ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **VETT, a. s.** se sídlem Nádražní 287, Zákupy, zastoupený JUDr. Jiřím Teryngelem, advokátem se sídlem Ke Klimentce 2186/15, Praha 5 – Smíchov, proti žalovanému: **Ministerstvo financí,** se sídlem Letenská 252/15, Praha 1, zastoupené JUDr. Alanem Korbelem, advokátem se sídlem Nám. 14. října 3, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 5. 2010, č. j. 11 Ca 284/2008 – 66,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 5.808 Kč do 3 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce JUDr. Jiřího Teryngela, advokáta.

Odůvodnění:

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 18. 5. 2010, č. j. 11 Ca 284/2008 – 66, zrušil rozhodnutí Ministerstva financí (dále jen „stěžovatel“) ze dne 28. 7. 2008, č. j. 16/58306/2008/1606, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce (dále jen „účastník řízení“) proti rozhodnutí Finančního ředitelství v Ústí nad Labem ze dne 5. 6. 2008, č. j. 5860/08-2700-506935, jímž mu byla uložena pokuta podle ust. § 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 ust. § 15 odst. 3 citovaného zákona. V odůvodnění rozsudku městský soud uvedl, že při posuzování důvodnosti námitky, že pokuta byla uložena až po uplynutí prekluzívní lhůty, zohlednil i to, že správní orgány, aby mohly rozhodnout o uložení pokuty za porušení cenových předpisů, si musely opatřit podklady, ze kterých bylo patrno, zda účastník řízení svým jednáním naplnil skutkovou podstatu správního deliktu, tedy zda zneužil svého výhodnějšího hospodářského postavení vůči kupujícímu městu Česká Lípa tak, že v průběhu let 2005 a 2006 uplatnil cenu za poskytování veřejné služby zajištění dopravní obslužnosti vyšší, než cenu obvyklou, odvozenou z cen srovnatelných služeb na trhu. Správní orgány tedy zvolily správný postup, pokud zjišťovaly ceny obvyklé na trhu dotazy u městských

úřadů srovnatelných měst. Ze správního spisu městský soud ale zjistil, že finanční ředitelství shromáždilo podklady pro zjištění obvyklé ceny již v květnu 2007, poslední zprávy byly doručeny již dne 11. 6. 2007, což potvrdil i stěžovatel v napadeném rozhodnutí. Z toho je patrné, že správní orgány zjištění o ceně obvyklé na trhu učinily právě nejpozději do uvedeného dne, kdy byla doručena poslední zpráva. Stěžovatel ale vydal rozhodnutí až dne 28. 7. 2008, které nabylo právní moci dne 31. 7. 2008, tedy více než jeden rok po té, co se správní orgán dozvěděl o porušení cenových předpisů. Stěžovatel tedy prokazatelně rozhodl až po uplynutí jednoroční subjektivní prekluzívní lhůty, neboť podle ustálené judikatury je pokuta uložena až v okamžiku, kdy rozhodnutí nabude právní moci. Nebylo-li tedy napadené správní rozhodnutí vydáno ve lhůtě stanovené zákonem o cenách, bylo řízení o uložení pokuty zatíženo vadou, která měla za následek vydání nezákonného rozhodnutí bez dalšího. Stěžovatel v napadeném rozhodnutí odkazoval na ust. § 8 odst. 7 vyhlášky č. 580/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „prováděcí vyhláška“), podle kterého se za den, kdy se cenový kontrolní orgán dověděl o porušení cenových předpisů, považuje den, kdy kontrolovaný subjekt obdržel protokol a z tohoto důvodu je námitka účastníka řízení ohledně nedodržení subjektivní lhůty pro uložení pokuty podle stěžovatele nedůvodná. Ohledně ust. § 8 odst. 7 prováděcí vyhlášky již městský soud v rozsudku ze dne 21. 2. 2006, č. j. 6 Ca 49/2004 – 39 uvedl, že podle čl. 95 Ústavy je soudce při rozhodování vázán zákonem a je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem. Zákon o cenách zmocnil v ust. § 20 zde uvedené správní orgány k vydání obecně závazného právního předpisu mimo jiné k cenové kontrole. Průběh cenové kontroly je třeba odlišovat od řízení o uložení sankce za zjištěné porušení cenových předpisů. Podle názoru městského soudu uvedené zmocnění v sobě nezahrnuje zmocnění 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 okamžiku tohoto dozvědění se, obsažená v ust. § 8 odst. 7 prováděcí vyhlášky, jde podle názoru městského soudu nad rámec zmocnění daného zákonem a je v rozporu se zákonem, neboť počátek lhůty spojuje až s okamžikem, kdy kontrolovaný subjekt obdržel protokol o cenové kontrole. Proto městský soud k citovanému ustanovení při posuzování otázky, zda došlo k prekluzi, nepřihlédl a dodržení subjektivní lhůty k uložení pokuty posuzoval z hlediska, kdy se stěžovatel o porušení cenových předpisů účastníkem řízení dozvěděl.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., v níž namítal, že uložení pokuty po uplynutí roční subjektivní lhůty pro její uložení není jakkoli prokázáno. Stěžovatel je s odvoláním na stanovisko Nejvyššího správního soudu toho názoru, že podle zákona o cenách spadá počátek roční subjektivní lhůty skutečně v jedno s okamžikem předání protokolu. Platnost prováděcí vyhlášky pro období do 17. 11. 2009, kdy byla zrušena zákonem č. 403/2009 Sb., byla totiž potvrzena Nejvyšším správním soudem, a to výslovně včetně ust. § 8 odst. 7. Dále stěžovatel citoval z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2003, č. j. 5 A 75/2002 – 53. V daném případě, kdy cenová kontrola byla zahájena v době platnosti zákona o cenách, ve znění platném do 17. 11. 2009, je proto ve smyslu přechodných ustanovení zákona č. 403/2009 Sb. tato vyhláška nezpochybnitelným pramenem práva. Protokol o cenové kontrole byl vypracován teprve dne 24. 8. 2007 a mohl být tedy předán účastníkovi řízení nejdříve tohoto dne. Protože rozhodnutí o uložení pokuty nabylo právní moci dne 31. 7. 2008, byla pokuta uložena v roční subjektivní lhůtě. O skutečnosti, že jednoroční subjektivní lhůta pro uložení pokuty za porušení cenových předpisů počíná běžet dnem vyhotovení protokolu o kontrole svědčí také rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2010, č. j. 2 Afs 125/2009 - 104. Avšak i kdyby neexistovala citovaná prováděcí vyhláška nebo by ji nebylo možné pro daný případ použít

