

## **Legislativní rada vlády**

Čj. 1046/23

V Praze 26. ledna 2024

Výtisk č.:

### **S t a n o v i s k o**

#### **předsedy Legislativní rady vlády**

#### **k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony**

---

##### I.

##### K celkovému zaměření návrhu

Cílem předloženého návrhu zákona je předně minimalizace případů překryvů působnosti jednotlivých cenových orgánů k výkonu cenových kontrol, sjednocení vymezení působnosti jednotlivých cenových orgánů, sjednocení pravidel pro vydávání aktů regulace cen a pravidel jejich zveřejňování. Dále je cílem návrhu zákona sjednocení úpravy stávajících pravidel pro ukládání pokut podle zákona o cenách, nastavení efektivní a přiměřené výše těchto pokut a úprava příslušnosti k jejich vymáhání. Návrh je předkládán rovněž s cílem odstranit rozpor se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 98/6/ES ze dne 16. února 1998 o ochraně spotřebitelů při označování cen výrobků nabízených spotřebiteli.

V souvislosti s předloženým návrhem novely zákona o cenách jsou v předloženém návrhu zákona dále obsaženy dílčí terminologické úpravy v energetickém zákoně, v zákoně o podporovaných zdrojích energie, v zákoně o veřejném zdravotním pojištění, v zákoně o spotřebních daních, v zákoně o platebním styku a také v zákoně o opatřeních k přechodu České republiky k nízkouhlíkové energetice.

V souvislosti s předložením návrhu novely zákona o cenách se dále navrhuje zrušení zákona o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen.

## II.

Vztah k právu EU

Návrh zákona implementuje směrnici Evropského parlamentu a Rady 98/6/ES ze dne 16. února 1998 o ochraně spotřebitelů při označování cen výrobků nabízených spotřebiteli, ve znění ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/2161.

Návrhu zákona se širších souvislostech dotýkají také

- směrnice Rady ze dne 21. prosince 1988 o průhlednosti opatření upravujících tvorbu cen u humánních léčivých přípravků a jejich začlenění do oblasti působnosti vnitrostátních systémů zdravotního pojištění (89/105/EHS),
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/39/ES ze dne 10. června 2002, kterou se mění směrnice 97/67/ES s ohledem na další otevření hospodářské soutěže poštovních služeb Společenství,
- směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/944 ze dne 5. června 2019 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o změně směrnice 2012/27/EU (přepracované znění),
- směrnice Evropského parlamentu a rady 2009/73/ES ze dne 13. července 2009 o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem a o zrušení směrnice 2003/55/ES a
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU ze dne 21. listopadu 2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru.

Návrh zákona je s právem Evropské unie plně slučitelný.

## III.

Způsob projednání návrhu

Návrh zákona byl projednán v připomínkovém řízení, jehož výsledky jsou uvedeny v předkládací zprávě a v části X. předloženého materiálu. Návrh zákona je podle předkladatele předložen s rozporem s hlavním městem Prahou.

Hlavní město Praha požaduje, aby byla zachována působnost krajských úřadů k výkonu cenových kontrol spočívajících v kontrole dodržování povinnosti prodávajícího řádně označit zboží prodávané spotřebiteli prodejní a měrnou cenou, neboť tyto kontroly ze strany krajských úřadů jsou vhodné, potřebné, účelné a svým

rozsahem a záběrem nezastupitelné. Hlavní město Praha s poukazem na výkon své působnosti, též s odkazem na vhodnost znalosti místních poměrů, uvádí, že jiné kompetentní orgány jsou nuceny provádět rozsáhlejší kontroly pokrývající široké spektrum podnikatelských subjektů a cenová kontrola, pokud vůbec, tvoří zlomek jejich pracovních náplní. Hlavní město Praha se nedomnívá, že Specializovaný finanční úřad, který provádí kontrolu na území celé České republiky zejména v oblastech zdravotnictví, vodárenství, pohřebnictví a dopravy, či Česká obchodní inspekce jsou schopny v takové míře nahradit zejména namátkovou kontrolní činnost prováděnou cenovým oddělením odboru daní, poplatků a cen Magistrátu hlavního města Prahy na území hlavního města Prahy. Hlavní město Praha se domnívá, že odebráním kompetence provádět cenovou kontrolu zboží a služeb nebude přínosem pro občany a návštěvníky hlavního města.

Předkladatel k tomu uvádí, že zachování stávajícího rozsahu působnosti obecních a krajských úřadů v oblasti cenové kontroly s ohledem na reálný výkon této působnosti jednotlivými obecními a krajskými úřady je nekoncepční. Dále předkladatel uvádí, že cenová kontrola dodržování povinnosti prodávajícího řádně označit zboží prodávané spotřebiteli prodejní a měrnou cenou je po stránce odborných požadavků, které je nutné klást na kontrolní pracovníky, velmi jednoduchá. Kontrolu dodržování předmětného ustanovení zákona o cenách zajišťuje v současné době především Česká obchodní inspekce na základě zákona o ochraně spotřebitele a Specializovaný finanční úřad. Obce pak mohou i nadále kontrolovat dodržování § 13 zákona o cenách jakožto obecní živnostenské úřady podle zákona o ochraně spotřebitele. Pokud tedy hlavní město Praha, resp. Magistrát hlavního města Prahy, spatřuje v zúžení rozsahu stávajících kompetencí k cenovým kontrolám riziko, může vyvíjet tlak na jednotlivé obecní živnostenské orgány, které se nacházejí na území hlavního města Prahy, aby posílily svou kontrolní činnost, co se týče kontroly dodržování § 13 zákona o cenách.

Návrh zákona byl projednán pracovními komisemi Legislativní rady vlády pro finanční právo, pro soukromé právo, pro správní právo a pro hodnocení dopadů regulace (RIA).

Předseda Legislativní rady vlády rozhodl v souladu s čl. 4 bodem 3 písm. a) a b) Statutu Legislativní rady vlády, že tento návrh nebude projednán Legislativní radou

vlády, neboť se nejedná o novou komplexní zákonnou právní úpravu, ale o dílčí novely platných zákonů, a neobsahuje zásadní legislativní problémy ani nedostatky v hodnocení dopadů regulace, jejichž řešení si vyžaduje projednání návrhu Legislativní radou vlády, přičemž v souladu s čl. 4 odst. 4 Statutu Legislativní rady vlády také přihlédl ke kapacitním možnostem Legislativní rady vlády.

#### IV.

#### Návrh změn

Předseda Legislativní rady vlády doporučuje návrh zákona, kterým se mění zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, upravit takto:

#### Obecně

1. Podle předloženého návrhu zákona mají mít akty regulace cen částečně formu právních předpisů na základě výslovné úpravy v případě vlády, krajů a obcí, a částečně formu cenových výměrů (dnes zákon používá pojem „cenové rozhodnutí“), u kterých návrh zákona právní formu výslovně neřeší a implicitně se zřejmě vychází z judikatury Ústavního soudu, který před více než 20 lety posoudil cenové regulační akty jako právní předpisy svého druhu. Pokud se ale má v § 5 odst. 2 má stanovit, že cenová regulace platí pro všechny prodávající a kupující určeného druhu zboží, tzn. výrobků, výkonů, prací a služeb, pak jde svým charakterem nikoliv o právní předpis, ale o opatření obecné povahy jako akt s konkrétním předmětem (druh „zboží“) zavazující neurčitý okruh adresátů. Platí to i pro cenové moratorium podle § 9 odst. 1 jako časově omezený zákaz zvyšování cen nad dosud platnou úroveň na trhu daného zboží, tzn. opět závazný akt s konkrétním předmětem zavazující neurčitý okruh adresátů. Takovým aktům by chyběl jeden z typických znaků právních předpisů, kterým je stanovení obecných pravidel chování. Kromě toho, pokud by cenové regulační akty měly být opravdu prováděcími právními předpisy ve smyslu čl. 78 a 79 odst. 3 Ústavy, a to i v případě cenových výměrů, které se nemají vyhlášovat ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, musely by splňovat podmínky z těchto ustanovení vyplývající, tzn. musely by být vydávány na základě a v mezích zákona. Jinými slovy by zákon musel obsahovat obecnou zákonnou úpravu, která by se pak dala provádět stanovením

podrobnějších pravidel. Na tuto skutečnost poukázal Ústavní soud např. v nálezu Pl. ÚS 23/02, v němž uvedl, že *„Článek 79 odst. 3 Ústavy zmocňuje ministerstva vydávat právní předpisy pouze na základě zákona a v jeho mezích. Napadená ustanovení zákona jsou v rozporu s tímto článkem Ústavy, protože ministerstvo je zmocněno úpravou něčeho, pro co samotný zákon nestanoví žádné meze, co sám vůbec neupravuje. Nejednalo by se tedy o provedení zákona, ale o jeho doplnění, ... Chybí tedy příslušná zákonná úprava, kterou by měla ministerská vyhláška provést. Zákon svou stručností a neurčitostí nedává nutný základní rámec pro zmíněný podzákonný předpis. Pro zabezpečení efektivního výkonu veřejné správy je vhodné ponechat úpravu podrobností podzákonnému právnímu předpisu, který lze operativněji měnit. Proto i ústavní pořádek České republiky dovoluje zákonodárci, aby za určitých podmínek zmocnil výkonné orgány k vydávání podzákonných právních předpisů. Zmocnění ovšem musí být výslovné a obsah podzákonného předpisu musí být v souladu se zákonem, který provádí, musí tedy být vydán na jeho základě a v jeho mezích. Pokud však Parlament rezignuje na stanovení příslušného rámce a blanketně zmocní exekutivu k tomu, aby stanovila, co je právo, jaká jsou práva a povinnosti osob nebo jaké jsou pravomoci a povinnosti správních úřadů, pak porušuje zásadu omezené delegace normotvorby a porušuje tak i principy dělby moci, stanovené mj. v čl. 2 odst. 1 Ústavy.“*

Forma aktů regulace cen jako prováděcích právních předpisů svého druhu zakládá omezení práva regulovaných subjektů na přístup k soudní ochraně. Propůjčení formy právního předpisu aktu, který je podle svého obsahu opatřením obecné povahy a nikoliv právním předpisem, omezuje nedůvodně právo regulovaných subjektů na přístup k soudu, který je v případě právního předpisu výrazně omezenější. Plyne to ze srovnání § 74 zákona o Ústavním soudu, podle něhož *„[s]polu s ústavní stížností může být podán návrh na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu anebo jejich jednotlivých ustanovení, jejichž uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, jestliže podle tvrzení stěžovatele jsou v rozporu s ústavním zákonem, popřípadě se zákonem, jedná-li se o jiný právní předpis.“*, a ustanovení § 101a a dalších soudního řádu správního, kdy podle § 101a odst. 1 soudního řádu správního platí, že *„[n]ávrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen“*

*a že „[p]okud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem“.*

Pokud by akty regulace cen měly formu opatření obecné povahy, jejich poměr k zákonné úpravě by byl jiný, neboť jde o akty aplikace práva a nikoliv prováděcí právní předpisy. S otázkou formy aktů regulace cen souvisí i otázka řešení jejich případné kolize, která se upravuje např. v § 18a nebo 18k odst. 4 a kterou nelze dost dobře řešit na úrovni zákona, neboť správní orgány nemají na rozdíl od soudů (viz čl. 95 Ústavy) pravomoc neaplikovat podzákoné právní předpisy pro jejich rozpor s jinými právními předpisy, ale jsou vázány celým právním řádem. V případě podzákoných právních předpisů rovněž není možné to, co se předpokládá v § 18j a 18k, tedy že by se nařízení obcí a krajů vydávala v mezích cenových výměrů vydávaných Ministerstvem financí, čímž by se ve skutečnosti vytvářela terciární normotvorba, se kterou Ústava nepočítá, neboť podzákoné právní předpisy se podle čl. 78 a 79 odst. 3 Ústavy vydávají v mezích zákonů, nikoliv mezích jiných podzákoných předpisů. Vzájemnou kolizi opatření obecné povahy by řešit možné bylo, viz např. úprava kolize jednotlivých druhů („nadřazené“ a „navazující“) územně plánovací dokumentace ve stavebním zákoně.

Ze stanovisek pracovních komisí Legislativní rady vlády pro finanční právo, pro soukromé právo a pro správní právo vzešlo doporučení k sjednocení forem aktů regulace cen, přičemž doporučily formu opatření obecné povahy, s tím, že pokud by specifikům regulace cen nevyhovovala obecná úprava opatření obecné povahy ve správním řádu, je možné upravit v zákoně o cenách speciální pravidla.

V návaznosti na výše uvedené jsou v příloze k tomuto stanovisku navrženy změny úpravy ustanovení § 3 a 10 zákona o cenách a přechodných ustanovení k zákonu o cenách.

V souvislosti se změnou právní formy aktů regulace cen na opatření obecné povahy je třeba upozornit, že vzrostou nároky kladené na cenové orgány, které při vydávání cenového výměru (ve formě opatření obecné povahy) budou muset odůvodnit soulad přijímaného aktu regulace cen jak se zákonem o cenách, tak s požadavky plynoucími z obecné právní úpravy správního řízení (předně § 2

správního řádu), neboť obsah opatření obecné povahy nelze ponechat jen úvaze správního orgánu na základě blanketního zmocnění.

2. Cílem cenové regulace je zejména narovnávat tržní prostředí za situace, kdy běžné mechanismy na trhu selhávají. Regulace cen by měla být subsidiárním nástrojem a měla by se použít v případě, kdy existuje dostatečně odůvodnitelný veřejný zájem pro vyžadování stanovených cen. Podle předloženého návrhu zákona [§ 7 odst. 1] se má stanovit povinnost smluvních stran provést změnu smlouvy, a to i dokonce ještě v době, která předchází účinnosti příslušného aktu regulace cen. Taková povinnost by však představovala neopodstatněný zásah do smluvní svobody.

Existuje-li dostatečně odůvodnitelný veřejný zájem pro vyžadování stanovených cen, je opodstatněné, aby se stanovené ceny uplatňovaly přednostně před smluvními ujednáními stran bez dalšího. Stanovené ceny by pak měly být uplatňovány namísto smluvních cen pouze po nezbytně nutnou dobu. Zároveň je nutné zabezpečit, aby existovala dostatečně dlouhá doba pro možnost účastníků trhu pro seznámení se s akty regulace cen před nabytím jejich účinnosti. Tato „legisvakační doba“ by mohla být prolomena ve výjimečných případech.

V návaznosti na výše uvedené jsou v příloze k tomuto stanovisku navrženy změny úpravy ustanovení § 7 a § 10 zákona o cenách.

3. Předložený návrh zákona ve své části první představuje v pořadí již dvacátou třetí novelu zákona o cenách. S ohledem na množství novelizací a rozsah navržené novely zákona o cenách se jeví stávající právní úprava jako překonaná. V této souvislosti je nutno konstatovat, že předkladatel si je vědom potřeby zpracování návrhu nového, koncepčního zákonného rámce regulace cen.

#### K jednotlivým ustanovením

Připomínky k jednotlivým ustanovením návrhu zákona jsou obsaženy v příloze k tomuto stanovisku.

#### K důvodové zprávě

1. V bodě 5 obecné části důvodové zprávy vypustit analýzu jednotlivých transpozičních ustanovení, postačí uvést, které předpisy Evropské unie jsou návrhem provedeny, a je-li s nimi předložený návrh plně slučitelný. Dále vypustit

komentář k působnosti jednotlivých cenových orgánů, pokud kompetence cenových orgánů stanovené návrhem nezasahují do transpoziční úpravy v jednotlivých zvláštních zákonech.

2. Ve zvláštní části důvodové zprávy v odůvodnění k části první čl. I stávajícímu bodu 23 [§ 12 odst. 1] doplnit vztah navrhované úpravy ke kontrolnímu řádu [§ 8 písm. c)], správnímu řádu [§ 137] a k zákonu o odpovědnosti za přestupky [§ 75 odst. 2].
3. Ve zvláštní části důvodové zprávy v odůvodnění k části první čl. I stávajícímu bodu 27 [§ 13a] vypustit odstavec třetí.
4. Ve zvláštní části důvodové zprávy v odůvodnění k části první čl. I stávajícímu bodu 32 [§ 14a odst. 1] doplnit vysvětlení významu slovního spojení „podmínky k zajištění splnění opatření k nápravě“ a důvod pro potřebu jejich stanovení.
5. Ve zvláštní části důvodové zprávy v odůvodnění k části první čl. I stávajícímu bodu 40 [§18a až 18l] na str. 40 v druhém odstavci upřesnit odkaz na přímo použitelný předpis Evropské unie.
6. Číslování stránek důvodové zprávy navázat na číslování stránek návrhu zákona.
7. Důvodovou zprávu upravit tak, aby odpovídala vládou schválenému návrhu.

#### K závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace

Závěrečnou zprávu z hodnocení dopadů regulace dopracovat v těchto směrech:

- Dopracovat *Definici problému* k neřešeným oblastem a doplnit efektivitu novely zákona o cenách provedenou zákonem č. 403/2009 Sb.
- Stanovit a vyhodnotit varianty pro oblasti, které závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace neřeší, ale jsou součástí návrhu, mj. možnost stanovit pevné ceny.
- Kvantifikovat či alespoň detailněji popsat očekávané přínosy, zejména ve smyslu úspor na obcích a krajích, a případné náklady snížení dohledu.
- Dopracovat přezkum regulace, včetně stanovení indikátorů pro přezkum a způsobu stanovení jejich výchozích hodnot.
- Doplnit analýzu dopadů a nákladů dodatečných změn v zákonu o cenách, které v závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace nejsou zmíněny. Je nutné definovat všechny varianty řešení k jednotlivým okruhům, včetně jejich vyhodnocení.



#### K rozdílové tabulce

Rozdílovou tabulku dopracovat tak, aby odpovídala vládou schválenému návrhu zákona.

#### K srovnávací tabulce

Do srovnávací tabulky promítnout změny předloženého návrhu zákona schváleného vládou.

#### K platnému znění navrženou novelou dotčené části zákona s vyznačením navrhovaných změn

Do platného znění zákona promítnout změny předloženého návrhu zákona schválené vládou.

#### K návrhu tezí prováděcího právního předpisu

K vládnímu návrhu zákona připojené teze prováděcí vyhlášky upravit tak, aby odpovídaly vládou schválenému návrhu zákona.

V.

#### Závěr

Předseda Legislativní rady vlády doporučuje vládě **s c h v á l i t** návrh zákona, kterým se mění zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, a přijmout k němu usnesení vlády a v něm stanovit:

„**V l á d a**

I. **s c h v a l u j e** návrh zákona, kterým se mění zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, s úpravami podle připomínek obsažených ve stanovisku předsedy Legislativní rady vlády a podle závěrů vlády;

II. **u k l á d á** ministru financí vypracovat konečné znění vládního návrhu zákona podle bodu I tohoto usnesení;

III. p o v ě ř u j e

1. předsedu vlády, aby předložil vládní návrh zákona podle bodu I a II tohoto usnesení předsedkyni Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky k dalšímu projednání s upozorněním, že se tento vládní návrh zákona týká členství České republiky v Evropské unii,

2. ministra financí, aby odůvodnil vládní návrh zákona podle bodu I a II tohoto usnesení v Parlamentu České republiky;

IV. z m o c ň u j e předsedu vlády, aby na základě odůvodněné žádosti ministra financí pověřil plněním úkolu podle bodu III/2 tohoto usnesení jiného člena vlády.“.

JUDr. MgA. Michal Š a l o m o u n, Ph.D.  
ministr pro legislativu  
a předseda Legislativní rady vlády