



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ivo Pospíšila, soudkyně Lenky Kaniové a soudce Michala Bobka v právní věci žalobkyně: **Pohřebnictví Zlín, spol. s r. o.**, se sídlem Filmová 412, Zlín, zastoupena Mgr. Lukášem Regecem, advokátem se sídlem V Parku 2316/12, Praha 4, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 31, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 5. 2021, č. j. 18620/21/5000-10611-709567, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 17. 10. 2023, č. j. 29 Af 50/2021 – 112,

**t a k t o :**

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 17. 10. 2023, č. j. 29 Af 50/2021–112, **se zrušuje věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

### **Odůvodnění:**

#### **I. Vymezení věci**

[1] Žalobkyně poskytuje pohřební služby, které mimo jiné zahrnují zpopelnění zemřelého, smuteční obřad a tzv. sociální pohřby. Specializovaný finanční úřad (dále jen „SFÚ“) shledal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 16 odst. 1 písm. g) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, neboť porušila povinnost uchovávat kalkulace věcně usměrňovaných cen prokazující dodržení pravidel regulace tři roky po skončení platnosti ceny zboží, čímž porušila ustanovení § 11 odst. 2 zákona o cenách. Vzhledem k tomu nemohl žalovaný zjistit vznik případného nepřiměřeného majetkového prospěchu žalobkyně. SFÚ jí za to uložil pokutu 50 000 Kč. Žalobkyně se proti tomuto rozhodnutí odvolala, žalovaný její odvolání napadeným rozhodnutím zamítl a potvrdil rozhodnutí SFÚ.

[2] Žalobkyně se proto obrátila na krajský soud, který její žalobu shledal důvodnou a napadené rozhodnutí zrušil. Dospěl k závěru, že výměry Ministerstva financí ze dne 25. 11. 2016, č. 01/2017, a ze dne 28. 11. 2017, č. 01/2018, kterými se vydává seznam zboží s regulovanými cenami (dále jen „výměry MF“), neobsahovaly dostatečně jasnou a předvídatelnou povinnost, za jejíž porušení by mohla být žalobkyně shledána vinnou. Předvídatelnost je totiž ve správním trestání klíčová. Skutková podstata byla podle krajského soudu dotvářena výkladem žalovaného, takže žalobkyně nemohla v době, kdy přestupek spáchala, důvodně předpokládat, že je její jednání trestné.

[3] První skutek spočíval v tom, že sice žalobkyně zahrnuje do ceny služby *zpopelnění bez obřadu* položky (a) zpopelnění, (b) uložení popele, (c) administrativní činnost a vedení evidence, (d) pomoc při návozu do krematoria, (e) přechodné uložení rakve do chladicího zařízení po převzetí ke zpopelnění a (f) výdej urny, avšak pro položky (c) až (f) nevyhotovila a nechovala kalkulaci. Podle krajského soudu žalobkyně neměla povinnost mít kalkulaci i k jiným položkám, než které výměry MF obsahují [položky (a) a (b)]. K položkám tam výslovně zmíněným totiž ze zákona přistupují také *určené podmínky prodeje* či *náklady oběhu* ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o cenách, které měly být ve výměrech MF konkretizovány. Jestliže nebyly, pak je nepředvídatelné, co (ne)lze pod tyto položky podřadit. K výčtu konkrétních položek byl ve výměrech MF připojen také seznam dalších položek uvozených větou „do věcně usměrňované ceny lze zahrnout pouze tyto položky:“. Podle krajského soudu ze slov „lze zahrnout“ plyne pouhá možnost, nikoli povinnost – přestupkovou odpovědnost proto může založit pouze porušení povinnosti zahrnout obligatorní položku do věcně usměrňovaných cen. Položky (c) až (f) nejsou *podmínkami prodeje* podle § 2 odst. 1 zákona o cenách, neboť dohoda stran nemůže vést k rozšíření taxativního výčtu položek. Výklad žalovaného by vedl k nežádoucímu rozšiřování cenové regulace i na ceny, které jí ani podle cenových orgánů podléhat nemají. Z tohoto důvodu nemohou být tyto položky ani *náklady oběhu*. Podle krajského soudu jde o nedokonalost právní úpravy cenové regulace.

[4] Druhý skutek žalobkyně spáchala tak, že nevyhotovila a nechovala kalkulaci pro službu *smuteční obřad v obřadní síni*, která podle žalovaného naplňuje položku ve výměrech MF *pronájem obřadních místností pro smuteční obřady*, přestože s poskytnutím obřadní místnosti žalobkyně spojovala další služby (stálá květinová výzdoba, výstav, identifikace zemřelého, obřadník, řečník, smuteční oděv obřadníka, náklady na likvidaci květinové výzdoby a stuh, manipulace s rakví). Krajský soud i u něj zdůraznil potřebu jednoznačnosti, a tedy předvídatelnosti právní úpravy. Není-li jasné a předvídatelné, zda pojem *pronájem obřadních místností pro smuteční obřady* dopadá na nájemní vztah mezi žalobkyní a městem Zlín i na vztah žalobkyně vůči osobám, jimž poskytuje své služby, pak je třeba v souladu s principem *in dubio pro libertate* zvolit výklad, že toto ustanovení dopadá jen na vztah mezi žalobkyní a městem Zlín. Nehraje proto ani roli, zda žalobkyně svůj náklad v podobě nájemného placeného městu Zlín „rozpouštěla“ v ceně služeb fakturovaných svým klientům. Přeformulovat pojem *pronájem obřadní místnosti pro smuteční obřady* na „poskytnutí obřadní místnosti“ by bylo zcela nepředvídatelné. Služba *smuteční obřad v obřadní síni* zahrnovala mnoho dalších služeb. Pojem „pronájem místnosti“ znamená, že si třetí osoba (nájemce) veškeré činnosti související s provedením smutečního obřadu zajišťuje především sama.

