počátek běhu subjektivní lhůty pro uložení pokuty za porušení cenových předpisů. Jestliže tedy zákon stanoví, že pokutu lze uložit do jednoho roku ode dne, kdy se o porušení cenových předpisů cenové kontrolní orgány dozvěděly, je podle názoru sedmého senátu 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.

[21] Sedmý senát dále podotkl, že pokud se v rozsudku ze dne 28. 5. 2010, čj. 2 Afs 125/2009-104, uvádí, že "*judikatura správních soudů dospěla ke 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, šlo tu o rozsudek městského soudu ze dne 21. 2. 2006, čj. 6 Ca 49/2004-39, publikovaný ve Sbírce NSS pod č. 190/2004.

[22] Protože došlo k nežádoucímu stavu, kdy k určité otázce byly v judikatuře Nejvyššího správního soudu vysloveny rozdílné právní názory, postoupil sedmý senát věc k rozhodnutí rozšířenému senátu dle § 17 s. ř. s. Při tom se přiklonil k právnímu názoru vyslovenému druhým senátem v rozsudku ze dne 28. 5. 2010, čj. 2 Afs 125/2009-104.

III.

Vyjádření účastníků k předložení věci rozšířenému senátu

[23] Stěžovatel se k otázce předložené rozšířenému senátu nevyjádřil.

[24] Žalobce ve svém vyjádření ze dne 27. 9. 2011 sdělil, že se po celou dobu řízení ztotožňuje s rozhodnutím druhého senátu, podle něž § 8 odst. 7 cenové vyhlášky překračuje zákonné zmocnění § 20 zákona o cenách. Dále odkázal na judikaturu městského soudu a Ústavního soudu, kterou zmiňoval již ve svém vyjádření ke kasační stížnosti.

[25] Žalobce proto uzavřel, že ustanovení jakékoliv právní normy, které navzdory požadavku Ústavního soudu na zjišťování a individuální posuzování konkrétního okamžiku znalosti rozhodných skutkových okolností v dostatečném rozsahu bez dalšího určí, že takovým okamžikem je předání protokolu kontrolovanému subjektu, je v příkrém rozporu s judikaturou Ústavního soudu. Kasační stížnost považuje žalobce za nedůvodnou, a proto navrhl, aby ji rozšířený senát zamítl.

IV.

Úvaha rozšířeného senátu

IV. 1. Pravomoc rozšířeného senátu

[26] Před samotným posouzením předložené právní otázky rozšířený senát zkoumal, zda je dána jeho pravomoc a může v uvedené věci rozhodovat. Podle § 17 odst. 1 s. ř. s. senát Nejvyššího správního soudu postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu, pokud dospěje při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

[27] Sedmý senát předložil otázku, ve které již existuje rozporná judikatura Nejvyššího správního soudu k závaznosti § 8 odst. 7 cenové vyhlášky. Pravomoc rozšířeného senátu přezkoumat tuto otázku je tedy dle § 17 s. ř. s. dána.

IV. 2. Sporná právní otázka

[28] Stěžovatel i městský soud se při rozhodování řídili zněním § 17 odst. 4 zákona o cenách účinným do 31. 5. 2008:

„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.“

Dne 1. 6. 2008 však nabyl účinnosti zákon č. 183/2008 Sb., který znění tohoto ustanovení změnil na následující:

„Pokutu lze uložit do tří let ode dne, kdy se o porušení cenových předpisů cenové kontrolní orgány dozvěděly, nejpozději však do pěti let ode dne, kdy k porušení cenových předpisů došlo.“

[29] Nejvyšší správní soud však musí vycházet z právní úpravy prekluzivních lhůt platné v době, kdy byl delikt spáchán. Je tomu tak proto, že prekluzivní lhůty pro uložení správní sankce jsou judikaturou považovány za lhůty hmotněprávní (např. rozsudek Vrchního soudu v Praze čj. 6 A 69/96-34, rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 Afs 7/2011-619). V důsledku změny lhůt pro uložení sankce by tak došlo k zásahu do hmotných práv stěžovatele. Proto má ustanovení právě citované hmotněprávní účinky, a proto také se i na právní úpravu lhůt vztahuje čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, tedy zásada zákazu retroaktivity trestního práva v širším smyslu. Proto také platí, že může být užitá úprava pozdější jen tehdy, pokud je pro pachatele příznivější. (K použití čl. 40 odst. 6 Listiny i v oblasti správního trestání viz rozhodnutí uveřejněná pod č. 91/2004 a č. 461/2005 Sb. NSS.) V posuzovaném případě je pozdější úprava lhůt pro pachatele méně výhodná, proto musí být použita právní úprava původní.