z důvodu, že by byla v rozporu se zákonem či z jiných důvodů, i přesto by byl rozsudek městského soudu nezákonný. Městský soud odvozuje počátek roční subjektivní lhůty pro uložení pokuty za porušení cenových předpisů 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. Městský soud tedy okamžik, kdy cenový kontrolní orgán získal takovou sumu informací, ze které je zřejmé, že k porušení došlo, zcela nesprávně ztotožňuje s okamžikem, kdy kontrolní orgán získal poslední podklady pro zjištění ceny obvyklé. Na jedné straně potvrzuje, že den 11. 6. 2007 je teprve okamžikem doručení podkladů pro zjištění obvyklé ceny a na druhé straně ho považuje za den, kdy kontrolní orgán získal takovou sumu informací, ze které je zřejmé, že k porušení cenového předpisu došlo. 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. Pouhým shromážděním těchto podkladů nemohl kontrolní orgán ještě získat takovou sumu informací, ze které je zřejmé, že k porušení cenového předpisu došlo. Aby bylo kontrolnímu orgánu skutečně zřejmé, že k takovému porušení mohlo dojít, bylo nutné vyhodnotit získané podklady spolu s analýzou všech relevantních tržních souvislostí, jak vyžadovalo tehdy platné ust. § 16 odst. 2 zákona o cenách. Ani 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 s jinými firmami. V průběhu odvolacího řízení bylo ověřeno, že kontrolní orgán při posuzování věci v souladu s citovaným ustanovením 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, kdy byla plně zohledněna výše zisku v cenách uplatněných účastníkem řízení. Teprve po těchto úkonech prováděných po shromáždění potřebných podkladů je možno předběžně uvažovat o případném porušení cenového předpisu. Jestliže byl protokol o cenové kontrole vyhotoven dne 24. 8. 2007, 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. Právě tuto nezbytnou míru určitosti a věrohodnosti lze získat až po provedení výše uvedené analýzy ve smyslu ust. § 16 odst. 2 zákona o cenách. Ze shora uvedených důvodů stěžovatel navrhl zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení.

Účastník řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že napadený rozsudek považuje za správný. Znovu zdůraznil, že právo uložit pokutu je prekludováno v důsledku marného uplynutí obou lhůt pro uložení pokuty stanovené v ust. § 17 odst. 4 zákona o cenách. Odkazuje-li stěžovatel v kasační stížnosti opět na ust. § 8 odst. 7 prováděcí vyhlášky, účastník řízení k tomu poukázal na právní názor, který vyjádřil Městský soud v Praze v rozhodnutí ze dne 21. 2. 2096, č. j. 6 Ca 49/2004 - 39 a který byl citován v napadeném rozsudku. Účastník řízení je přesvědčen, že není třeba měnit nic na závěrech, že ust. § 20 zákona o cenách v sobě nezahrnuje zmocněni ke stanovení jiného počátku běhu lhůty, ve které lze uložit pokutu za zjištěné porušení cenových předpisů. Počátek běhu lhůty stanovený prováděcí vyhláškou jde v ust. § 8 odst. 7 nad rámec uvedeného zákonného zmocněni a je s ním v rozporu, neboť počátek lhůty spojuje až s okamžikem, kdy kontrolovaný subjekt obdrží protokol o cenové kontrole. Proto názor stěžovatele nelze v žádném případě shledat správným. Jak bylo správně připomenuto v napadeném rozsudku, soud je vázán pouze ústavním pořádkem a zákony, nikoliv právními předpisy nižší právní síly. Navíc ukládat povinnosti a rozhodovat o právech lze toliko zákonem