pokračování

[5] Třetí skutek spočívá v tom, že žalobkyně do ceny za službu *pohřby pro obce* zahrnovala kromě pohřebních služeb také položky *zpopelnění bez obřadu (kremace)* včetně s ní spojených nezbytně nutných nákladů a *vsyp zpopelněných ostatků na vsypovou loučku*, aniž by k nim zpracovala a uchovávala kalkulaci. Krajský soud se vymezil vůči závěru žalovaného, že cenové regulaci podléhají všechny služby, které obec musí zajistit ve smyslu § 5 zákona č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pohřebnictví“), a vyhlášky č. 277/2017 Sb., o postupu obce při zajištění slušného pohřbení (dále jen „vyhláška č. 277/2017 Sb.“). Položka je ve výměrech MF vymezena jako: „Pohřební služby, *pouze služby spojené s pohřbením*, které zajišťuje obec podle právního předpisu o pohřebnictví (§ 5 zákona č. 256/2001 Sb.)“. Podle zákona o pohřebnictví lze rozlišovat pohřební služby (hlava II díl 1), kremační služby (hlava II díl 3) a hřbitovní služby (hlava III), vyhláška č. 277/2017 Sb. k tomu přidává balzamací a konzervaci (hlava II díl 2 zákona o pohřebnictví). Podle § 5 odst. 2 zákona o pohřebnictví sice obec zajišťuje pohřbení těla zemřelého zpopelněním a jeho součástí je uložení urny s lidskými ostatky na veřejném pohřebišti, jestliže ovšem Ministerstvo financí rozhodlo, že regulaci budou podléhat jen pohřební služby, pak toto nemá na rozsah povinností žalobkyně vliv. Takový výklad není podle krajského soudu v rozporu se smyslem a účelem regulace cen, neboť ochrana slabší strany je promítnuta již do výměrů MF. Každý zásah do práva na podnikání žalobkyně musí mít zákonný základ, sledovat určitý legitimní cíl a omezovat toto právo jen v nezbytném rozsahu. Ani jeden ze skutků tedy podle krajského soudu nenaplnuje skutkovou podstatu přestupku podle § 16 odst. 1 písm. g) zákona o cenách.

## II. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

[6] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností a navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a krajskému soudu věc vrátil k dalšímu řízení. Výklad nastíněný krajským soudem podle něj paralyzuje účel cenové regulace, kterým je ochrana slabšího subjektu (kupujícího), což krajský soud nijak nezohlednil. Požadavky krajského soudu na absolutní přesnost právní úpravy cenové regulace jsou jen stěží uskutečnitelné. Nelze dosáhnout takové dokonalosti právní úpravy, aby nebylo zapotřebí jejího výkladu účelem cenové regulace. Každý právní předpis je přece vždy judikaturou dotvářen.

[7] Pokud jde o první skutek, je pro posouzení věci podstatné, že žalobkyně uplatňovala cenu za *zpopelnění bez obřadu* včetně položek c) až f), což znamená, že si stanovila určené podmínky prodeje ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o cenách, konkrétně se jednalo o náklady oběhu. Celková cena za službu je tedy věcně usměrňovanou cenou. Proto povinnost zpracovat a uchovávat kalkulaci nebyla pro žalobkyni nepředvídatelná. Krajský soud nadto zcela diskvalifikoval § 2 odst. 1 zákona o cenách svým závěrem, že dohoda stran nemůže vést k rozšíření taxativních výčtů obsažených ve výměrech MF. To ovšem z cenové regulace činí naprosto bezzubý právní nástroj. Cílem cenové regulace je vždy ochrana slabší smluvní strany (v nyní projednávaném případě osoby vypravující pohřeb). Cenová regulace, v rámci níž by bylo možno regulovat pouze některé položky, které tvoří součást ceny, aniž by si je kupující mohl zakoupit bez ostatních (neregulovaných) položek, by podle stěžovatele postrádala jakýkoliv právní i ekonomický smysl.

[8] Tyto závěry lze uplatnit také u druhého skutku. Poskytovaná služba *smuteční obřad v obřadní síni* v jádru odpovídala regulované službě *pronájem obřadních místností pro smuteční obřady*. Zásadní je, že podstatou cenově regulované položky *pronájem obřadních místností pro smuteční obřady* je prodej „poskytnutí“ *obřadní místnosti* s podmínkou využití dalších služeb. Tyto další služby jsou přitom opět určenými podmínkami prodeje. Z faktur předložených ve správním řízení vyplývá, že do jiné služby (která nebyla součástí skutku v nyní projednávaném případě) *smuteční obřad s následným zpopelněním*, kterou taktéž žalobkyně poskytovala, byl zahrnut i náklad spojený s nájmem obřadní síně. Je tedy nesporné, že žalobkyně uplatňovala finanční prostředky za nájem obřadní síně vůči kupujícím, takže součástí služby *smuteční obřad v obřadní síni* byl také pronájem obřadní místnosti. Další související služby pak byly určenými podmínkami prodeje a náklady oběhu, neboť službu *smuteční obřad* bez nich nebylo možné nakoupit. Jestliže je výklad pojmu „pronájem“ sporný vzhledem ke konkrétnímu právnímu vztahu, na který dopadá (zda na vztah nájemce-pronajímatel, nebo nájemce-kupující služby *smuteční obřad v obřadní síni*), je zapotřebí regulaci ceny této služby uplatnit na všech úrovních jejího prodeje, aby kupující (jako chráněná slabší smluvní strana) v ceně zaplatil skutečně pouze vynaložené ekonomicky oprávněné náklady a přiměřený zisk. Položky uvedené ve výměrech MF přitom nejsou vymezeny pouze svým názvem, nýbrž podstatou věci.

[9] Stěžovatel je přesvědčen, že u třetího skutku nelze položku výměrů MF vyložit jinak než tak, že cenové regulaci podléhají všechny služby, které je obec povinna zajistit ve smyslu § 5 zákona o pohřebnictví a ve smyslu vyhlášky č. 277/2017 Sb. Obec má podle zákona o pohřebnictví povinnost sjednat pohřbení, vyhláška pak upravuje postup obce v případě zajištění slušného pohřbení v krematoriu tak, aby s tím související náklady byly tvořeny určitými položkami, včetně položky *vsyp zpopelněných lidských ostatků na veřejném pohřebišti*. Podle stěžovatele by cenová regulace, jež by zahrnovala pouze některé ze služeb, které je obec povinna zajistit v rámci tzv. sociálního pohřbu, neměla žádný smysl.

[10] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že se ztotožňuje se závěry uvedenými v napadeném rozsudku. Žalobkyně bez dalšího naplnila požadavky stanovené zákonem o cenách a výměry MF. Jestliže zákonodárce výslovně vyjmenoval některé činnosti jako regulované, nelze výkladem v rámci cenové kontroly dojít k jinému závěru. Pojmy jako „pouze“, „z toho jen“ a „není-li stanoveno jinak“ mají pro adresáta jakéhokoliv legislativního textu zcela jasné důsledky a právní předpisy týkající se cenové regulace nejsou výjimkou. Odchýlení se od pregnantně znějících výměrů MF by pro účastníka řízení znamenalo porušení závazného postupu při tvorbě ceny. To je nicméně také skutkem, který může být sankcionován v přestupkovém řízení, žalobkyně je tedy postavena před volbu, zda splnit povinnosti uvedené v cenových předpisech (a riskovat, že správní orgán dovodí spáchání přestupku, protože bylo regulováno málo), anebo se od cenových předpisů odchýlit ve jménu racionality a za účelem ochrany slabší strany, jak tvrdí stěžovatel (a taktéž riskovat spáchání přestupku z důvodu nedodržení závazného postupu při tvorbě ceny). To způsobuje právní nejistotu. Jednotlivec veden důvěrou v právo by měl mít vždy alespoň rámcovou představu o tom, zda jednání, kterého se dopouští, je jednáním právně dovoleným nebo zakázaným.

[11] Žalobkyně se domnívá, že je potřeba na střet zásad správního trestání a účelu cenové regulace nahlížet z pohledu adresáta právních norem. Je zjevné, že právní úprava vykazuje

pokračování

nedostatky, které mají dopad i do aplikační praxe. Z právní úpravy musí být ovšem předem zcela jasné, co patří do regulované ceny. Až poté lze učinit závěr o spáchání přestupku žalobkyní. Výklad pojmu „pronájem nemovitých věcí“ jako „poskytnutí místnosti“ je pro žalobkyni zcela nepředvídatelný. Předvídatelnost je zásadní s ohledem na zásadu zákonnosti a zásadu zákazu zneužití pravomoci a správního uvážení, o to více v řízení trestního charakteru.

[12] K třetímu skutku žalobkyně uvádí, že chtějí-li orgány cenové regulace regulovat veškeré činnosti účastníka řízení spojené se sociálními pohřby, mají to takto uvést ve výměrech MF. Zákon o cenách neuvádí, že je nutné aplikovat jeho ustanovení (včetně ustanovení prováděcích předpisů) ve prospěch co nejširší regulace, ba ani neuvádí, že je nutné při interpretaci brát jakýkoliv ohled na ochranu slabší strany – kupujícího. Chybí jakákoliv zákonná licence pro takový postup správního orgánu, což svědčí o svévoli a despektu k obecně uznávaným postulátům veřejného práva. Žalobkyně se domnívá, že kasační stížnost je nedůvodná. Uzavřela, že není jejím úkolem (ani úkolem správních soudů) zkoumat míru, kdy je cenová regulace ještě racionální a funkční. Úkolem žalobkyně je (mimo jiné) plnit si své veřejnoprávní povinnosti.

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Kasační stížnost je přípustná, má rovněž požadované náležitosti, byla podána včas a oprávněnou osobou. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Po takto provedeném posouzení dospěl k závěru, že kasační stížnost je **důvodná**.

#### *III.a Skutkový a právní základ věci*

[14] Smyslem cenové regulace je nastavení určité cenové hranice (výsledné ceny). Tohoto cíle lze dosáhnout různými způsoby regulace (viz § 4 zákona o cenách).

[15] V případě regulace cen prostřednictvím jejich věcného usměrňování je stěžejní a naprosto klíčové právě dodržování *závazného postupu při tvorbě ceny nebo při kalkulaci ceny, včetně zahrnování přiměřeného zisku do ceny* [§ 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách]. Podstatou tohoto způsobu regulace je usměrňování vývoje cen v návaznosti na věcné podmínky. To znamená, že zákon o cenách stanoví obecná pravidla pro sjednávání ceny [§ 2 odst. 1 zákona o cenách] a cenová rozhodnutí pak stanoví položky (zboží či služby), které pod cenovou regulaci spadají a k nimž pak mohou stanovit například co (ne) lze do ceny zahrnout, popř. v jaké výši, co (ne) lze považovat za ekonomicky oprávněný náklad, způsob výpočtu přiměřeného zisku, nebo také způsob zpracování kalkulace ceny. Věcné usměrňování cen je volnější formou regulace cen, která nesměřuje k určení konkrétní ceny služby, ale pouze stanoví pravidla, resp. omezení pro její sjednávání (rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2014, č. j. 8 Afs 81/2013 - 44, č. 3095/2014 Sb. NSS, bod 35). Cena tedy není pevně

stanovována rozhodnutím ministerstva, ale určují ji jednotliví prodávající podle daných pravidel. Z uvedeného je zřejmé, že bez dodržování věcných podmínek a kontroly jejich splnění by regulace ceny tímto způsobem byla zcela popřena (rozsudek NSS ze dne 4. 7. 2018, č. j. 10 As 330/2017 - 75).

[16] Zákon o cenách pro sjednávání cen v § 2 odst. 1 stanoví, že: *[c]ena se sjednává pro zboží vymezené názvem, jednotkou množství a kvalitativními a dodacími nebo jinými podmínkami sjednanými dohodou stran, popřípadě číselným kódem příslušné jednotné klasifikace, pokud tak stanoví zvláštní předpis (dále jen „určené podmínky“). Podle určených podmínek mohou být součástí ceny zcela nebo zčásti náklady pořízení, zpracování a oběhu zboží, zisk, příslušná daň a clo (zdůrazněno NSS).*

[17] Činnost žalobkyně je regulována právě věcným usměrňováním cen služeb, které poskytuje. Regulace pohřebních služeb spočívala pouze v tom, že výměry MF stanovily konkrétní okruhy služeb, které spadají do rozsahu věcného usměrňování cen, a konkrétní položky (služby), které lze do těchto cen zahrnout.

[18] O cenách uplatňovaných při prodeji, jde-li o ceny podléhající věcnému usměrňování cen, má každý prodávající povinnost *vést evidenci o cenách uplatňovaných při prodeji*, která má prokazovat dodržení pravidel regulace, a to *tři roky po skončení platnosti ceny zboží* [§ 11 odst. 1 písm. b) a § 11 odst. 2 zákona o cenách]. Nevede-li nebo neuchová-li právnická osoba tuto evidenci, dopustí se přestupku [§ 16 odst. 1 písm. g) zákona o cenách].

### III.b K předvídatelnosti právní úpravy

[19] Podle krajského soudu měly výměry MF přesně konkretizovat určené podmínky prodeje nebo náklady oběhu, aby bylo předvídatelné, co lze pod tyto pojmy podřadit. To je ovšem podle Nejvyššího správního soudu nepřiměřeně přísný požadavek na předvídatelnost. Věcně usměrněná cena se nesestává jen z položky konkrétně vymezené (jako to např. u prvního skutku bylo právě *zpopelnění a uložení popele*), ale také z dalších položek, které cenová regulace povoluje do ceny zahrnout.

[20] Zákon o cenách v § 2 odst. 1 stanovuje, že *mohou být součástí ceny zcela nebo zčásti náklady pořízení, zpracování a oběhu zboží, zisk, příslušná daň a clo*. Výměry MF dále v obecné části specifikují, že: *[d]o ceny zboží v položkách uvedených v této části lze promítnout pouze ekonomicky oprávněné náklady pořízení, zpracování a oběhu zboží doložitelné z účetnictví, přiměřený zisk, daň a případně uplatněné clo podle jiných právních předpisů, není-li dále stanoveno jinak*. Ekonomicky oprávněné náklady přitom definuje zákon tak, že to jsou *náklady pořízení odpovídajícího množství přímého materiálu, mzdové a ostatní osobní náklady, technologicky nezbytné ostatní přímé a nepřímé náklady a náklady oběhu; při posuzování ekonomicky oprávněných nákladů se vychází z dlouhodobě obvyklé úrovně těchto nákladů v obdobných ekonomických činnostech s přihlédnutím k zvláštnostem daného zboží*. Část výměrů MF, která obsahuje cenovou regulaci pohřebnictví, pak stanoví položky, které lze zahrnout do ceny konkrétním výčtem činností (*použití chladícího boxu, zpracování žádosti o pohřbení, cena rakve a vložky do rakve případně cena transportního vaku,...*) a následně dodatkem *„ostatní náklady spojené se zajištěním uvedených činností“*. Jiné činnosti přitom podle výměrů MF zahrnout nelze.

pokračování

[21] Z výše uvedeného plyne, že účelem výměru je regulovat cenu, která zahrnuje položky, jež normotvůrce (Ministerstvo financí) považuje za vhodné zahrnout pod cenovou regulaci, ale zároveň umožnit prodávajícímu do ceny promítnout také cenu za jiné položky, které s výslovně vyjmenovanými souvisí, jestliže dává ekonomický smysl je s regulovanými položkami spojit do jedné ceny a nabízet je kupujícím společně.

[22] Nejvyšší správní soud nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že je nutné každou jednotlivou položku, která by měla naplňovat definici podmínek prodeje ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o cenách, ve výměrech MF zcela přesně konkretizovat. To i při zohlednění skutečnosti, že výměry MF specifikují povinnost, jejíž nedodržení je trestáno. Cenová regulace tak, jak je nastavena, dává prodávajícím prostor pro to, aby s ohledem na jedinečnost své činnosti sami mohli alespoň v určité míře individuálně do ceny zahrnout náklady, které jim konkrétně vznikají a mají souvislost s položkami výslovně vyjmenovanými ve výměrech MF. Požadavek na přílišnou konkretizaci jednotlivých služeb by vedl k paralýze a nemožnosti pokrýt všechny činnosti prodávajících, které může dávat smysl zahrnout do regulované ceny.

[23] Mimoto, restriktivní výklad *podmínek prodeje* by v případě pohřebnictví nevedl k mírnějšímu trestání v oblasti cenové regulace, neboť by naopak znamenal mj. širší rozsah skutkové podstaty přestupku podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách (kterého se osoba dopustí tím, že *sjedná nebo požaduje cenu, jejíž výše nebo kalkulace není v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen podle § 6 odst. 1*), neboť podmínkami věcného usměrňování cen zákon míní mj. *závazný postup při tvorbě ceny nebo při kalkulaci ceny, včetně zahrnování přiměřeného zisku do ceny* [§ 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách] a okruh položek, ze kterých lze cenu tvořit, by se zúžil na jejich taxativní vymezení.

[24] Z pravidel pro tvorbu ceny v oblasti pohřebnictví (zákonných i podzákonných) proto podle Nejvyššího správního soudu plyne, že výčet regulovaných položek uvedený v právních předpisech (a to i těch, na jejichž základě je osoba trestána) nemůže být uzavřený a všeobsažný. Vždy je potřeba zkoumat, zda položky zahrnuté do ceny nejsou *podmínkami prodeje* ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o cenách, *ekonomicky oprávněnými náklady* ve smyslu výměrů MF, či „*ostatními náklady spojenými se zajištěním [regulovaných] činností*“.

### *III.c K zahrnutí jiných než regulovaných položek do ceny a povinnosti vést evidenci*

[25] Podle § 11 odst. 1 písm. b) zákona o cenách je nezbytné vést evidenci pro cenu uplatňovanou při prodeji ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o cenách – tedy celou sjednanou cenu mezi kupujícím a prodávajícím, pokud jde zároveň o cenu podléhající věcnému usměrňování cen. Cena podle § 2 odst. 1 zákona o cenách ze zákona sestává nejen z položky určené výměry MF, nýbrž také z podmínek prodeje specifikovaných ve větě druhé tohoto ustanovení, resp. v úvodu II. části výměrů MF (tedy *náklady pořízení, zpracování a oběhu zboží, zisk, příslušná daň a clo*). Zákon taxativně stanovuje, jak má být cena sjednána (resp. co do ní lze zahrnout), což následně rozvádí výměry MF (použitím slov „*lze promítnout pouze*“). Nad tyto části jedné ceny do ní přitom nelze nic navíc přidat.

[26] Zásadní otázkou, ve které se krajský soud a Nejvyšší správní soud ovšem rozcházejí, je, zda existuje povinnost vést evidenci o položkách, které jsou do ceny zahrnuty, navzdory tomu, že by samostatně pod cenovou regulaci nespádaly, a tedy jsou do ceny zahrnuty v rozporu s cenovou regulací.

[27] Krajský soud dovodil povinnost prodávajících vést evidenci pouze o položkách, které byly výslovně vyjmenovány ve výměrech MF, neboť pouze tyto položky podle něj podléhají věcnému usměrňování cen. U ostatních položek dospěl k závěru, že na ně výměry MF nedopadají, a proto z nich nemůže vyplývat ani povinnost vést o nich evidenci. Takový závěr je ovšem podle Nejvyššího správního soudu nesprávný.

[28] Úvodem kasační soud shrnuje, že cílem regulace pohřebních služeb je snaha státu o usměrnění ceny nabízené kupujícím v obtížné životní situaci. Smrt blízkého je citlivým momentem pro pozůstalé a poslední rozloučení a pohřbení hraje v naší společnosti sociálně a kulturně významnou roli. Existuje tak legitimní zájem na tom, aby právě u tohoto typu služeb byly ceny regulovány a aby se předcházelo situaci, v níž by si prodávající bez jakéhokoli omezení (pouze prostřednictvím „neviditelné ruky trhu“) určoval cenu těchto služeb. Proávající jsou při kalkulaci a tvorbě cen povinni dodržovat závazná pravidla pro jejich stanovení; tím je zajištěno, že budou dodávat konkrétní služby za odpovídající cenu a nebudou zneužívat svého postavení.

[29] V případě pohřebnictví představuje způsob věcného usměrňování cen výměry MF v zásadě věcnou regulaci: stanoví položky (okruhy služeb), na které se cenová regulace vztahuje a dále konkrétně pro všechny společně stanoví, které konkrétní služby lze pod tyto položky zahrnout; jiné tedy zahrnout nelze. Tím je určen okruh služeb, které by měly být nabízeny kupujícím jako „minimální standard“, který si může kupující zakoupit odděleně.

[30] Zahrne-li kupříkladu prodávající do ceny společně s regulovanou položkou *Pronájem obřadních místností pro smuteční obřady* (položka č. 8, resp. 10 výměrů MF) další služby, jako čerstvé květiny, plačky a oplakávače, či živé hudební vystoupení, poskytuje služby nad rámec výměrů MF a porušuje tím cenovou regulaci, neboť měl tyto položky nabízet odděleně za samostatnou cenu, aby měl kupující na výběr, zda spolu s regulovanou položkou zakoupí také další služby.

[31] Je-li tedy do ceny za regulované položky přidáno „něco navíc“ – tedy položka, kterou prodávající není oprávněn do ceny zahrnout –, je potřeba dovodit povinnost vést evidenci i k těmto ostatním položkám zahrnutým do jedné ceny, přestože by se odděleně nejednalo o položku, jejíž cena má být věcně usměrňována. Opačný závěr by totiž zcela znemožnil kontrolu dodržování povinností vyplývajících z cenové regulace a vytvořil by prostor pro obcházení zákona. Tyto jiné položky by totiž byly součástí ceny, za kterou prodávající službu prodává kupujícímu, aniž by bylo možné složku, která podléhá cenové regulaci, jakkoli kontrolovat. Její kalkulace je tak totiž skryta v celkové ceně. Nelze-li ji kontrolovat (neboť o ní není vedena evidence), nelze kontrolovat ani konečnou cenu, která je účtována kupujícímu, a v konečném důsledku tedy nelze kontrolovat ani dodržení cenové regulace jako takové.



pokračování

[32] V takovém případě by bylo možno navyšovat pouze nekontrolovanou složku a „schovávat“ v ní náklady, které zákon o cenách a výměry MF do usměrňované ceny zahrnout zakazují, aniž by kupující mohl zvolit cenu bez neregulovaných složek. Tím by cenová regulace ztratila smysl. To neznamena, že by žalobkyně nemohla poskytovat služby, které jdou nad rozsah regulace. Takové služby je ovšem potřeba od těch regulovaných oddělit, nabízet a prodávat je za cenu samostatně stanovenou.

[33] Výměry MF část obsahující seznam konkrétních regulovaných položek uvedly slovy: „[d]o věcně usměrňované ceny lze zahrnout pouze tyto položky“. Ze slov „lze zahrnout pouze“ sice neplyne povinnost zahrnout uvedené položky do ceny; pokud se však prodávající rozhodne je do ceny zahrnout, pak má povinnost o nich vést evidenci. Podle návětí je ostatně lze zahrnout *do* věcně usměrňované ceny, která je ovšem celá předmětem povinnosti evidence [§ 11 odst. 1 písm. b) zákona o cenách].

[34] Účelem povinnosti vést evidenci o cenách je umožnit efektivní kontrolu dodržování pravidel cenové regulace, v případě věcně usměrňovaných cen především to, zda prodávající dodržel stanovený postup při tvorbě ceny.

[35] Jak uvedl stěžovatel v napadeném rozhodnutí, žalobkyně byla uznána vinnou za to, že neuchovávala evidenci o cenách, což vedlo k tomu, že stěžovatel nemohl zkoumat oprávněnost nákladů započítaných do ceny, tedy zda prodávající nezískal nepřiměřený majetkový prospěch. Mohl-li by jej zkoumat, předmětem posouzení by bylo, zda položky, které žalobkyně zahrнула do ceny spolu s regulovanou položkou, jsou položkami podle § 2 odst. 1 zákona o cenách, resp. ekonomicky oprávněnými náklady.

[36] Zahrne-li totiž prodávající do ceny nepovolené položky, poruší cenovou regulaci a dopustí se přestupku podle § 16 odst. 1 písm. d) [osoba sjedná nebo požaduje cenu, jejíž výše nebo kalkulace není v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen podle § 6 odst. 1] nebo podle písm. e) zákona o cenách [nedodrží při prodeji cenu, která je v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen podle § 6 odst. 1]. Z evidence o ceně lze vyčíst, zda prodávající dodržel pravidla pro tvorbu ceny, například zda do ceny zahrnul pouze ekonomicky oprávněné náklady (specifikované v obecné části výměrů MF), nebo *ostatní náklady spojené se zajištěním činností*, které lze zahrnout do věcně regulovaných služeb (uvedené v části výměrů MF týkající se pohřebních služeb). Pokud přitom prodávající nevede o části ceny evidenci, je zřejmé, že pravidla cenové regulace nějakým způsobem porušuje: jsou-li položky, o kterých není vedena evidenci, položkami povolenými (a tedy regulovanými), je nutno o nich vést evidenci; jsou-li položkami nepovolenými, je jejich zahrnutí do ceny přestupkem podle § 16 odst. 1 písm. d) nebo písm. e) zákona o cenách.

[37] Nevede-li ovšem kupující o části ceny evidenci, lze obtížně s jistotou určit oprávněnost jednotlivých položek. Jsou to přitom správní orgány, kdo v souladu s vyšetřovací zásadou a zásadou materiální pravdy mají v řízení o přestupku povinnost zjistit skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 a § 50 odst. 3 správního řádu), a jsou samy odpovědny za nesplnění této povinnosti. Přestupek nevedení evidence je tak „subsidiárním“ vůči výše uvedeným dvěma přestupkům, neboť postihuje prodávající za to, že u nich nelze vůbec či s velkými obtížemi posoudit splnění pravidel cenové regulace,

zde postupu při tvorbě ceny. O tom svědčí také to, že jsou za něj stanoveny mírnější sankce, resp. nižší maximální hranice pokuty [1 000 000 Kč podle § 16 odst. 4 písm. a) zákona o cenách oproti 10 000 000 Kč, resp. násobku nepřiměřeného majetkového prospěchu podle § 16 odst. 4 písm. b) a c) zákona o cenách]. Opačný výklad by vedl k situaci, kdy by správní orgány nebyly s to dodržování cenové regulace vůbec vynutit, neboť by se prodávající mohl nevedením cenové evidence vždy zcela vyhnout odpovědnosti za porušení vlastních povinností uložených touto regulací.

[38] Nejvyšší správní soud tak shrnuje, že cenovou evidenci je nutné vést ke každé ceně, jejíž i malá část odpovídá věcně usměrňované položce. Pokud taková evidence chybí, jde o porušení § 11 odst. 1 písm. b) zákona o cenách. Porušením pravidel pro sjednávání ceny se nelze vyvázat z povinnosti vést a uchovávat evidenci o cenách.

[39] Žalobkyně má sice pravdu, že může být přestupkově odpovědná jak v případě, kdy do ceny zahrne položky navíc (a tedy nedodrží závazný postup při tvorbě ceny), tak pokud předpokládá, že je regulováno méně, a proto vede evidenci jen o některých položkách. Tato argumentace je ovšem zavádějící. Jak výše kasační soud uvedl, evidenci je potřeba vést k *celé ceně*, resp. ke všem položkám zahrnutým do jedné ceny, která byla kupujícím samostatně prodána, pokud obsahovala – byť jen část – služby, která podléhá cenové regulaci. Cenovými orgány má být primárně zkoumána povinnost dodržení postupu při tvorbě ceny. Odpovědnost za nevedení evidence a kalkulace ceny nastupuje podpůrně až tehdy, kdy právě pro absenci této kalkulace nelze dodržení věcných podmínek regulace řádně ověřit.

[40] Ve třech skutcích, o které v nyní projednávaném případě jde, ovšem Nejvyšší správní soud našel vždy alespoň jednu položku, která byla předvídatelně výměry MF regulována, což samo o sobě stačí ke vzniku povinnosti žalobkyně vést evidenci o všech položkách, které tvoří součást jedné ceny, a tak povinnost vést evidenci byla pro žalobkyni předvídatelná. Jinými slovy, u každé z cen za jednotlivé služby existovala část ceny, pro kterou byla povinnost vést evidenci stanovená ve výměrech MF jednoznačná, a proto předvídatelná; pro zbytek ceny pak povinnost vést evidenci vyplývá z toho, co již kasační soud popsal výše. Jak dále soud rozvede, v prvním a třetím skutku byla přítomnost regulovaných položek nesporná, v případě druhého skutku pak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že poskytnutí obřadní místnosti pro smuteční obřad bylo taktéž předvídatelně regulováno výměry MF, a jednalo se tedy o službu, jejíž cena spadá pod věcné usměrňování cen.

[41] Na rozdíl od krajského soudu má Nejvyšší správní soud za to, že pro posouzení spáchání přestupku žalobkyní je bezpředmětné, zda zbývající část položek byla do ceny zahrnuta oprávněně a v souladu s pravidly § 2 odst. 1 zákona o cenách a výměrů MF či nikoli. Ostatně otázka, zda žalobkyně byla oprávněna některé z položek do ceny vůbec zahrnout, není a nemůže být předmětem tohoto řízení.

### *III.d První skutek: zpopelnění bez obřadu*

[42] Podle části II., položky č. 7 výměru pro rok 2017 (resp. č. 9 ve výměru pro rok 2018) spadají do cenové regulace *služby krematorií, z toho jen zpopelnění zemřelého a ostatků v rakvi, uložení popele do pevně uzavíratelné urny s označením včetně ceny urny, kromě služeb se stanovenými maximálními cenami podle části I. oddílu B položky č. 7.*

pokračování

[43] Žalobkyně do své služby *zpopelnění při obřadu* zahrnula položky (a) zpopelnění, (b) uložení popele, (c) administrativní činnost a vedení evidence, (d) pomoc při návozu do krematoria, (e) přechodné uložení rakve do chladicího zařízení po převzetí ke zpopelnění a (f) výdej urny. Kalkulaci vyhotovila pouze pro položky (a) a (b).

[44] Na tento skutek lze bez dalšího aplikovat závěry uvedené v části III.b. Žalobkyně měla povinnost ke své službě *zpopelnění bez obřadu* vést a uchovávat evidenci, a to ke všem jejím jednotlivým položkám, a proto se tímto skutkem dopustila přestupku.

### III.e Druhý skutek: smuteční obřad v obřadní síni

[45] Podle části II., položky č. 8 výměru pro rok 2018 (resp. č. 10 ve výměru pro rok 2019) spadají do cenové regulace *[p]ronájem obřadních místností pro smuteční obřady, kromě pronájmů se stanovenými maximálními cenami podle části I. oddílu B položky č. 8.*

[46] Žalobkyně poskytovala službu *smuteční obřad v obřadní síni*, která kromě poskytnutí obřadní místnosti zahrnovala také stálou *květinovou výzdobu, výstavu, identifikaci zemřelého, obřadníka, řečníka, smuteční oděv obřadníka, náklady na likvidaci květinové výzdoby a stuh a manipulaci s rakví.*

[47] Krajský soud uzavřel, že není jasné a předvídatelné, co pojem pronájem znamená. Vymezil se jak proti výkladu tohoto pojmu jako *poskytnutí místnosti*, tak proti závěru stěžovatele, že není podstatné, zda jde o nájemní vztah mezi městem coby vlastníkem obřadní síně a poskytovatelem služby (prodávajícím), nebo mezi prodávajícím a kupujícím pohřebních služeb. Restriktivně proto pojem pronájem vztáhnul na vztah mezi městem Zlín, který obřadní místnost vlastní, a žalobkyní, která má místnost v nájmu. Nadto žalobkyně neposkytovala k užití pouze obřadní místnost, ale spojovala s ní také další služby.

[48] Ani s tímto závěrem nemůže Nejvyšší správní soud souhlasit. Podle kasačního soudu je výklad pojmu *pronájem* ve výměrech MF předvídatelný. Nelze dosáhnout takové preciznosti právních norem, aby nebylo třeba jejich výkladu při aplikaci, a to ani v oblasti správního trestání (srov. nález Ústavního soudu ze dne 10. 11. 2020, sp. zn. III. ÚS 1889/20, bod 35, nebo rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 25. 5. 1993, ve věci Kokkinakis proti Řecku, č. 14307/88, bod 40). Pojem *pronájem* sice není zákonem definovaný (§ 2201 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, definuje toliko *nájem*), ale jde o pojem obecně známý. Ačkoli je samozřejmě žádoucí, aby prováděcí právní normy obsahovaly zákonné pojmy, je z celého kontextu zřejmé, co tento pojem znamená: půjde buďto o nájemní vztah (zde dopadající na vztah města Zlína a žalobkyně), podnájemní vztah (zde dopadající na vztah žalobkyně a kupujících služby *smuteční obřad v obřadní síni*), nebo obojí.

[49] Přihlédne-li soud k účelu cenové regulace, je zřejmé, že záměrem zákonodárce je obecně regulovat ceny stanovené ve vztazích mezi prodávajícím a kupujícím. Výklad krajského soudu, který regulaci vztáhl jen na jednu část řetězce poskytování služby, ve které je příjemcem ceny zároveň adresát cenového rozhodnutí, jde proti tomuto účelu, neboť naopak vylučuje ochranu kupujících regulované služby. Takový výklad je z pohledu účelu regulace absurdní, neboť nechrání konečného příjemce služby, ale naopak toho, kdo má službu za regulovanou cenu poskytovat. Je zřejmé, že aby bylo dosaženo účelu zamýšleného zákonem o cenách, resp. výměry MF, musí být cena regulována ve všech článcích řetězce, jinak přestává mít cenová regulace smysl. Bylo by vskutku absurdní, aby žalobkyně coby subjekt poskytující pohřební služby, platila vlastníku obřadní síně nájemné v podobě regulované ceny, ale koncovému zákazníkovi ji mohla dále poskytovat za cenu neregulovanou. Jak již soud uvedl, takový závěr jde zcela proti smyslu cenové regulace. Lze připustit, že použitý pojem *pronájem* je právně ne zcela přesný, dle Nejvyššího správního soudu však nelze dospět k závěru, že by byl jeho výklad tak nejasný a nepředvídatelný, aby nemohl založit přestupkovou odpovědnost žalobkyně.

[50] Služba *smuteční obřad v obřadní síni* proto odpovídá regulované položce *[p]ronájem obřadních místností pro smuteční obřady*. Na ostatní služby spojené s tímto poskytnutím je přitom nutno aplikovat výše uvedený závěr, že ať už jsou nebo nejsou regulovanými položkami samy o sobě, je potřeba o nich vést evidenci, neboť byly zahrnuty do konečné ceny společně s (alespoň jednou) regulovanou položkou. Nejvyšší správní soud se proto ztotožnil se závěrem stěžovatele, že žalobkyně spáchala přestupek tím, že o poskytované službě *smuteční obřad v obřadní síni* nevedla a neuchovávala evidenci.

### III.f Třetí skutek: tzv. sociální pohřby

[51] Podle části II., položky č. 10 výměru pro rok 2017 (resp. 12 ve výměru pro rok 2018) spadají do cenové regulace *[p]ohřební služby, pouze služby spojené s pohřbením, které zajišťuje obec podle právního předpisu o pohřebnictví (§ 5 zákona č. 256/2001 Sb.)*.

[52] Ustanovení § 5 zákona o pohřebnictví stanovuje obci povinnost ve vyjmenovaných případech zajistit zemřelému pohřbení slušným způsobem podle místních zvyklostí.

[53] Žalobkyně sice poskytovala službu *pohřby pro obce*, avšak k položkám *zpopelnění bez obřadu (kremace) včetně s ní spojených nezbytně nutných nákladů a vsyp zpopelněných ostatků na vsypovou loučku* nezpracovala a neuchovávala evidenci o cenách.

[54] Krajský soud dospěl k závěru, že regulaci podléhají pouze pohřební služby, ke kterým žalobkyně kalkulaci zpracovala a uchovávala, a proto se ani tímto skutkem žalobkyně nedopustila přestupku.

[55] Jak již Nejvyšší správní soud uvedl v bodě 33 tohoto rozsudku, žalobkyně neměla povinnost zahrnout do regulované ceny položky ze seznamu, který podle výměrů MF „do věcně usměrňované ceny lze zahrnout“, resp. vést o těchto položkách samostatně evidenci. Přestože tedy tato část obsahovala položku *rozptýl nebo vsyp zpopelněných lidských pozůstatků*, nelze o ni jasně regulovanou položku č. 10, resp. 12, rozšiřovat. Z této části výměrů MF proto povinnost žalobkyně zpracovat a uchovávat kalkulaci neplyne.

pokračování

[56] Kasační soud se s krajským soudem ztotožňuje v tom, že z vymezení této konkrétní položky ve výměrech MF plyne, že jsou regulovanou položkou pouze pohřební služby, které obec zajišťuje podle § 5 zákona o pohřebnictví, neboť „pohřební služby“ vymezují okruh položky a dodatek „pouze služby spojené s pohřbením“ pak tento rozsah zužuje, resp. specifikuje. Opačný výklad by směřoval přímo proti jasnému a jednoznačnému textu cenového rozhodnutí. Namítá-li stěžovatel, že v takovém případě nemá cenová regulace žádný smysl, plyne tento důsledek z vůle normotvůrce (Ministerstva financí), který v tomto případě nedal prostor k jinému výkladu.

[57] Jestliže ovšem žalobkyně pohřební služby (jakožto výměry MF regulovanou položkou) zahrnula do celkové ceny tzv. sociálních pohřbů poskytované obcím, která obsahovala také položky neregulované, nelze než opět uzavřít, že žalobkyně měla povinnost zpracovat a uchovávat kalkulaci ke všem položkám, ze kterých cena sestávala, ať už byly výměrem MF regulovány, či nikoli.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[58] S ohledem na výše uvedené posoudil Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako důvodnou, rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V něm bude vázán shora vysloveným právním názorem (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení tedy krajský soud znovu posoudí žalobní námítky ve světle závěru, že výměry MF byly pro žalobkyni předvídatelné a byly s to založit její přestupkovou odpovědnost.

[59] Nejvyšší správní soud došel k závěru, kterým částečně korigoval také rozhodnutí stěžovatele, což ovšem nemělo vliv na posouzení spáchání přestupku. Kasační soud se ztotožnil se stěžovatelem v podstatě věci: žalobkyně měla povinnost vést evidenci o všech složkách cen vymezených ve skutcích. Odlišný právní názor zaujal pouze ve vztahu k odůvodnění, proč tuto povinnost žalobkyně měla, což se její přestupkové odpovědnosti nijak nedotklo. Napadené rozhodnutí proto ob stojí.

[60] Krajský soud v souladu s § 110 odst. 3 s. ř. s. v dalším řízení rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 19. září 2024

Ivo Pospíšil  
předseda senátu