[30] Zákon o cenách v původním znění dále obsahoval § 20:

„(1) Federální ministerstvo financí, ministerstvo financí České republiky a ministerstvo financí Slovenské republiky vydají

a) 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,

b) rozhodnutí podle tohoto zákona, která uveřejňují v Cenovém věstníku.

(2) V oblasti speciální techniky vydá federální ministerstvo financí obecně závazné právní předpisy pro regulaci cen, cenovou evidenci, poskytování cenových informací a cenovou kontrolu.“

[31] Na základě tohoto ustanovení vydaly zmocněné správní orgány cenovou vyhlášku. Podle jejího § 8 odst. 7 platilo, že:

„Za den, kdy se cenový kontrolní orgán dověděl o porušení cenových předpisů, se považuje den, kdy kontrolovaný subjekt obdržel protokol.“

[32] Cenová vyhláška byla zrušena vyhláškou č. 450/2009 Sb., účinnou od 21. 12. 2009, v době vydání napadeného rozhodnutí však platila.

[33] Na platnosti cenové vyhlášky v době rozhodování stěžovatele nemění nic ani to, že zmocňovací § 20 zákona o cenách byl zrušen zákonem č. 135/1994 Sb. s účinností od 29. 6. 1994. Tento zákon současně vložil obdobné zmocnění do zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen:

(2) Ministerstvo [financí] vydává právní předpisy pro regulaci a sjednávání cen, určení nepřiměřeného hospodářského prospěchu a neoprávněného majetkového prospěchu v souvislosti s porušením cenových předpisů, cenovou evidenci, poskytování cenových informací, kontrolu cen.

(§ 2 odst. 2 zákona č. 265/1991 Sb. ve znění zákona č. 183/2008 Sb. účinném do 17. 11. 2009)

[34] Posouzením platnosti cenové vyhlášky v době, kdy bylo zrušeno zmocňovací ustanovení v zákoně o cenách, se již zabýval pátý senát v rozsudku ze dne 30. 10. 2003, čj. 5 A 75/2002-53. V něm odkázal na nálezh Ústavního soudu ze dne 21. 6. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 3/00. Ústavní soud zde ohledně jiné vyhlášky vydané na základě § 20 zákona o cenách uvedl: „*Zákonem č. 135/1994 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 265/1991 Sb., o působení orgánů České republiky v oblasti cen, a mění zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, bylo citované ustanovení § 20 sice vypuštěno, vypuštění tohoto ustanovení nemůže však mít samo o sobě za následek protiústavnost napadené vyhlášky proto, že tato již nemá oporu v zákonném zmocnění. Vypuštěním zmocňujícího zákonného ustanovení nemůže dojít k automatickému zrušení vyhlášky vydané na základě tohoto zmocnění, není-li tak v zákoně výslovně uvedeno, takže napadená vyhláška zůstává platnou součástí českého právního řádu, a to zejména v situaci, kdy toto zmocnění, a to v tomto směru duplicitně, je obsaženo i v pozdějších [sic] zákoně ČNR č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, a to v jeho ustanovení § 2 odst. 2.*“

[35] Rozšířený senát nemá důvod se v této věci od názoru Ústavního soudu odchýlit. Zrušení zmocňovacího ustanovení zákona tedy není bez dalšího důvodem pro to, aby platnost, účinnost a závaznost prováděcího podzákonného předpisu byla zpochybněna, a to tím spíše, že zmocňovací ustanovení bylo přesunuto do jiného zákona. K řešení je tu tedy dále otázka, zda § 8 odst. 7 vyhlášky nepřekračuje zákonné zmocnění a je v souladu se zákonem o cenách (čl. 95 odst. 1 Ústavy).

[36] Sedmý senát v překládacím usnesení rozebral jednotlivá ustanovení vyhlášky a podřazoval je pod jednotlivé oblasti vymezené v zákonném zmocnění. Z vyhlášky i jejího rozboru provedeného sedmým senátem je zřejmé, že cenovou kontrolu upravují § 6 a 7 vyhlášky, zatímco § 8 vyhlášky se vztahuje k vyčíslování neoprávněně získaného majetkového prospěchu. Sedmý odstavec § 8 však nekoncepčně určuje den, který se má považovat za den, kdy se cenový kontrolní orgán dověděl o porušení cenových předpisů. Samotné zařazení této normy pod ustanovení, které upravuje odlišnou problematiku, však ještě neznamená, že odst. 7 vybočuje z mezí zákonného zmocnění.

[37] Ustanovení § 8 odst. 7 jde však přímo proti smyslu i účelu § 17 odst. 4 zákona o cenách a je s ním proto v rozporu:

[38] Dle § 17 odst. 4 zákona o cenách se subjektivní prekluzivní lhůta pro uložení pokuty počítá „*ode dne, kdy se o porušení cenových předpisů cenové kontrolní orgány dozvěděly*“. Důvodová zpráva k zákonu o cenách se k účelu této lhůty nijak nevyjadřuje, lze však soudit, že smyslem tohoto (a četných dalších podobných ustanovení v sankčních právních předpisech) bylo a je, aby správní

orgány konaly bezodkladně, nevedly zdlouhavá správní řízení a aby byla porušení cenových předpisů trestána co nejdříve po tom, co budou odhalena.

[39] Totéž plyne i z nálezu Ústavního soudu ze dne 17. 3. 2010, sp. zn. I. ÚS 947/09, na který odkazoval žalobce, kde se k prekluzivním lhůtám uvádí: „*Smyslem právního institutu lhůt je snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích, urychlení procesu rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů [srov. např. náleží sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997 (N 163/9 SbNU 399; 30/1998 Sb.)]. Smyslem uvedené jednorozhodnutí prekluzivní subjektivní lhůty (pozn. soudu: zde pokuta podle zákona o regulaci reklamy) je přiměřet správní orgán k aktivní činnosti - včetně zjišťování a prokazování, kdo je za porušení zákona odpovědný - bezprostředně od okamžiku, kdy se dozví o skutkových okolnostech v takovém rozsahu, který umožní předběžné právní zhodnocení, že došlo k porušení zákona jako takového; to platí s ohledem na ústavní princip právní jistoty a na povinnost správního orgánu rozhodnout bez zbytečných průtahů. Lhůty k rozhodnutí totiž představují v právním státě jeden z mechanismů výrazně omezujících tendence k nekontrolovatelnosti správních orgánů a průtahům v řízení před nimi. Tomu je třeba přizpůsobit i interpretaci zkeoumaného ustanovení a vyvarovat se takového výkladu, který by smysl lhůty opomíjel.“*

[40] Správní orgány zmocněné k vydání vyhlášky (zejména tedy stěžovatel, který byl v tomto případě i odvolacím orgánem) však v § 8 odst. 7 cenové vyhlášky okamžik počátku běhu subjektivní prekluzivní lhůty posunuly až na „den, kdy kontrolovaný subjekt obdržel protokol“. Tím namísto okamžiku, kdy se o porušení cenových předpisů dozvěděly cenové kontrolní orgány, zavedly okamžik, kdy se o porušení cenových předpisů dozvěděl kontrolovaný subjekt. Toto nelze považovat za pouhé upřesnění § 17 odst. 4 zákona o cenách, jak by se snad na první pohled mohlo zdát. Z hlediska počítání lhůty vzniklo určité „lhůtní vakuum“, kdy, vyjma objektivní prekluzivní lhůty, neexistuje časové omezení pro dobu konání správního orgánu od okamžiku, kdy se dozvěděl o porušení např. na základě podnětu, po dobu jeho předběžného šetření a kontroly, až po okamžik předání protokolu kontrolovanému subjektu. Subjektivní prekluzivní lhůta v zákoně o cenách tak do jisté míry ztratila smysl. Tento výsledek nepochybně nebyl záměrem zákonodárce v době, kdy formuloval § 17 odst. 4 zákona o cenách.

[41] Opačný závěr by byl v rozporu i s právní jistotou, jedním ze základních principů právního státu. Jak v obdobné věci (náleží citovaný v odstavci [39]) uvedl Ústavní soud: „*Takový výklad totiž umožňuje správnímu orgánu nečinnost v podobě absence či neadekvátního zjišťování a prokazování, kdo je odpovědný za porušení zákona, i po dobu dlouhé řady měsíců (dokud by neuplynula prekluzivní objektivní lhůta) bez brožby negativního důsledku (pro správní orgán) v podobě uplynutí prekluzivní subjektivní lhůty. Výklad správních soudů tak v podstatné míře ponechává volný proud libovolnému prodlužování řízení ze strany správního orgánu na úkor účastníka řízení. Předmětná lhůta je ovšem i prostředkem ochrany účastníka správního řízení proti postupu orgánu veřejné moci, jde o ustanovení sloužící především zájmům účastníků, jimž dává právní jistotu ohledně lhůty, v níž musí být věc vyřízena. Výklad správních soudů značí (v podstatné míře) popření praktického smyslu citované lhůty k uložení pokuty, a pro účastníka řízení tak vytváří stav značně právní nejistoty, neslučitelný s ústavními principy právního státu.“*

[42] Že sám zákonodárce v pozdější době nepočítal s tím, že by byl počátek subjektivní prekluzivní lhůty určen takto, plyne i z důvodové zprávy k zákonu č. 183/2008 Sb. účinnému od 1. 6. 2008. Ten změnil subjektivní prekluzivní lhůtu v § 17 odst. 4 zákona o cenách z roční na tříletou a objektivní z tříleté na pětiletou. V důvodové zprávě z r. 2007 se uvádí: „*Zákon o cenách ukládá cenovému kontrolnímu orgánu v § 17 odstavci 4 uložit pokutu do jednoho roku ode dne, kdy se o porušení cenových předpisů cenové kontrolní orgány dozvěděly. Uložením pokuty do jednoho roku se rozumí nabytí právní moci rozhodnutí o uložení pokuty. Za den, kdy se cenový kontrolní orgán dozvěděl o porušení cenových předpisů, se považuje den, kdy došlo k samotné cenové kontrole, nebo den, kdy cenovému kontrolnímu orgánu došel podnět o porušení cenových předpisů (přičemž na základě podnětu nelze zahájit správní*

řízení, ale musí se provést cenová kontrola).“ (digitální repozitář PSP ČR, V. volební období, tisk č. 341/0, dostupný na www.psp.cz)

[43] Městský soud v Praze uvedl, že zmocnění § 20 zákona o cenách v sobě nezahrnuje zmocnění k jinému stanovení počátku běhu lhůty, ve které lze uložit pokutu za zjištěné porušení cenových předpisů (srov. rozsudek ze dne 21. 2. 2006, čj. 6 Ca 49/2004-39, publikovaný ve Sbírce NSS pod č. 190/2004). K tomu nelze než doplnit, že zcela jistě toto zmocnění v zákoně o cenách nemělo vést ke stanovení takového počátku běhu lhůty, který na újmu delikventa popřel smysl i účel této lhůty, a dostal se tak do přímého rozporu s tímto zákonem i s principem právní jistoty.

[44] Nadále tedy platí, že okamžikem rozhodným pro určení počátku běhu subjektivní prekluzivní lhůty je okamžik, kdy se cenový kontrolní orgán dozvěděl o porušení cenových předpisů.

[45] K tomu již Vrchní soud v Praze vyslovil, že „[t]ermín *„dozvědět se o porušení povinnosti“* neznamená, že již v tom okamžiku musí být najisto postaveno, že k porušení povinnosti došlo, výbrž postačí, že vzniklo důvodné podezření, že se tak stalo. Prokázání, že k porušení povinnosti došlo a kdo je za porušení povinnosti odpovědný, je předmětem řízení. Proto zahájení řízení musí předcházet určitá skutečnost, z níž plyne důvodné podezření, že k porušení došlo“ (rozsudek ze dne 10. 2. 1995, čj. 7 A 147/1994-17).

[46] Nepůjde však o každé zjištění cenového kontrolního orgánu, ale pouze o takovou informaci, ze které je alespoň v základních rysech zřejmé, v čem konkrétně má porušení cenových předpisů spočívat. (Srov. k tomu dále rozhodnutí citované v odstavci [53])

[47] Zbývá vyrovnat se s rozhodnutím druhého senátu Nejvyššího správního soudu, jehož se dovolává jak stěžovatel [6], tak sedmý senát v předkladu rozšířenému senátu [18].

[48] Toto rozhodnutí - publikované pod č. 2207/2011 Sb. NSS - ve své třetí právní větě tvrdí: *„III. „Dozvědění se o porušení cenových předpisů“ jako okamžik počátku běhu subjektivní prekluzivní lhůty pro uložení sankce za správní delikt (§ 17 odst. 4 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění účinném do 31. 5. 2008) je třeba spojit s objektivní skutečností, kdy příslušný správní orgán dospěl k závěru, že je dán důvodný předpoklad, že byly porušeny cenové předpisy. Takovou objektivní skutečností je zpravidla vyhotovení kontrolního protokolu.“*

[49] Takovému názoru přisvědčit nelze. Fakticky totiž znamená pouze předsunutí počátku běhu prekluzivní lhůty o několik dní, které uplynou mezi okamžikem, kdy je kontrolní protokol „vyhotoven“ a okamžikem, kdy kontrolovaný protokol „obdrží“. Takovým výkladem naprosto nelze zamezit možným průtahům, které vzniknou v době v podstatě zcela volně určené správním orgánem, která (případně zcela zbytečně) uplyne od okamžiku, kdy se správní orgán „dozví“ o deliktu, do okamžiku, kdy „vyhotoví“ kontrolní protokol, a kdy teprve by tak začala prekluzivní lhůta běžet.

[50] Rozšířený senát proto stojí na stanovisku přísnějším a vnímá institut prekluzivní lhůty v sankčním řízení striktně jako nástroj bránící právní nejistotě a průtahům na straně správního orgánu. Za okamžik, kdy se správní orgán po rozumu zákona „dozví“ o porušení cenových předpisů, tak sluší pokládat již ten den, kdy sankcionující orgán soustředí ony poznatky, informace a důkazní prostředky, z nichž je možno na spáchání deliktu usoudit, lhostejno, zda proběhlo jejich posouzení se závěrem o tom, že delikt byl spáchán a kým. Proto tedy žalovaným již zmiňované analýzy, srovnávání a vyhodnocování atp. probíhají v prekluzivní lhůtě

již běžící, a v téže lhůtě také musí doběhnout do pravomocného výsledku také řízení o uložení sankce.

[51] Jinak řečeno, lze souhlasit s názorem, že počátek běhu prekluzivní lhůty je třeba spojit s přezkoumatelnou objektivní skutečností; touto skutečností ale nemůže být vyhotovení (tím méně na to navazující „obdržení“) protokolu, protože tu přirozeně o žádnou objektivní skutečnost nejde, vždyť o datu vyhotovení rozhoduje správní orgán zcela volnou úvahou. Objektivní a následně zjistitelnou skutečností je však okamžik finalizace onoho souhrnu skutkových poznatků, který je potřebný k tomu, aby z nich mohl být učiněn právní závěr o tom, že k deliktu došlo. Jestliže se takové poznatky dostanou do dispozice orgánu, v jehož pravomoci je sankční řízení provést, pak je nutno mít za to, že se o deliktu správní orgán „dozvěděl“, třebaže - a tu je ovšem třeba stěžovateli přisvědčit - zpracování, hodnocení, analyzování a zejména také správní posouzení získaných poznatků vyžaduje v komplikovaných případech jistě další (často nemalé) úsilí a přirozeně i čas. Toto úsilí ale musí být vyvíjeno a tento čas musí být včítán do prekluzivní lhůty již běžící. Právní výklad, který by odsouval počátek běhu této lhůty na dobu pozdější, již nahrává pasivitě, laxnosti a průtahům ze strany trestajícího orgánu, působí proti právní jistotě a neúměrně oslabuje právní postavení delikventa. Nelze jej proto přijmout.

[52] Lze snad namítnout, že tímto výkladem - upínajícím počátek běhu prekluzivní lhůty na okamžik co nejdříve - sám delikvent získává výhodu, neboť prekluzivní lhůta běží již v době, kdy správní orgán teprve přistupuje k hodnocení soustředěných skutkových zjištění, aniž by v této chvíli mohl rozhodnout o sankci, ba dokonce v době, kdy ještě ani nemá najisto postaveno, že tu vůbec delikt je. Tento důsledek má ale rozšířený senát za zcela spravedlivý a vyvážený proti vrchnostenské pravomoci správního orgánu.

[53] Lze uzavřít, že rozšířený senát nemá důvod ustupovat od principu, formulovaného k těmto otázkám správního trestání v různých oborech veřejného práva již záhy po obnovení správního soudnictví a vyjádřeného například v rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 4. 1999, čj. 6 A 14/96-34 (Soudní judikatura ve věcech správních č. 627/2000): *„Dozvědět se o porušení povinnosti“ ve smyslu § 12 odst. 1 zákona č. 238/1991 Sb., o odpadech, je časový okamžik vědomosti správního orgánu, příslušného k rozhodnutí o pokutě, o skutkových okolnostech deliktu v takovém rozsahu, který umožní i jejich předběžné právní zhodnocení. Ze zákona nelze dovodit, že by tato informace musela být zvlášť kvalifikovaná, pocházet jen z určitého zdroje nebo že by byla vázána na jiné řízení. Musí však mít onu nezbytnou míru určitosti a věrohodnosti, která zabezpečuje, že správní řízení nebude zahájeno na základě informací zcela neověřených, zcela nejasných či zjevně nevěrohodných.“*

[54] Rozšířený senát tedy uzavírá, že § 8 odst. 7 cenové vyhlášky není pro rozhodnutí soudu v této věci za závazný, protože odlišným stanovením počátku běhu subjektivní prekluzivní lhůty normotvůrce překročil zákonné zmocnění obsažené v původním znění § 20 zákona o cenách a počátek běhu lhůty upravil v rozporu se zákonem samotným.

V.

Další postup ve věci

[55] Vzhledem k tomu, že předmětem posuzování rozšířeného senátu byla pouze dílčí právní otázka, která mohla být posouzena samostatně, vrací rozšířený senát podle § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu věc sedmému senátu, který o ní rozhodne v souladu s vysloveným právním názorem.

Poučení: Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. září 2012

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu

Odlišné stanovisko soudkyně JUDr. Miluše Doškové podle § 55a s. ř. s. k právní větě II. a k odůvodnění usnesení.

Rozšířenému senátu byl podle § 17 odst. 1 s. ř. s. předložen rozpor v rozhodování Nejvyššího správního soudu v otázce užití § 8 odst. 7 vyhl. č. 580/1990 Sb. při stanovení subjektivní lhůty pro uložení pokuty za porušení cenových předpisů. Se závěrem rozšířeného senátu, že se dané ustanovení nepoužije (výrok I. usnesení), a z jakých důvodů, se ztotožňuji.

Nemohu se však ztotožnit s výrokem II. usnesení a zejména s jeho odůvodněním uvedeným v odst. 44-51. Rozšířený senát zde dospěl k závěru, že se správní orgán dozví o porušení cenových předpisů dnem soustředění poznatků, informací a důkazních prostředků, z nichž lze na spáchání deliktu usoudit; tímto dnem rozumí předložení písemností ke kontrole. V odůvodnění rozebírá konstantní judikaturu vykládající vědomost správního orgánu, od níž je třeba počítat subjektivní lhůtu pro uložení pokuty za správní delikt a dospívá k závěru, že objektivní, následně zjištělnou skutečností, je okamžik finalizace souhrnu skutkových poznatků, který je potřebný k tomu, aby z nich mohl být učiněn právní závěr o tom, že k deliktu došlo. Vylučuje, že by tímto okamžikem mohlo být sepsání protokolu o kontrole, neboť jde o okamžik závislý na vůli správního orgánu, přičemž je věcí správního orgánu, aby poznatky předložené mu ke kontrole v zákonné lhůtě posoudil, vyhodnotil a o deliktu rozhodl.

Jakkoliv se ztotožňuji s východiský tohoto závěru a respektuji výklad pojmu „vědomost správního orgánu“ založený v usnesení specifikovanou judikaturou Vrchního soudu v Praze, nemohu odhlédnout od různých skutkových okolností, které se do určení počátku subjektivní lhůty promítají. Rozhodnutí vrchního soudu plně dopadají na situace, kdy je správnímu orgánu oznámeno, že stal určitý skutek, který je zřejmě v rozporu s právem, případně, kdy takový skutek sám při své činnosti zjistí. Odlišná situace však nastane tam, kde je zjištění výsledkem kontroly. Přitom cenová kontrola může být jak jednodenní kontrolou u prodejce, kde je okamžik (den) zjištění nedostatků jednoznačný (a dokonce může splývat i s vyhotovením a předáním protokolu), tak i několikaměsíční kontrolou množství písemností. Rozšířený senát, ač to výslovně neuvedl, zjevně v takovém případě spojuje okamžik vědomosti správního orgánu s předložením těchto písemností ke kontrole. Při obsáhlé cenové kontrole prováděné formou fyzické kontroly písemných podkladů však v okamžiku jejich předložení není a objektivně ani nemůže být dána žádná vědomost správního orgánu o porušení cenových předpisů. Zjistit takový okamžik (den) je objektivně skutečně obtížné, neboť postup při kontrole je „zvnějšku“ obtížně průhledný. I v takových případech však zákon o cenách v § 17 odst. 4 (nyní § 17 odst. 3) váže subjektivní lhůtu k vědomosti správního orgánu; přitom orgán provádějící kontrolu je shodný s orgánem ukládajícím pokutu. Nemůže-li být dnem, kdy se správní orgán dozví o porušení právních předpisů, den předložení písemností ke kontrole, pro nedostatek vědomosti o jakémkoliv porušení cenových předpisů, je třeba onou finalizací souhrnu skutkových poznatků rozumět až protokol o kontrole, pokud není zjevné, že to byl jiný den jemu předcházející; tak tomu může být, pokud kontrolní orgán vyžádá od kontrolovaného subjektu vysvětlení ke svému konkrétnímu zjištění, či pokud takové zjištění plyne z dokladů posléze předložených. Tak tomu je v daném případě, v němž byly cenovému orgánu předkládány písemnosti dokladující účtovanou cenu služeb v období dvou let, přičemž v době jejich předložení a dokonce ani po seznámení s nimi nemohl správní orgán mít onu potřebnou míru vědomosti o deliktu. Tu mohl získat až porovnáním účtovaných cen s cenami obvyklými, o nichž získal vědomost až ze zpráv následně vyžadovaných. Vyjma případů prokazatelné vědomosti o porušení právních předpisů v průběhu kontroly, je to až protokol o kontrole, který je zpravidla souhrnem skutkových zjištění a jejich právním hodnocením; přitom není konečným a závazným posouzením; podléhá námitkám (§ 18 zák. č. 552/1991 Sb., o státní kontrole) a v následném sankčním řízení je jedním

z důkazů. Skutečnost, že se prekluzivní lhůty v zákoně o cenách nevztahují k vydání rozhodnutí, ale k zahájení řízení, a že byly novelou zákona provedenou zákonem č. 183/2008 Sb. lhůty prodlouženy, nemůže nic měnit na tom, že při předložení dokladů ke kontrole tu obvykle není naplněna podmínka vědomosti správního orgánu o porušení cenových předpisů. Z těchto důvodů s větou II. usnesení a s částí odůvodnění k ní se vztahující nesouhlasím.

V Brně dne 18. září 2012

JUDr. Miluše Došková
členka rozšířeného senátu

Odlišné stanovisko
soudce JUDr. Jaroslava
Vlašína podle § 55a s. ř. s.
k právním větám I. a II. i
k odůvodnění usnesení

V plném rozsahu se ztotožňuji s odlišným stanoviskem soudkyně JUDr. Miluše Doškové k právní větě II. a k odůvodnění, které se k ní vztahuje. Navíc mám však určité pochybnosti i o adekvátnosti závěru obsaženého ve větě I.

Tato věta se opírá především o čl. 95 odst. 1 Ústavy, jenž uvádí, že soudce je při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu; je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou. Uvedený článek Ústavy směřuje primárně na rozhodování soudů v řízení nalézacím, jeho použití ve správním soudnictví považují za velmi sporné. Zde soudy v řízení o žalobách přezkoumávají rozhodnutí orgánů veřejné správy a podle § 78 odst. 1 s. ř. s. je mohou zrušit jen pro nezákonnost nebo pro vady řízení. Správním orgánům pak § 2 odst. 1 správního řádu ukládá postupovat v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu. Toto ustanovení musí správní orgány ve své praxi přísně respektovat, zvláště s ohledem na čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a dále s ohledem na skutečnost, že oprávnění svěřené soudům výše citovaným čl. 95 odst. 1 Ústavy samy nemají.

Při aplikaci čl. 95 odst. 1 Ústavy ve správním soudnictví tak může dojít a také dochází k tomu, že soud ruší jako nezákonné správní rozhodnutí, které je stricto sensu zákonné a kdy správnímu orgánu nelze z hlediska jeho postupu či rozhodování fakticky nic vytknout. Právní normu, kterou prohlásí za neúčinnou, pak musí soud navíc pro účely dalšího řízení nahradit normou svojí, kterou vtělí do závazného právního názoru zrušovacího rozsudku. Takový postup s sebou přináší i další teoretické problémy, především otázku precedenční závaznosti vysloveného právního názoru soudu i pro další obdobné případy za situace, kdy podzákonný právní předpis není zrušen a pro správní orgán platí ustanovení § 2 odst. 1 správního řádu neměně.

Uvedené má výrazný dopad jak na samotnou činnost správních orgánů, které v takovýchto případech nemohou na první pokus a bez zásahu soudu věc rozhodnout správně, tak i na práva účastníků správních řízení. Demonstrovat to lze i na projednávané věci, kde se správní orgán musel uvedeným ustanovením vyhlášky při svém rozhodování řídit bez ohledu na to, zda měl sám o souladu § 8 odst. 7 vyhlášky č. 580/1990 Sb. s § 17 odst. 4 zákona č. 526/1990 Sb., zákona o cenách, nějaké pochybnosti či nikoliv. V době jeho rozhodování (5. 6. 2008) zde přitom ještě nebyl ani rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2010, č. j. 2 Afs 125/2009 – 104, který založil rozpor v rozhodovací činnosti soudu zjištěný sedmým senátem, takže kromě obecně závazných právních předpisů musel respektovat i dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu reprezentovanou jeho rozsudkem ze dne 30. 10. 2003, č. j. 5 A 75/2002 – 53. Přesto může být nyní, po několika letech, jeho rozhodnutí posouzeno jako nezákonné v důsledku retroaktivního působení „náhradní normy“, nově vytvořené rozšířeným senátem, se všemi důsledky z toho plynoucími.

Jakkoliv asi nelze s ohledem na nutnost zajistit efektivní ochranu veřejných subjektivních práv účastníků použití čl. 95 odst. 1 Ústavy ve správním soudnictví zcela vyloučit, měl by se dle mého názoru právě kvůli problémům nastíněným výše využívat velmi zdrženlivě, spíše výjimečně a pouze v případech, které toho zasluhují a kdy nelze jinak. Mám za to, že projednávaný případ do

této kategorie nepatří. Osobně se přikláním k názoru, že zúčastněná ministerstva financí, využívše svého zmocnění obsaženého v § 20 odst. 1 zákona o cenách k vydání obecně závazných předpisů v oblasti cenové kontroly, nerespektovala při formulování § 8 odst. 7 vyhlášky tak zcela zákonný rámec vymezený zněním § 17 odst. 4 zákona, neboť má-li se prekluzivní lhůta pro uložení sankce počítat od okamžiku, kdy se kontrolní orgán o porušení předpisů dozví, nemůže jím být fakticky okamžik doručení již zpracovaného protokolu o kontrole. Na druhou stranu si však myslím, že při hodnocení tohoto nedostatku je nutno vzít v úvahu i další skutečnosti a zohlednit, že uvedená vyhláška byla účinná po dobu téměř 19 let (od 1. 1.1991 do 21. 12. 2009), adresátům bylo citované ustanovení známo, jeho výklad nebyl sporný, po celou dobu podle něj správní orgány v praxi postupovaly, po celou dobu své účinnosti poskytovalo správním orgánům i účastníkům jasný pevný bod, z něhož mohli přesně odvodit jak počátek, tak i konec prekluzivní lhůty, a ve své judikatuře je po dlouhou dobu (a to i v době vydání napadeného správního rozhodnutí v projednávané věci) považoval za souladné se zákonem i Nejvyšší správní soud. Je tedy otázka, zda nyní, téměř tři roky poté, co byla předmětná vyhláška zrušena a aniž by bylo v nové vyhlášce předmětné ustanovení nahrazeno obdobným, má smysl vyslovovat jeho nepoužitelnost a možná v jedné z posledních věcí toho druhu tak nepřímou zpětně zpochybňovat všechna rozhodnutí, která byla za dobu účinnosti vyhlášky s přihlédnutím k tomuto ustanovení vydána. Zde bych upřednostnil princip právní jistoty a předvídatelnosti práva a do věci již nezasahoval.

Vyslovené pochybnosti o správnosti přijatého řešení pak umocňuje i způsob, jakým rozšířený senát s problémem „náhradní normy“ naložil. Ustanovení § 8 odst. 7 cenové vyhlášky je vytýkáno, že vytváří nad rámec zákona jakousi fikci povědomosti správního orgánu o porušení cenových předpisů, ač správně by měl být s ohledem na znění § 17 odst. 4 zákona o cenách s co největší věrohodností zjišťován okamžik, kdy k oné povědomosti skutečně došlo. Řešení přijaté rozšířeným senátem v právní větě II. je však zřetelně zatíženo stejnou vadou, která je vytýkána inkriminovanému ustanovení. Je-li totiž zřejmé, že o porušení cenových předpisů se správní orgán nemohl fakticky dozvědět až při doručení protokolu o kontrole, je stejně tak zřejmé, že se o něm nemohl dozvědět ani v okamžiku, kdy teprve shromáždil podkladové informace a důkazní prostředky, jejichž analýzou a vyhodnocením může k případnému, byť i předběžnému závěru o porušení cenových předpisů dojít. Jedná se tedy také o fikci, která smysl ustanovení § 17 odst. 4 zákona o cenách nerespektuje stejným způsobem, jen s opačným znaménkem.

Závěrem považuji za nutné poukázat i na skutečnost, že rozšířený senát popřel nejen ustanovení § 8 odst. 7 cenové vyhlášky a na něj navazující rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2003, č. j. 5 A 75/2002 – 53, ale i dle mého soudu rozumný a právní úpravu jen mírně korigující názor obsažený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2010, č. j. 2 Afs 125/2009 – 104. Tam, kde bylo na místě opatrné a pokud možno neinvazivní řešení problému, zaujal ve svém důsledku extrémní stanovisko, s nímž se z důvodů výše popsanych nemohu ztotožnit.

V Brně dne 18. září 2012

JUDr. Jaroslav Vlašín
člen rozšířeného senátu