nebo právním předpisem nižší právní síly na základě zákona, z čehož je zřejmé, že podzákonná norma nemůže vybočit z mezí zákonného zmocnění, resp. takové vybočení bude stiženo sankcí neplatnosti. Účastník řízení vyjádřil pevné přesvědčení a níže uvedenými nálezy Ústavního soudu dokládá, že pro počátek běhu jednoroční subjektivní lhůty pro uložení pokuty ve správním řízení postačí, aby vzniklo důvodné podezření o porušení povinnosti. Takto stanovená lhůta má sloužit mimo jiné jako ochrana účastníků řízení, jelikož jim dává právní jistotu ohledně lhůty, v níž musí být věc vyřízena. Opačný výklad by totiž umožňoval nečinnost správního orgánu v podobě absence či neadekvátního zjišťování a prokazování toho, kdo je odpovědný za porušení zákona i po dobu řady měsíců. Obdobný přístup nelze připustit, neboť by byl v rozporu s ústavně zaručeným právem na spravedlivý proces, které v sobě zahrnuje i právo na rozhodnutí v přiměřené lhůtě. Argumentuje-li stěžovatel v kasační stížnosti deset let starou judikaturou, která má podpořit jeho závěry, odkázal účastník řízení na nález Ústavního soudu ze dne 17. 3. 2010, sp. zn. I. ÚS 947/09, který se zabýval právě počátkem běhu subjektivní prekluzívní lhůty pro uložení pokuty ve správním řízení. Prakticky shodně se vyjádřil Ústavní soud již dříve, např. v nálezu sp. zn. IV. ÚS 946/09. S ohledem veškeré argumenty považuje účastník řízení kasační stížnost za nedůvodnou, a proto navrhl, aby byla zamítnuta.

Při předběžném hodnocení otázky závaznosti ust. § 8 odst. 7 prováděcí vyhlášky sedmý senát zjistil existenci rozporné judikatury Nejvyššího správního soudu. Věc proto podle ust. § 17 s. ř. s. usnesením ze dne 28. 7. 2011, č. j. 7 Afs 14/2011 - 99 postoupil k rozhodnutí rozšířenému senátu.

Rozšířený senát rozhodl usnesením ze dne 18. 9. 2012, č. j. 7 Afs 14/2011 – 114 (dostupné na www.nssoud.cz) takto:

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.*

Tyto právní závěry pak rozšířený senát odůvodnil v citovaného usnesení následovně:

„[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. nález sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997 (N 163/9 SbNU 399; 30/1998 Sb.)]. Smyslem uvedené jednoroční prekluzivní subjektivní lhůty* (pozn. soudu: zde pokuta podle zákona o regulaci reklamy) *je přimět 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 zkoumaného 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 (nález 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 hrozby 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 značné 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, č. j. 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, nýbrž 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, č. j. 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 nejdřívější - 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, č. j. 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, zhola 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.“

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

V daném případě stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti pouze jedinou stížní námitku, v níž vytýkal městskému soudu nesprávné právní posouzení otázky počátku běhu prekluzívní lhůty pro uložení sankce za porušení cenových předpisů podle zákona o cenách.

Touto otázkou se zabýval rozšířený senát v souvislosti s posouzením závaznosti ust. § 8 odst. 7 prováděcí vyhlášky pro určení počátku běhu prekluzívní lhůty a vyslovil jednoznačný závěr, že určujícím okamžikem, kdy se správní orgán dozví o porušení cenových předpisů je 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.“*

Sedmý senát po vrácení věci k projednání a rozhodnutí je vázán právním názorem vysloveným rozšířeným senátem, a proto stížní námitka nesprávného posouzení předmětné otázky nebyla shledána důvodnou.

Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů proto podle ust. § 110 odst. 1 poslední věta s. ř. s. kasační stížnost zamítl. Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Účastníku řízení měl v řízení úspěch, a proto má právo na náhradu nákladů, které mu vznikly v souvislosti s právním zastoupením. Sestávají z odměny za 2 úkony právní služby 2 x 2.100 Kč (vyjádření ke kasační stížnosti a k usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu) podle ust. § 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „vyhláška“) a náhrady hotových výdajů 2 x 300 Kč podle ust. § 13 odst. 3 vyhlášky. Protože právní zástupce je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se jeho odměna o částku odpovídající této dani, kterou je povinen odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, tj. o 1.008 Kč. Celková částka náhrady nákladů řízení proto činí 5.808 Kč.

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

V Brně dne 11. ledna 2013

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu