

Michal Nový

Velká novela zákona o cenách: stále na půli cesty k účinné veřejnoprávní ochraně slabší strany?

Úvod

Bohulibá představa, že stát má zajistit účastníkům obchodních transakcí spravedlivou cenu určitého zboží či služby, provází lidstvo odnepaměti. Cenovou regulaci obsahoval např. již Chammurapiho zákoník z doby téměř před čtyřmi tisíci lety¹⁾ a tato regulace významně ovlivňovala třeba také obchod ve starověkém Římě.²⁾ V českém kontextu lze za pomyslný zlatý věk cenové regulace pravděpodobně chápat období poválečné centrálně plánované ekonomiky do roku 1989, v němž došlo ke státem řízené unifikaci značné části cen zboží a služeb, která v podstatě vylučovala použití tržních principů při jednání o smlouvě.³⁾ K 1. 1. 1991 pak vstoupil v účinnost dnešní zákon č. 526/1990 Sb., o cenách (dále „zákon o cenách“⁴⁾), který cenovou regulaci oproti dřívějšímu období zásadně omezil. Tento dosud účinný zákon, jenž byl od počátku devadesátých let několikrát novelizován, až donedávna doplňoval vlastní organizační předpis, a to zákon č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen. Ačkoliv byl jeho obsah nedávnou novelou včleněn přímo do zákona o cenách, i nadále je vhodnější používat pro právní úpravu regulace cen zaužívaný pojem „cenové předpisy“, neboť zákon o cenách ani v současnosti neupravuje danou výšeč práva komplexně. Na zákonné úrovni jej doplňují jednak další speciální (odvětvové) předpisy⁵⁾, nicméně samotná podstata právní regulace tkví až ve zvláštním typu podzákoných právních aktů moci výkonné, které lze souhrnně označit za cenové výměry.

¹⁾ Viz KLÍMA, J. *Zákoník Chammurapiho*. Praha: Státní nakladatelství učebnic, 1951, např. s. 25. V tomto zákoníku se setkáváme např. se stanovením pevné ceny šedesátikorové lodi či ročního nájmu tažného dobytčete.

²⁾ MICHELL, H. The Edict of Diocletian: A Study of Price Fixing in the Roman Empire. *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, 1947, roč. 13, č. 1, s. 1-12. ISSN 0315-4890.

³⁾ Podle § 3 odst. 1 tehdejšího nařízení vlády č. 112/1985 Sb., o státním řízení cen: „(c)eny výrobků vyráběných v tuzemsku nebo dodávaných tuzemským odběratelům jsou jednotné na celém území Československé socialistické republiky, nejde-li o případy uvedené v odstavci 2 a 3.“

⁴⁾ Není-li uvedeno jinak, tuto zkratku používá autor pro znění zákona o cenách účinné k 1. 1. 2025 (tedy již po novele provedené zákonem č. 265/2024 Sb.).

⁵⁾ Např. zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (§ 54 až 60), zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (§ 19a až 19g), zákon č. 48/1997 Sb. o veřejném zdravotním pojištění (§ 39a a násl.), zákon č. 370/2017 Sb., o platebním styku (§ 213), či zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních (§ 103 až 112).

S ohledem na význam nedávných legislativních změn, primárně novelizačního zákona č. 265/2024 Sb., kterým došlo s účinností k 1. 1. 2025 k podstatné revizi zákona o cenách (dále „velká novela“), si tento text klade za cíl přinést analytický náhled na (staro)novou právní úpravu cenové regulace.

Velké novele předcházela dlouholetá diskuse nad jednotlivými parametry cenové regulace, která se odvíjela nejen od různých problémů s použitím dřívější právní úpravy, ale zohledňovala také politické a ekonomické úvahy nad tím, v jakém rozsahu by cenová regulace měla nadále fungovat. Diskuse na úřední úrovni však bohužel dlouhodobě nejsou doplněny větším množstvím odborných textů (dokonce lze tvrdit, že textů na téma cenové regulace vzniká úplné minimum). Přesto by ale další části tohoto článku měly ukázat, že cenová regulace má i v nynějších ekonomických a politických podmínkách pro běžného člověka klíčový význam, neboť spolu s dalšími regulačními nástroji (zejména s právem hospodářské soutěže a spotřebitelským právem) umožňuje zachovat relativně rozumné rozdělení profitu a nákladů na specifických trzích, na nichž samotný tržní mechanismus nedokáže zajistit společensky přijatelné výsledky, protože není sám schopen dostatečně reagovat na objektivně výhodnější vyjednávací pozici silnější strany.

Vedle poukazu na nejpodstatnější změny právní úpravy se v tomto textu zaměřuji především na ty dílčí instituty, které dle mého soudu zákonodárce ani ve velké novele nedokázal náležitě uchopit. Tyto neuralgické body znesnadňují širší využití cenové regulace a mnohdy dokonce mohou představovat pomyslnou bariéru tomu, aby některá ustanovení cenových předpisů mohla být důsledně vymáhána. V tomto směru se snažím prezentovat určité úvahy *de lege ferenda*, na jejichž základě by mohl zákonodárce dospět k efektivnějšímu fungování dnes poměrně těžkopádného systému regulace a kontroly cen.

Podstata cenové regulace: pacifikace dopadů selhání trhu

Regulace cen spadá pod širší právní oblast veřejnoprávní ochrany slabší smluvní strany.⁶⁾ Ta na základě dostupných informací na trhu volí své protistrany, od kterých odebírá nebo jim poskytuje zboží a služby, a to za sjednaných cenových podmínek. Informace o ceně většinou bývá jednou z těch nejdůležitějších pro její rozhodnutí, zda smlouvu s konkrétní protistranou uzavřít či nikoli, neboť na běžných trzích zpravidla konkurenční subjekty soutěží prvořadě právě prostřednictvím ceny (sekundárně pak samozřejmě mohou soutěžit také kvalitou a jinými vlastnostmi zboží, typicky značkou). Logicky je namístě pochybnost, zda je veřejnoprávní regulace cen smysluplná v situaci, pokud má ekonomicky slabší strana k rozhodnutí dostatečné tržní informace a může si vybrat z velkého množství konkurujících si nabídek. Na takových modelových trzích dávají liberální ekonomové přednost automatickému působení „neviditelné ruky trhu“, založenému pouze na státem neřízeném individuálním průniku nabídky s poptávkou.

⁶⁾ Nejde tedy o existenční ochranu trhu jako celku a hospodářské soutěže na něm. Rovněž nejde primárně o ochranu spotřebitele, neboť v pozici slabší strany se běžně ocitá i právnická osoba (slabší soutěžitel).

Na mnoha reálných trzích nicméně takto idylická situace nepanuje. Tento stav literatura z oblasti mikroekonomie popisuje jako tzv. tržní selhání, kdy se ceny a množství produkce na určitém trhu významněji odchylují od předpokladu, jak by tento trh fungoval, pokud by byl schopen efektivní alokace.⁷⁾ Existuje přitom hned několik forem tržního selhání, přičemž právě tyto formy by čistě z hlediska ekonomických poznatků měly být jakousi předlohou pro zákonné důvody, při jejichž existenci lze uplatnit cenovou regulaci.⁸⁾

Relativně běžným tržním selháním bývají různé odklony od efektivní konkurence⁹⁾, při nichž na trhu existuje jen velmi omezené množství protistran, které jsou schopny poskytnout určité zboží či službu.¹⁰⁾ Za nejextrémnější případ neefektivní konkurence lze považovat monopol (případně monopson), kdy existuje právě jedna protistrana, s níž lze na určitém, geograficky vymezeném trhu s konkrétním produktem či službou uzavřít smlouvu. V některých odvětvích, zejména pak tam, kde dodávky probíhají prostřednictvím jedinečné síťové infrastruktury, bývá monopolní struktura trhu přirozená (vodárenství, distribuce elektřiny a plynu apod.), a ani přes určité snahy o liberalizaci (v ČR např. možnost zvolit si alespoň dodavatele silové elektřiny) nelze hovořit o zcela efektivní hospodářské soutěži. Monopolní struktura trhu v kombinaci s citlivým produktem, jako je právě pitná voda nebo elektřina (tj. produktem, který pro svou špatnou možnost substituce vykazuje nízkou cenovou elasticitu poptávky), představuje pro monopolistu již skutečně zásadní pokušení, neboť bez odpovídající právní regulace si může dovolit stanovovat ceny zcela libovolně, tedy i tak vysoko, že to pro slabší smluvní stranu může mít naprosto fatální důsledky.¹¹⁾

⁷⁾ Např. MANKIW, G. N. *Zásady ekonomie*. Praha: Grada, 1999, s. 37-38. ISBN 80-7169-891-1, či FIBÍROVÁ, J. KASAN, J. *Cenová politika a ochrana trhu*. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1992, s. 87, ISBN 80-7079-746-0.

⁸⁾ K tomu viz též nález Ústavního soudu (dále též „ÚS“) ze dne 19. 3. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 2/03, podle něhož: „*Smyslem a účelem cenové regulace má být ochrana před negativními dopady nedokonalého trhu, resp. v případě cenového moratoria před aktuálně nastalou (nastávající) krizovou situací, která má, jak vyplývá z povahy věci, příčiny v trhu samotném.*“

⁹⁾ Dokonalou konkurenci lze v praxi považovat pouze za ideálně typický fenomén. Realističtější variantou fungujícího tržního mechanismu je konkurence efektivní, která se vyznačuje funkcí tržních omezení (konkurenčních tlaků), díky nimž si žádný z účastníků trhu nemůže dovolit jednat zcela libovolně, bez ohledu na ostatní účastníky trhu.

¹⁰⁾ K tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 30. 6. 2014, č. j. 8 AfS 81/2013-44, podle něhož „(s)myslem a účelem cenové regulace má být ochrana před negativními dopady nedokonalého trhu. V nedostatečném konkurenčním prostředí může dojít k ohrožení řádného průběhu spravedlivé hospodářské soutěže.“

¹¹⁾ Jako příklad lze uvést fenomén tzv. vodní chudoby. Literatura v minulosti identifikovala zejména v případě rozvojových zemí, v nichž není zavedena odpovídající regulace provozování vodárenské infrastruktury a tuto infrastrukturu ovládá soukromá osoba, že lidé zde nezdědka přestávají být schopni platit své účty za drahou vodu, kterou jim nabízí k odběru nijak neomezovaný vlastník monopolní infrastruktury. Blíže např. CASTRO, J. E. Neoliberal water and sanitation policies as a failed development strategy: lessons from developing countries. *Progress in Development Studies*, 2008, roč. 8, č. 1, s. 63-83, ISSN 1464-9934, či WEIZSÄCKER, E. U., YOUNG, O., FINGER, M. *Limits to Privatization: How to Avoid Too Much of a Good Thing*. London: Earthscan, 2005. ISBN 978-1844073399.

Tržní selhání se nicméně může projevat i jinak. Velmi zásadním, byť mnohdy opomíjeným typem tohoto selhání je asymetrie informací.¹²⁾ Ta staví na tom, že jedna strana obchodní transakce má o povaze zboží či služby výrazně více informací než strana druhá, a tuto informační převahu je schopná využít ve svůj prospěch na úkor strany druhé. K informacím o produktu přitom patří také informace o objektivní hodnotě zboží (vztažené primárně k produkčním nákladům) a o cenách, které nabízí za obdobné zboží konkurence. Pokud tyto cenové informace má slabší strana k dispozici, je schopna učinit ekonomicky racionální rozhodnutí, tedy zejména nekoupit evidentně „předražené“ zboží. Problémem ovšem je, že na některých trzích tyto cenové informace nemá a je značně obtížné je v krátkodobém horizontu (s ohledem na neodkladnou potřebu obstarat si zboží nebo službu) přesně zjistit. Banálně řečeno, když někoho akutně bolí zuby, musí vypravit pohřeb pro příbuzného nebo se jen potřebuje co nejrychleji dostat z centra města na letiště, patrně nebude před objednáním služby provádět podrobný tržní průzkum a vyčkávat na nejlepší cenovou nabídku. I v těchto situacích dokáže cenová regulace zajistit, že poskytovatel zboží či služby nezneužije momentálního stavu, kdy se nachází ve výrazně lepší vyjednávací pozici.

K méně častým tržním selháním, které může – byť spíše jen v teoretické rovině – řešit cenová regulace, jinak patří též negativní externality (situace, kdy určité náklady, které by měl nést subjekt, který určité zboží či služby nabízí, dopadají na třetí osoby mimo obchodní vztah) a veřejné statky (užívání statků, které spotřebovávají všichni, neboť je nelze vyloučit ze spotřeby, třebaže se na jejich nákladech nepodílejí). Ty cenová regulace obvykle přímo nepokrývá a stát tyto typy selhání trhu řeší prostřednictvím uvalení různých daní a poplatků.¹³⁾

Regulace cen tedy v současnosti představuje výjimku z výchozího pravidla, že cena se sjednává volně na trhu. Taková výjimka se vždy musí opírat o konkrétní a přesvědčivé zdůvodnění.¹⁴⁾ Až do nedávné doby však zdůvodnění regulace ceny konkrétního produktu zůstávalo spíše implicitní, neboť zákon o cenách pouze obecně vymezil důvody regulace (k tomu viz i dále) a cenové výměry v návaznosti na ně pak toliko stanovily způsob regulace konkrétního produktu nebo služby. Od 1. 1. 2025, kdy nabyla účinnosti velká novela, by se však dosavadní praxe měla podstatně změnit. A to nejen v této dílčí otázce, což ozřejmují dále v textu.

¹²⁾ Blíže např. HOLMAN, R. *Ekonomie*. Praha: C. H. Beck, 2005, s. 172, ISBN 80-7179-891-6; ŠVARC, Z., ZEMAN, J. *Informační asymetrie a tržní selhání*. Praha: Oeconomica, 2009, ISBN 978-80-245-1615-8, nebo rozsudek NSS ze dne 5. 11. 2009, č. j. 1 Afs 60/2009-119, bod 61, či ze dne 14. 4. 2011, č. j. 1 Afs 47/2010-79, bod 34.

¹³⁾ Blíže např. JUREČKA, V. a kol. *Mikroekonomie*. Praha: Grada, 2018, s. 52, ISBN 978-80-271-0146-7, nebo BĚLOHLÁVEK, A. J., HÓTOVÁ, R. *Cenová regulace: z pohledu tuzemské, komunitární a mezinárodní úpravy a ochrany investic*. Ostrava: Sagit, 2008, s. 68-77, ISBN 978-80-7208-676-4.

¹⁴⁾ Jak konstatoval Ústavní soud v nálezu ze dne 23. 5. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 24/99, „(n)ezbytnou součástí demokratického právního státu je i ochrana svobody smluvní vůle, jež je derivátem ústavní ochrany práva vlastnického dle čl. 11 odst.1 Listiny (jehož základním komponentem je *ius disponendi*). Cenová regulace je proto opatřením výjimečným a akceptovatelným pouze za zcela omezených podmínek.“

Překryv forem tržního selhání a zákonných důvodů regulace

Jak jsem již nastínil výše, obecně uznávaným předpokladem vycházejícím z mikroekonomie je, že regulace cen bude v tržním hospodářství vyhrazena v zásadě jen případům selhání trhu, které umožňuje, aby silnější smluvní strana zneužila své výhodnější hospodářské postavení k cenovému diktátu (k precizaci těchto pojmů viz níže). Tento názor je v zásadě souladný s poměrně restriktivním náhledem soudů týkajícím se ústavní konformity konkrétních forem cenové regulace, který je založen na testování proporcionality.¹⁵⁾ Na druhou stranu ale posouzení, zda aktuální tržní stav již skutečně vyžaduje regulaci cen, jakož i volba následných prostředků regulace, patří mezi tzv. *political questions*, které soudní moc může přezkoumávat jen omezeně.¹⁶⁾ To ovšem platí jen za předpokladu, že výkonná moc respektuje zákonné meze.

Je evidentní, že zákon o cenách důvody regulace vymezuje poněkud jiným způsobem, než by předpokládala koncepce tržního selhání. Podle § 3 odst. 2 zákona o cenách¹⁷⁾ *(c) cenové orgány příslušné k regulaci cen podle tohoto zákona mohou regulovat ceny a) je-li trh ohrožen účinky omezení hospodářské soutěže, b) vyžaduje-li to mimořádná tržní situace, c) vyžadují-li to předpisy Evropské unie, nebo d) vyžaduje-li to veřejný zájem spočívající v udržení vyváženého postavení prodávajícího a kupujícího u zboží zcela nebo zčásti dotovaného z prostředků státního rozpočtu nebo z jiných veřejných rozpočtů.* Tento taxativní výčet tak představuje jednotlivé alternativy, při nichž mohou orgány veřejné moci podle aktuální právní úpravy přistoupit svými podzákonnými akty k regulaci cen.

Z citace § 3 odst. 2 zákona o cenách vyplývá, že první zákonný důvod [pod písm. a)] zjevně reaguje na selhání trhu dané odklonem od efektivní konkurence. Jak už jsem naznačil výše, pod tento důvod lze zařadit cenovou regulaci, která se dotýká primárně síťových odvětví s přirozeným monopolem (typicky dodávky pitné vody a odvádění odpadních vod), ale rovněž odvětví, která podléhají úřednímu schválení (získání určité licence), čímž je nabídková strana trhu značně koncentrovaná – a struktura trhu tak vykazuje zpravidla oligopolní rysy. Takto je dosud vnímána např. regulace hromadné osobní dopravy¹⁸⁾, nicméně sem půjde podřadit také např. regulaci cen léčivých přípravků.¹⁹⁾ V minulosti pak toto ospravedlnění bylo aplikovatelné také

¹⁵⁾ Např. nález ÚS ze dne 19. 3. 2003, Pl. ÚS 2/03. Podle nálezu ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 8/02, pak „(c)enová regulace sama o sobě nemůže být v demokratickém právním státě považována za neústavní. Otázkou ke zvažení proto vždy je, ve kterých případech (druh zboží a služeb), vůči komu (výrobci, prodejci), jakou formou (cenové rozhodnutí, podzákonný předpis, zákon) a v jakém rozsahu (princip přiměřenosti, ochrana podstaty a smyslu základního práva nebo svobody) je přípustné ji použít.“ K širší diskusi zásady proporcionalita a možného zásahu cenové regulace do ústavně zaručených práv viz BĚLOHLÁVEK, A. J., HOTOVÁ, R. *Cenová regulace: z pohledu tuzemské, komunitární a mezinárodní úpravy a ochrany investic*. Ostrava: Sagit, 2008, s. 59-67, ISBN 978-80-7208-676-4.

¹⁶⁾ Podle rozsudku NSS ze dne 30. 7. 2015, č. j. 4 As 60/2015-33, „Nejvyšší správní soud nejprve předestírá, že cenová regulace je obecně považována za ústavní prostředek, kterým stát vede svoji politiku (...) Zároveň zavedení cenové regulace je především politickým rozhodnutím, do kterého by soudy měly zasahovat pouze zdržlivě.“ Obdobně též rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2009, č. j. 2 Afs 90/2009-68.

¹⁷⁾ Před velkou novelou byly důvody regulace shrnuty v § 1 odst. 6 zákona o cenách.

¹⁸⁾ Bliže rozsudek NSS ze dne 30. 7. 2015, č. j. 4 As 60/2015-33.

¹⁹⁾ Viz např. rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2014, č. j. 8 Afs 81/2013-44, který popisuje znaky koncentrovaného

pro služby související se svozem a odstraňováním odpadu, které však později Ministerstvo financí z cenových výměrů vyřadilo. Kvůli pochybnostem o ospravedlnění regulace ve vztahu k omezení hospodářské soutěže pak došlo také k nucenému ukončení cenové regulace soukromého nájemního bydlení, přičemž řízení před Ústavním soudem v těchto věcech představovala jednu z nejzásadnějších soudních kauz počátku nového tisíciletí.²⁰⁾

Dosavadní praxe se musela v návaznosti na restriktivní pojetí cenové regulace ze strany soudů potýkat především s otázkou, pod jaký zákonný důvod podřadit velmi časté případy informační asymetrie, která překvapivě není v taxativním výčtu zákonných důvodů pro regulaci výslovně zmíněna (a to ani po velké novele). Zde byl upřednostněn ten výklad, že informační asymetrie v důsledku přináší omezení efektivní hospodářské soutěže, a proto i tato forma tržního selhání spadá pod první jmenovaný důvod pro uplatnění cenové regulace.²¹⁾ Toto ospravedlnění sice nelze považovat za úplně přiléhavé (nelze např. tvrdit, že by např. pražský trh s taxislužbou byl silněji koncentrován, a tedy že by si tedy návštěvník metropole nemohl vybrat z většího množství nabídek této služby), avšak na druhou stranu je nepochybné, že informační asymetrie v praxi přináší obdobné důsledky jako neefektivní hospodářská soutěž, tedy možnost, aby silnější strana zneužila své výhodnější hospodářské postavení. Proto zůstává i přes ne zcela šťastnou textaci zákona o cenách jedním ze základních a zcela legitimních důvodů pro regulaci cen.

Zákon o cenách dále předpokládá, že tržní selhání může vyplynout i z určité mimořádné (krizové) situace [pod písm. b)], jejímž důsledkem jsou excesivní ceny. Cílí tak na neobvyklé situace, které s sebou přináší „cenový šok“. Takových situací se v posledních letech událo hned několik, což tento důvod pro regulaci postavil do zcela nového světla. Stačí vzpomenout např. na akutní nedostatek ochranných pomůcek po vypuknutí pandemie covid-19, který později vedl Ministerstvo financí ke stanovení maximálních cen respirátorů.²²⁾ Dalším případem využití tohoto zákonného důvodu pak byla snaha vlády o tzv. „zastropování“ některých cen (tj. určení maximálních cen) souvisejících s dodávkou elektrické energie s ohledem na jejich razantní zvyšování

(byť zpravidla ne monopolního) trhu, jehož důsledkem mohou být nepřiměřeně vysoké ceny pro odběratele.

²⁰⁾ Viz nálezy Ústavního soudu ze dne 21. 6. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 3/2000, ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 8/02, a ze dne 19. 3. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 2/03.

²¹⁾ Např. v rozsudku NSS ze dne 28. 4. 2011, č. j. 7 Afs 109/2009-91, se uvádí, že „Nejvyšší správní soud má za to, že provozování taxislužby představuje trh, který je (a to zejména v hlavním městě Praze) postižen silnou informační asymetrií (nedostatek informací zákazníků, jazyková bariéra, neznalost podmínek a celkového kontextu uživatelů služby), která ve svém důsledku vede k selhávání trhu a k omezení efektivní hospodářské soutěže. Tento trh tedy zcela jednoznačně odpovídá hypotéze obsažené v § 1 odst. 6 zákona o cenách.“ V rozsudku ze dne 5. 11. 2009, č. j. 1 Afs 60/2009-119, pak Nejvyšší správní soud k přípustnosti regulace v podmínkách informační asymetrie konstatoval, že „(j)e možno považovat za notoriu, že trhy s nedokonalými informacemi mají zásadně oslabenou sebečisticí schopnost“, k čemuž posléze odkázal šířeji na účel zákona o cenách, kdy smyslem a účelem cenové regulace má být právě ochrana před negativními dopady nedokonalého trhu.

²²⁾ Výměr MF č. 03/2020, kterým se mění seznam zboží s regulovanými cenami vydaný výměrem MF č. 01/2020. Maximální cena byla později stanovena také pro tzv. PCR testy, viz Cenový předpis Ministerstva zdravotnictví 1/2021/CAU ze dne 24. 11. 2020.

po zahájení konfliktu na Ukrajině.²³⁾ V případě těchto opatření se vždy jednalo o dočasnou záležitost řešící aktuální neschopnost trhu zajistit velkému počtu osob přijatelné ceny určitých produktů, u kterých neexistuje zcela vhodný substitut (a ani podstatné zvýšení ceny tedy nevyvolává substituční efekt). Je ovšem diskutabilní, zda zavedení regulace v této oblasti přišlo včasné a zda stanovené maximální ceny nebyly nastaveny příliš vysoko – a tedy do jaké míry tedy skutečně uvedená opatření znemožnila silnější straně, aby zneužila své výhodnější hospodářské postavení. Podle autora bylo v těchto situacích namíste spíše zavedení cenového moratoria, které by vedlo k dočasnému „zmrazení“ dosavadních cen, avšak podstatné je doplnit, že zavedení cenového moratoria klade na cenové orgány nutnost rozhodnout skutečně bezodkladně (zmrazovat ceny na již zvýšené úrovni totiž nedává valný smysl), což se v počátcích krize nestalo. Institut cenového moratoria vláda využila v době pandemie pouze pro krátkodobou regulaci nájemného z bytů. Toto opatření nepochybně mohlo přinést zamýšlené účinky, neboť zdražování v této oblasti zpravidla podléhá nutnosti delších jednání o dodatku původní nájemní smlouvy.^{24) 25)}

Dalším důvodem cenové regulace [písm. c)] je stav, kdy tuto regulaci vyžaduje unijní právo. S ohledem na postavení unijního práva v rámci hierarchie právních předpisů (aplikační přednost přímo použitelných norem před zákonem) je nasnadě, že regulace cen nutně nemusí mít svůj základ v zákonné úpravě. V minulosti se jednalo zejména o specifické určování cen u některých zemědělských a potravinářských produktů. To se mj. promítalo i do cenových výměřů, které stanovovaly maximální ceny pro některé mléčné výrobky do škol (později se však od regulace školního mléka, která byla dle autora textu svým nastavením i z hlediska případné existence tržního selhání iracionální, upustilo).²⁶⁾ V tomto případě šlo o určitý pokus řešit situaci na trzích, které jsou

²³⁾ Nařízení vlády č. 298/2022 Sb., o stanovení cen elektřiny a plynu v mimořádné tržní situaci a o stanovení s tím souvisejícího nejvyššího přípustného rozsahu majetkového prospěchu zákazníka.

²⁴⁾ Nařízení vlády č. 202/2020 Sb., kterým se stanoví cenové moratorium nájemného z bytů.

²⁵⁾ Na druhou stranu, cenová regulace má i v mimořádných situacích své mantinely. Především je nutné, aby přijatá opatření byla proporcionální. V tomto ohledu lze upozornit – byť se daná věc přímo nedotýká české právní úpravy – na nařízení maďarské vlády č. 6/2022 [*Az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022 (I. 14.) Korm. Rendelet*], jímž v roce 2022 došlo k regulaci cen některých základních potravin (např. cukru, mléka či mouky), na které se vztahuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1308/2013 (společná organizace trhů se zemědělskými produkty). Tato regulace počítala se stanovením maximálních cen vybraných potravin tak, že maloobchodní prodejní cena nesměla překročit cenu uplatňovanou ke dni 15. 10. 2021 (tj. ještě v předkrizové době). Aby se předešlo tomu, že obchodníci v Maďarsku za takto regulovanou cenu přestanou zboží nabízet, stanovila maďarská vláda současně i povinnost toto zboží nadále prodávat v průměrném denním množství a rovněž povinnost zajistit dostatečné zásoby tohoto zboží. Za nesplnění daných povinností hrozila obchodníkům pokuta. Ačkoli se toto opatření opíralo o srozumitelné zdůvodnění týkající se vysoké míry inflace a nutnosti ochránit spotřebitele, s ohledem na značná omezení pro hospodářskou soutěž, které přineslo, jej Soudní dvůr EU v rozsudku ze dne 12. 9. 2024 ve věci C557/23, *SPAR Magyarország Kft.*, posoudil jako překračující rámec toho, co je nezbytné k dosažení takto stanovených cílů, a tedy neproporcionální. Ani v případě mimořádné tržní situace se tak neotvírá cesta k bezbřehému uplatňování cenové regulace. Maďarská vláda pak v návaznosti na uvedený rozsudek zavedla regulaci výše ochodní přírážky prodávajícího u vybraných základních produktů běžné denní potřeby.

²⁶⁾ Viz nařízení vlády 74/2017 Sb., o stanovení některých podmínek pro poskytování podpory

dotčeny zásadní veřejnoprávní intervencí, jež omezuje podmínky pro hladké využití standardního tržního mechanismu. Tento trh z politického rozhodnutí (mj. s cílem zajistit občanům v EU dostupné potraviny) nefunguje zcela podle tržních principů, které by umožňovaly spravedlivou alokaci hodnoty mezi nabídkovou a poptávkovou stranu, čímž stát využíval možnosti ovlivňovat i konečné ceny některých produktů, které jsou fakticky dotovány z veřejných prostředků.

Jiným, již mnohem lépe ospravedlnitelným případem penetrace unijního práva do regulace cen může být právní úprava užití železniční infrastruktury a veřejně přístupných vleček podle směrnice 2012/34/EU, o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru, a prováděcího nařízení Komise (EU) 2015/909, o způsobech výpočtu nákladů přímo vynaložených na provoz železniční dopravy.²⁷⁾ Je zjevné, že i zde za cenovou regulací stojí jedinečná (svou povahou monopolní) infrastruktura a omezená možnost poptávajících subjektů tuto infrastrukturu využívat, což dává silnější smluvní straně (tomu, kdo infrastrukturu provozuje) do rukou nástroj, jak zneužít své výhodnější hospodářské postavení.

Ve značné míře obecnosti je pak v zákoně o cenách vymezen také poslední důvod [pod písm. d)], tedy pokud regulaci vyžaduje veřejný zájem spočívající v udržení vyváženého postavení prodávajícího a kupujícího u zboží zcela nebo zčásti dotovaného z veřejných rozpočtů. Pod tento důvod může rovněž spadat cenová regulace léčivých přípravků podle zákona č. 48/1997 Sb. o veřejném zdravotním pojištění, které jsou alespoň částečně hrazeny z prostředků veřejného zdravotního pojištění.²⁸⁾ V případě této regulace tedy přistupuje k prvku omezení hospodářské soutěže (výrobní licence podstatně omezující počet subjektů na straně nabídky) a prvku důležitosti daných produktů pro člověka též prvek dotování ze systému veřejného zdravotního pojištění.

Ke shora popsáním důvodům lze doplnit, že zákon o cenách dlouhodobě specifikoval ještě jeden samostatný důvod regulace. Ten spočíval v zajištění odvodu spotřební daně na tabákové výrobky, u nichž byla zpravidla cenovým výměrem stanovena pevná cena pro konečné spotřebitele. Velkou novelou tento důvod regulace nebyl nijak dotčen – tato novela s jeho ponecháním v zákoně o cenách počítala. Lze ovšem upozornit, že narozdíl od většiny jiných regulovaných produktů není účelem stanovení pevných cen tabákových výrobků zajistit slabší smluvní straně dostupnou cenu pro konečné zákazníky (cena by měla naopak zákazníky od koupě odradit), ale předcházet únikům na spotřební dani, resp. obecněji zajistit efektivní výběr daní uvalených na produkty s negativním dopadem na lidské zdraví. Zřejmě i tato zjevná odlišnost vedla zákonodárce k tomu, že prostřednictvím jiného novelizačního zákona, který se týkal úpravy spotřebních daní (zákon č. 462/2024 Sb.), došlo

na dodávky ovoce, zeleniny, mléka a výrobků z nich do škol a o změně některých souvisejících nařízení vlády.

²⁷⁾ NAISER, T., JANEČKOVÁ, M., SVOBODOVÁ, D. *Zákon o cenách. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2021. ISBN 978-80-7676-199-5.

²⁸⁾ Viz např. Cenový předpis Ministerstva zdravotnictví ze dne 29. 11. 2023, č. 2/2024/OLZP.

k odstranění tohoto regulatorního důvodu ze zákona o cenách. Důvodová zpráva k uvedenému zákonu (sněmovní tisk 736/0, deváté volební období) daný krok zdůvodnila tím, že v návaznosti na změnu určování cen cigaret pro konečného spotřebitele dochází k úplnému vynětí oblasti stanovování cen cigaret ze zákona o cenách, přičemž daná oblast bude nově komplexně upravena pouze v zákoně o spotřebních daních.

Jak je zjevné z výše uvedených úvah, stanovení cen v oblasti tabákových výrobků nemělo mnoho společného s ochranou slabší smluvní strany. Ostatně i způsob stanovování tohoto typu cen předpokládaný zákonem o spotřebních daních (na základě návrhu výrobce, nikoli z moci úřední na základě identifikace tržního selhání) se výrazně odchyloval od cenové regulace jiných produktů. Poněvadž tedy v případě tabákových výrobků šlo o otázku zajištění příjmů veřejných rozpočtů formou daní, bylo i podle názoru autora rozumným řešením, aby toto úřední stanovování cen bylo upraveno výhradně daňovou legislativou, a zákon o cenách byl vyhrazen toliko k ochraně slabší smluvní strany.

Shrnuto, i přes zjevný úmysl zákonodárce zajistit, aby právní úprava reflektovala koncepci tržního selhání²⁹⁾, je na místě tvrdit, že nynější důvody regulace se s tímto teoretickým konceptem zcela nepřekrývají. Za klíčové pro případnou budoucí reformu cenových předpisů považují, aby byla do zákona o cenách výslovně doplněna informační asymetrie, která v praxi patří k běžným jevům, ale zákon o cenách ji i nadále pomíjí – zřejmě s tím, že její přípustnost byla v minulosti dovozena judikaturním výkladem. Tento strohý výklad, založený na obdobných důsledcích jako při omezení hospodářské soutěže, však není zcela korektní a *ad absurdum* umožňuje rozšiřovat regulaci i do sfér, které nemají s ochranou slabší strany mnoho společného.

Jde-li o formy tržního selhání v podobě externalit a veřejného statku, ty zákonodárce pokrývá prostřednictvím jiné legislativy (externality např. uložením různých plateb a odvodů za znečišťování životního prostředí, veřejný statek pak povinným zdaněním, které umožňuje získat finanční zdroje pro jeho poskytování), a není proto důvod, aby vlastní řešení přinášel i zákon o cenách. Rovněž není na škodu, pokud zákon o cenách zachová důvod spočívající v regulaci nastavené unijním právem (byť případ regulace přístupu na dráhu lze podřazovat pod omezení hospodářské soutěže) a rovněž důvod vázaný na zboží dotované z veřejných prostředků. V případě některých léčivých přípravků (např. tam, kde již vypršela jakákoli ochrana duševního vlastnictví, a výrobu tak nezávisle na sobě zajišťuje větší počet společností) by totiž teoreticky mohla být dovozena sice slabší, ale stále ještě dostatečná úroveň konkurence, což by do budoucna regulaci v této citlivé oblasti mohlo činit pochybnou, přestože se jedná o otázku dostupné ceny zcela klíčových produktů pro jednotlivce, ale i otázku ochrany veřejných financí před nehospodárnými výdaji. Stát zde tedy má i nadále legitimní zájem na nadstandardní právní regulaci oproti trhům s „běžným“ zbožím.

²⁹⁾ K tomu viz i důvodovou zprávu k velké novele (sněmovní tisk 633/0, deváté volební období), podle níž: „(c)ílem cenové regulace je zejména narovnávat tržní prostředí za situace, kdy běžné mechanismy na trhu selhávají.“

Cenové výměry ve formě opatření obecné povahy

Jestli lze po velké novele někde identifikovat opravdu zásadní změnu oproti dřívějšímu právnímu stavu, pak to jistě bude otázka právní formy cenových výměrů. I tuto otázku musel v minulosti opakovaně posuzovat Ústavní soud, neboť zákon o cenách dosud vycházel poněkud nestandardně z toho, že akt veřejné správy, který reguluje na zákonném základě neurčitý počet adresátů (často všechny osoby, které v tuzemsku obchodují s regulovaným zbožím či službou), bude mít zpravidla formu tzv. cenového rozhodnutí.³⁰⁾ Z hlediska správního práva se z označení aktu jako „rozhodnutí“ jevílo, že tato neobvyklá forma nemůže být považována za právní předpis, přestože jí nelze upřít, že svou povahou jde spíše o normativní než o individuální správní akt.³¹⁾ V pozdějších letech se však tento náhled změnil tak, že judikatura cenovým rozhodnutím (výměrům) přiznala materiálně formu právního předpisu *sui generis*, a to zejména kvůli obecnému obsahu dané regulace.³²⁾ Tento náhled se pak dále reprodukoval také v rozsudcích obecných soudů.³³⁾

I po vyřešení problému s nejasnou právní formou cenových rozhodnutí nicméně zůstávaly formy regulace předpokládané zákonem o cenách poměrně nepřehledné. Cenová rozhodnutí se totiž běžně (ale nikoliv vždy) označovala jako „výměry“, v nichž správní orgány stanovovaly konkrétní regulované zboží a způsob jeho regulace. Tyto výměry neměly jednotné publikační místo a vydávaly se v různorodých médiích, nejčastěji ve věstnících ústředních správních úřadů. Typickou situací tedy bylo, že adresát právní úpravy si musel nejprve vyhledat příslušnou částku věstníku (věstníky byly později dostupné i na internetových stránkách cenového orgánu) a v něm pak nalézt konkrétní výměr, přičemž dané výměry – zákonem považované za cenová rozhodnutí, ale z materiálního hlediska mající formu právních předpisů – se vydávaly každoročně znovu.

Velká novela tento nepřehledný stav alespoň částečně zjednodušila. Cenová regulace je nově založena na tom, že cenovým výměrům je přímo ze zákona přiznána forma opatření obecné povahy (§ 3 odst. 3 zákona o cenách).³⁴⁾ Představují tedy tzv. abstraktně-konkrétní správní akt, který není rozhodnutím, ale ani právním předpisem (§ 171 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). Opatření obecné povahy lze chápat jako správní akt s konkrétně určeným předmětem a abstraktně vymezeným okruhem adresátů. Za jeho výchozí pojmové znaky lze označit právě konkrétnost předmětu a obecnost adresátů.³⁵⁾

³⁰⁾ Např. cenové moratorium se však stanovovalo nařízením vlády.

³¹⁾ Např. usnesení ÚS ze dne 8. 12. 1999, sp. zn. I. ÚS 422/99, v němž Ústavní soud v souvislosti s výměrem MF podotknul, že „(n)ejedná se tedy o právní předpis, jde zřejmě o akt vydaný na základě § 10 cenového zákona, který má ovšem specifickou, normativní povahu, neboť nesměřuje vůči konkrétnímu právnímu subjektu, ale zavazuje - obdobně jako právní předpis - blíže neurčený, resp. neurčitý okruh (počet subjektů, které právně disponují s určitým druhem zboží.“

³²⁾ Nález ÚS ze dne 23. 5. 2000, Pl. ÚS 24/99, či ze dne 20. 11. 2002, Pl. ÚS 8/02.

³³⁾ Např. rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2007, č. j. 6 As 34/2005-66.

³⁴⁾ K tomu srov. usnesení NSS ze dne 6. 8. 2010, č. j. 2 Ao 3/2010-55. V tomto usnesení se Nejvyšší správní soud zabýval tím, proč cenová rozhodnutí vydaná na základě dřívější úpravy nemají materiálně povahu opatření obecné povahy.

³⁵⁾ Rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005, či ze dne 12. 11. 2020, č. j. 1 As 375/2020-88,

Základním rysem opatření obecné povahy je však podle § 173 odst. 1 správního řádu také to, že obsahuje individuální odůvodnění, jehož obsah je pod drobnohledem v rámci přezkumu ze strany správních soudů [§ 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“)].³⁶⁾ Právě existence konkrétního odůvodnění představuje zřejmě nejvýznamnější výzvu pro cenové orgány stanovující regulaci, neboť dosavadní výměry jakožto právní předpisy *sui generis* jednotlivě zdůvodňovány nebyly. Presumovalo se totiž, že v případě trhu s konkrétním zbožím či službou existuje některý z obecných zákonných důvodů regulace (viz výše); tento předpoklad případně mohl být vyvrácen v řízení o zrušení právního předpisu před Ústavním soudem. Nyní tak bude muset cenový regulátor vedle stanoveného způsobu regulace cen (maximální ceny, věcně usměrňované ceny apod.) přímo v opatření obecné povahy jednoznačně vymezit konkrétní trh, jenž by měl mít vždy věcnou, geografickou a časovou stránku³⁷⁾, a kromě toho dostatečně popsat, který ze zákonných důvodů regulace byl na tomto trhu naplněn a proč.

Jak vyplývá z prvních vydaných opatření obecné povahy podle zákona o cenách, která již byla zveřejněna v Cenovém věstníku Ministerstva financí³⁸⁾, jak ministerstvo, tak i orgány územní samosprávy jsou schopni vymezit trh podrobený regulaci (z hlediska věcného, geografického a časového) a umí srozumitelně popsat selhání na tomto trhu, na což pak navazuje stanovení přiměřeného způsobu regulace cen sloužícího k ochraně slabší strany.³⁹⁾ Konkrétní zdůvodnění cenové regulace lze jistě považovat za krok správným směrem, neboť vedle vyššího standardu ochrany práv potenciálně přináší i vyšší legitimitu stanovené cenové regulace (tj. přesvědčení občanů na tom, že daná záležitost má z rozumných důvodů podléhat regulaci) a rovněž lepší pochopení, jaké skutečnosti k regulaci vedou a jak bude nastavena.

nebo též HEJČ, D., BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-276-2.

³⁶⁾ K obsahovým náležitostem opatření obecné povahy a k otázce jeho nepřezkoumatelnosti blíže např. rozsudek NSS ze dne 24. 7. 2025, č. j. 1 Afs 82/2025-33. V uvedené věci je rovněž zajímavé, že také úprava místního koeficientu daně z nemovitých věcí je nově (od roku 2025) stanovována opatřením obecné povahy, a to namísto obecně závazné vyhlášky, což zlepšuje ochranu adresátů tohoto opatření. Podle NSS „(z)měna formy z obecně závazné vyhlášky na opatření obecné povahy byla naopak motivována zajištěním vyššího standardu ochrany dotčených osob při přijímání a případném soudním přezkumu úpravy místních koeficientů.“

³⁷⁾ Koncept trhu je obecně vymezen v § 2 odst. 2 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), a to tak, že „(r)elephantním trhem je trh zboží, které je z hlediska jeho charakteristiky, ceny a zamýšleného použití shodné, porovnatelné nebo vzájemně zastupitelné, a to na území, na němž jsou soutěžní podmínky dostatečně homogenní a zřetelně odlišitelné od sousedících území.“ V tomto ohledu lze říct, že jde o prostorový a časový souběh nabídky a poptávky po konkrétním zboží (službě) a jeho (jejich) substitutech.

³⁸⁾ Viz <<https://www.mfcr.cz/cs/kontrola-a-regulace/cenova-regulace-a-kontrola/cenovy-vestnik/2025>> [citováno 28. 7. 2025].

³⁹⁾ Je nutné připomenout, že orgány územní samosprávy jsou zmocněny vydávat vlastní cenové výměry jen v rozsahu, v němž jim to umožňuje cenový výměr Ministerstva financí (viz § 18j a § 18k zákona o cenách). Typicky může jít o regulaci cen za nucené odtahy vozidel či služby parkovišť. Také samotné Ministerstvo financí již v roce 2025 vydalo cenové výměry, které se adaptují na novou právní formu opatření obecné povahy.

Nutno dodat, že oproti „běžným“ případům opatření obecné povahy se zákonodárce u cenových výměřů snažil o vyšší flexibilitu, která je nezbytná vzhledem k nutnosti urychlené reakce na určitou mimořádnou situaci. Podle § 3 odst. 4 zákona o cenách se tak návrh cenového výměřů nezveřejňuje a nepodávají se k němu námitky ani připomínky, stejně jako se neprovádí veřejné projednání. Standardní řízení o vydání opatření obecné povahy tak, jak jej pojímá zejména § 172 správního řádu, tedy v případě cenových výměřů neprobíhá, čímž způsob vydání opatření dále připomíná spíš postup vedoucí k vydání podzákonného právního předpisu. Jako vhodný krok se pak jeví rovněž zkrácení obecné lhůty pro napadení opatření obecné povahy ve správním soudnictví na tři měsíce (§ 3 odst. 6 zákona o cenách, srov. § 101b odst. 1, 2 s. ř. s.), neboť u většiny cenových výměřů dochází ke každoročnímu vyhodnocování jejich účinků, a to vzhledem k faktickým změnám parametrů na trhu (změny tržních cen, změny ve struktuře trhu, změny v doprovodné legislativě apod.).

Cenovým výměřem se nově stanoví i tzv. cenové moratorium, které dříve mělo formu nařízení vlády. Prostřednictvím velké novely tudíž došlo i k určitému sjednocení právní formy pro všechny způsoby cenové regulace (stanovení cen, věcné usměrňování cen a cenové moratorium), což lze taktéž považovat za žádoucí změnu.

Naproti tomu negativním důsledkem zavedení formy opatření obecné povahy může být situace, kdy správní soud opatření obecné povahy v průběhu jeho účinnosti pro nezákonnost zruší, a na základě tohoto zrušení vyvstane otázka, zda náhodou nemá silnější smluvní strana nárok na náhradu rozdílu mezi regulovanou cenou (jejíž stanovení bylo označeno za nezákonné) a cenou, kterou by jinak uplatňovala na neregulovaném trhu. V takových sporech se často může jednat o velmi vysoké finanční částky a jejich iniciaci ze strany silnější smluvní strany nelze považovat za zcela vyloučenou.⁴⁰⁾ Případné zrušení opatření obecné povahy rovněž může vést k dočasné absenci jakékoli regulace vedoucí k nekontrolovanému nárůstu cen, neboť správní soudy ruší opatření obecné povahy bez toho, aby odkládaly právní moc či vykonatelnost svého rozhodnutí (a poskytnuly tak cenovému orgánu dostatečný prostor, aby regulaci stačil vydat znovu a již se zohledněním právního názoru soudu). V tomto směru lze dát na zvážení, zda by k těmto eventuálním situacím neměla právní úprava rovněž přijmout určitý konkrétní postoj.

Účinná pojistka ve formě zneužití výhodnějšího hospodářského postavení?

Zatímco z hlediska forem právní regulace přinesla velká novela značné změny, pokud jde o otázku logiky vymezení způsobů regulace a protiprávního jednání, zůstal zákon o cenách bez výraznějších zásahů. Jak již bylo akcentováno výše, prvořadým smyslem zákona o cenách je pacifikace dopadů tržního selhání, přičemž konkrétním důsledkem tohoto selhání může být využití (či spíše zneužití) výhodnější vyjednávací pozice silnějších smluvních stran vůči slabším k uplatnění cenového diktátu, při němž je cena závislá v zásadě jen na libovůli

⁴⁰⁾ K tomu srov. BĚLOHLÁVEK, A. J., HÓTOVÁ, R. *Cenová regulace: z pohledu tuzemské, komunitární a mezinárodní úpravy a ochrany investic*. Ostrava: Sagit, 2008, s. 49-57, ISBN 978-80-7208-676-4.

silnější strany (je tedy vlastně jednostranně určována, a to bez korekčního účinku fungujících tržních omezení). Zákon o cenách proto dlouhodobě obsahuje určitou obecnou pojistku proti cenovému diktátu, kterou lze využít primárně v případech, kdy cenová regulace konkrétního zboží či služeb nebyla určena žádným cenovým výměrem, avšak i přesto zjevně dochází k tržnímu selhání a z něj plynoucímu cenovému diktátu. Touto pojistkou je obecný zákaz zneužití výhodnějšího hospodářského postavení podle § 2 odst. 3 zákona o cenách. Podle této klauzule (*p*)*rodávající ani kupující nesmí zneužít svého výhodnějšího hospodářského postavení k tomu, aby získal nepřiměřený majetkový prospěch.*⁴¹⁾

Ustanovení ke zneužití výhodnějšího hospodářského postavení (a rovněž stanovení, jak výhodnější hospodářské postavení zjistit, viz § 2 odst. 4 zákona o cenách) by měla být dle mého soudu systematicky zařazena pod možné způsoby regulace cen, neboť jde o jakousi zbytkovou kategorii, při jejímž uplatnění lze dosáhnout ochrany slabší smluvní strany i bez existence *ex ante* cenové regulace stanovené opatřením obecné povahy. I nadále (po velké novele) nicméně zákaz zneužití výhodnějšího hospodářského postavení nelogicky nacházíme v § 2 zákona o cenách (nyní nazvaném „Uplatňování ceny“), který se zabývá primárně dohodou o ceně a tím, z jakých veličin se cena obecně skládá. Tento zcela klíčový způsob regulace cen, díky němuž lze předcházet cenovému diktátu na neregulovaných⁴²⁾, ale selháním fakticky postižených trzích, tak v zákoně zcela zapadá a jeví se spíš tak, že jde o teoretické vymezení určitého pojmu, který do systematiky zákona vlastně příliš nepatří, což ovšem není pravda.

Neuralgickým bodem zákazu zneužití výhodnějšího hospodářského postavení bylo v minulosti neúměrně složité prokazování toho, že se určitý subjekt skutečně nachází ve výhodnějším hospodářském postavení – tedy že má vůči své protistraně (či protistranám) natolik silnou pozici, že si může dovolit ji (je) „vykořisťovat“ zejména v důsledku skutečnosti, že nepodléhá podstatné cenové soutěži. Je třeba dodat, že stejně jako v případě dominantního postavení podle § 10 zákona o ochraně hospodářské soutěže nezakládá samotné zjištění výhodnějšího hospodářského postavení určitého subjektu (tedy identifikace

⁴¹⁾ Nutno podotknout, že v soukromém právu takovou pojistku („poslední záchranu“) může představovat zejména § 433 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, podle něhož: „(k)do jako podnikatel vystupuje vůči dalším osobám v hospodářském styku, nesmí svou kvalitu odborníka ani své hospodářské postavení zneužít k vytváření nebo k využití závislosti slabší strany a k dosažení zřejmě a nedůvodně nerovnováhy ve vzájemných právech a povinnostech stran.“ Vymahatelnost tohoto ustanovení se však s ohledem na procesní zásady soukromého práva (zejména plně uplatnění dispoziční zásady a rozložení důkazního břemene) jeví jako dosti problematická, a to i vzhledem k tomu, že toto ustanovení je nucena vymáhat sama slabší smluvní strana.

⁴²⁾ Autor dodává, že může jít i o trhy v minulosti deregulované. Typickým případem mohou být služby spojené se svozem odpadu, jejichž regulace v poslední dekádě vymizela z cenových výměrů (lze připomenout, že se tak stalo spíše z politické vůle, závěry judikatury v tomto směru nehrály úplně zásadní roli). Skutečnost, že určitá položka již kvůli politickému rozhodnutí není obsažena v cenových výměrech, však neznamená, že na zjevně oligopolním trhu společností zabývajících se svozem odpadu vymizelo i tržní selhání. Případný cenový diktát těchto společností vůči protistranám, kterým vzhledem k nutné produkci odpadu nezbyvá než tyto služby odebrat, tedy nadále může být předmětem zneužití výhodnějšího hospodářského postavení jakožto zvláštního způsobu regulace cen.

silnější smluvní strany) ze strany cenových orgánů tomuto subjektu správně právní odpovědnost. Ta vzniká, až když smluvní strana ve výhodnějším hospodářském postavení své postavení zneužije stanovením excesivních cen.

Ani postihnutí situací, při nichž je možné hovořit již o „zneužití“, čili o neoprávněném uplatnění cenového diktátu (excesivních cen, které vedou k nepřiměřenému majetkovému prospěchu silnější smluvní strany), ovšem není jednoduchým úkolem. Zjištění excesivních cen většinou vychází z detailní znalosti reálných cen na trhu (resp. na trzích podobných), což zpravidla pro cenový orgán znamená nutnost provedení širokého cenového šetření, a následně i nutnost vyhodnocení sesbíraných dat pomocí statistických metod pro analýzu rozptylu proměnné (v době, kdy byl autor textu pracovníkem cenové kontroly, se využívalo zejména tzv. interkvartilové rozpětí⁴³⁾.⁴⁴⁾

Z hlediska složitosti vymáhání zákazu podle § 2 odst. 3 zákona o cenách ze správní praxe vyčnívá případ, kdy cenové orgány identifikovaly výhodnější hospodářské postavení odběratele hnědého uhlí (provozovatele tepelné elektrárny) vůči dodavateli tohoto uhlí (těžební společnosti). Jeho zjištění bylo založeno primárně na existenci dlouhodobé smlouvy, která se v určitém okamžiku stala jednostranně nevýhodnou, avšak v důsledku faktické závislosti slabší strany na odběrateli nadále pokračovala. Cenové orgány v tomto případě dovodily i to, že uplatňováním excesivních – v tomto případě nepřiměřeně nízkých – výkupních cen došlo ke zneužití výhodnějšího hospodářského postavení kupujícího.⁴⁵⁾ Specializovaný finanční úřad mu vzhledem k výši získaného nepřiměřeného majetkového prospěchu za toto zneužití uložil pokutu ve výši 150 mil. Kč, která byla posléze potvrzena Odvolacím finančním ředitelstvím. V rámci soudního přezkumu ovšem došlo ke zrušení tohoto rozhodnutí právě se zdůvodněním, že klíčovou vadou rozhodnutí byla nedostatečná identifikace trhu a vyhodnocení zákonných kritérií existence výhodnějšího hospodářského postavení.

S ohledem na závěry Nejvyššího správního soudu v této „přelomové“ věci vyvstala otázka, do jaké míry je koncepce zneužití výhodnějšího hospodářského postavení vůbec v praxi uplatnitelná. Jejím základním problémem bylo (a vlastně i nadále je), že ačkoli má regulovat asymetrický *vztah dvou konkrétních smluvních*

⁴³⁾ Interkvartilové rozpětí vyjadřuje rozsah poloviny hodnot datové sady okolo jejího středu (mediánu), tedy mezi třetím a prvním kvantilem.

⁴⁴⁾ Pro ilustraci lze uvést, že autor sám např. ve své někdejší pozici zaměstnance cenového orgánu prováděl cenové šetření na základě podnětu vězně, který si stěžoval, že vězeňská prodejna drobného zboží, která je zřízena podle § 23 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, a jejíž ceny i v současnosti obecně reguluje § 31 odst. 2 vyhlášky č. 345/1999 Sb., kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody (tedy nikoli opatření obecné povahy), prodává drobné zboží denní potřeby vězňům nepřiměřeně drah. Pro případnou identifikaci zneužití výhodnějšího hospodářského postavení soukromého provozovatele této prodejny tak autor musel shromáždit údaje o cenách zboží, které uplatňují na zboží jiní prodejci v obci, v níž se dotyčná věznice nacházela (takto trh definuje přímo uvedená vyhláška), a na základě analýzy jejich rozptylu dovodit, zda ceny uplatňované ve věznici jsou již excesivní, anebo nikoliv. Poměrně jednoduchý byl tento případ naopak v tom, že bylo na první pohled zřejmé, že provozovatel vězeňské prodejny není ve vztahu k vězňům vystaven podstatně cenové soutěži, neboť v rámci věznice nebyl vystaven žádné konkurenci.

⁴⁵⁾ Rozsudek NSS ze dne 27. 4. 2022, č. j. 8 As 115/2019-52.

stran a postihovat výrazně nevyvážené cenové podmínky v určité smlouvě, zákon o cenách předpokládá, že jde o postavení „na trhu“, na němž silnější subjekt není vystaven podstatné cenové soutěži (§ 2 odst. 4 zákona o cenách). Tím se koncepce zneužití výhodnějšího hospodářského postavení (přínejmenším zdánlivě) posouvá spíše k systémové úrovni trhu jako celku (tedy k jakési zvláštní analogii konceptu dominantního postavení podle § 10 zákona o ochraně hospodářské soutěže). Tuto obojakou povahu konceptu navíc podporuje demonstrativní výčet kritérií, na jejichž základě se existence výhodnějšího hospodářského postavení posuzuje. Jelikož i po velké novele k nim patří objem prodaného a nakoupeného zboží, hospodářská a finanční síla a také právní a jiné překážky vstupu na trh, lze tvrdit, že kritéria nadále představují svébytný mix vlastností jednotlivých subjektů v bilaterálním vztahu (objem prodaného a nakoupeného zboží, hospodářská a finanční síla) s vlastnostmi trhu jako celku (bariéry vstupu na trh).

V této souvislosti lze připomenout podobnou situaci s problematickou legální definicí silnější smluvní strany podle zákona č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle a nekalých obchodních praktikách při prodeji zemědělských a potravinářských produktů, která v minulosti vyústila až v obtížně řešitelnou tenzi mezi tzv. absolutním a relativním pojetím významné tržní síly. Také v tomto případě zákon (až do 1. 1. 2023) pro účely vyhodnocení asymetrického postavení jedné ze stran obchodu souběžně používal kritéria jak z úrovně individuální, tak i z úrovně trhu jako celku, čímž znesnadňoval jakékoli vymáhání zákazu nekalých obchodních praktik silnějšího odběratele. Který z obou konkurenčních výkladů má dostat přednost – zda výklad založený na absolutním pojetí o tom, že silnější pozice musí být dána vůči všem protistranám na trhu, včetně těch, které reálně mají dostatečnou vyvažující sílu, anebo výklad spočívající v relativním pojetí stavícím na možnosti uplatňování silnější pozice jen vůči některým, zjevně slabším protistranám –, pak s konečnou platností vyřešila až rozsáhlá novelizace zákona (zákon č. 359/2022 Sb.), která navíc vyplynula z pojetí významné tržní síly v nově přijaté směrnici na unijní úrovni.⁴⁶⁾

U výhodnějšího hospodářského postavení podle zákona o cenách však podobný scénář očekávat nelze. Určitou kombinaci systémových a individuálních kritérií k vyhodnocení existence výhodnějšího hospodářského postavení zde nejspíš bude nutné zachovat, a to proto, že i když se cenový diktát odehrává vždy v konkrétním dvoustranném vztahu jedné slabší a jedné silnější smluvní strany (u nichž lze z hlediska kritérií srovnávat jejich obraty a dále hospodářskou a finanční sílu), je nadále nezbytné, aby byla důsledkem existujícího tržního selhání. V opačném případě by totiž docházelo k uplatnění cenové regulace i v oblastech, v nichž to není zcela nezbytné, a regulace by tak překonala mantinely, které pro její uplatňování v minulosti vymezil Ústavní soud.

⁴⁶⁾ Blíže např. BEJČEK, J. *Smluvní svoboda a ochrana slabšího obchodníka*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, ISBN 978-80-210-8185-7, KINDL, J., KOUDELKA, M., HOLÁSEK, M. *Zákon o významné tržní síle. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2024, ISBN 978-80-7400-953-2, či NOVÝ, M. *Market Power, Economic Dependence, or Bargaining Power: Why Do Titans Still Enjoy Protection in Several Member States?* *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2023, roč. 31, č. 1, s. 163-185, ISSN 1210-9126. Z hlediska judikatury pak srov. rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2023, č. j. 3 As 263/2020-43, a nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 30/16.

Předpoklad existence tržního (tedy systémového) selhání je v § 2 odst. 4 zákona o cenách vyjádřen právě tím, že silnější strana není *na trhu* vystavena podstatné cenové soutěži. Systémové pojetí výhodnějšího hospodářského postavení rovněž nelze zcela opustit rovněž kvůli tomu, že existenci excesivních cen obvykle nelze zjistit jinak než porovnáním s cenami obdobných produktů uplatňovaných na typově obdobných trzích (tj. provedením cenového šetření ve smyslu § 12 zákona o cenách).

Lze nicméně tvrdit, že zákon o cenách v této části nadále obsahuje (alespoň podle názoru autora) určité nerozumnosti, o jejichž eliminaci se zákonodárce ve velké novele zjevně snažil. Na jednu stranu je nutné konstatovat, že velká novela přinesla zjednodušení demonstrativního výčtu kritérií pro určení výhodnějšího hospodářského postavení – z výčtu totiž byla odstraněna některá, s ohledem na výše uvedené závěry ne zcela smysluplná kritéria, jako byl podíl na trhu či míra horizontálního a vertikálního propojení na trhu. Současně ale v zákoně zůstalo zachováno kritérium překážek vstupu na trh. K tomuto kritériu je nutné zmínit, že v praxi lze nalézt trhy, na kterých existuje tržní selhání, avšak toto selhání nesouvisí s koncentrací relevantního trhu [omezením hospodářské soutěže ve smyslu § 3 odst. 2 písm. a) zákona o cenách]. Právě tato koncentrace ale bývá udržována právě v důsledku právních a jiných překážek vstupu na trh. Kritérium překážek vstupu na trh tedy neuváženě omezuje možnost identifikovat zneužití hospodářského postavení na jiných nefunkčních trzích než na těch, na nichž lze identifikovat účinky omezení hospodářské soutěže. *De lege ferenda* lze proto doporučit, aby zákonodárce i toto kritérium, které je ve vztahu k důvodům regulace (viz výše) nesmyslně zužující, ze zákona o cenách odstranil, a ponechal tedy kombinaci systémových a bilaterálních charakteristik výhodnějšího hospodářského postavení pouze na kritériu absence podstatné cenové soutěže doplněném o objemy zboží smluvních stran a porovnávání jejich hospodářské a finanční síly.

Další podněty z recentní judikatury

Jak vyplývá z předchozích částí textu, správní praxe v oblasti regulace cen a cenové kontroly se nově musí adaptovat na podmínky, které nastavila velká novela. Tuto praxi nicméně v posledních letech podstatně ovlivňovala též judikatura, jejíž některé závěry mohou rovněž sloužit jako inspirace pro úvahy *de lege ferenda*. Předmětem této části však není podrobná analýza veškeré judikatury v oblasti zákona o cenách za poslední léta, ale toliko v ní poukazují na konkrétní problémy s dosavadní aplikací zákona o cenách, jejichž řešení ze strany soudů může mít význam i pro budoucí znění i výklad zákona o cenách.

Jestliže jsem výše pojednal o dlouhodobě nejasněné právní formě cenových výměrů, nelze než zmínit, že z hlediska judikatury se nynější preference opatření obecné povahy jeví v podstatě jako nezbytné řešení. Nejvyšší správní soud totiž v jednom ze svých nedávných rozsudků⁴⁷⁾ k zákonu o cenách (samozřejmě ve znění před velkou novelou) konstatoval, že nařízení územního samosprávného celku regulující ceny je z hlediska své formy nadále právním předpisem

⁴⁷⁾ Rozsudek NSS ze dne 2. 5. 2025, č. j. 6 As 293/2024-55.

(obecně zavazuje všechny prodávající a kupující určitého zboží), čímž nemůže individuálně stanovovat maximální ceny za využití jednotlivých autobusových nádraží. Regulace v tomto směru dopadala na každého konkrétního vlastníka nádraží jiným způsobem, čímž měla materiálně povahu individuálního správního aktu – nikoli tedy zákonem předpokládanou povahu abstraktního aktu. Tato skutečnost soud vedla k vyslovení nezákonnosti uvedených nařízení, čímž ani správní rozhodnutí o přestupku vydané na jejich základě nemohlo obstát. Z uvedeného rozsudku lze abstrahovat zobecnitelný závěr, že zvolený způsob regulace a míra jeho podrobnosti musí respektovat zákonem předpokládanou formu regulace (tj. zda jde o abstraktní, konkrétní či abstraktně-konkrétní správní akt). Pokud má tedy od 1. 1. 2025 zcela převážít forma opatření obecné povahy, může být nasnadě postupovat při stanovování regulace jinou cestou, než tomu bylo dříve v případě abstraktních aktů.

Co se týče jednotlivých způsobů, jak provést cenovou regulaci (§ 4 zákona o cenách), je třeba upozornit, že poměrně významná část recentní judikatury se dotýká otázek spojených s kontrolou věcně usměrňovaných cen, tedy cen, které nejsou ve vztahu k určitému zboží stanoveny pevně, ale zejména na základě prokázaných ekonomicky oprávněných nákladů, které cenové výměry obecně specifikují, a přiměřeného zisku, jehož výpočet zpravidla precizuje vzorec, který bývá ve výměru taktéž uveden. Určením těchto „přípustných“ položek, které může obsahovat regulovaná cena, je dána struktura její kalkulace, kterou musí adresáti regulace pro účely případné kontroly uchovávat v rámci cenové evidence (§ 11 zákona o cenách). Jedním z příkladů použití věcně usměrňovaných cen je (resp. byla⁴⁸⁾ regulace některých pohřebních služeb. V tomto směru jeden z provozovatelů pohřebních služeb namítal, že závazná pravidla pro kalkulaci ceny uvedená ve výměru nejsou dostatečně precizována, čímž není cenová regulace předvídatelná a určitá. Nejvyšší správní soud však tomuto názoru nepřisvědčil⁴⁹⁾ s tím, že toliko obecné vymezení oprávněných nákladů ve výměru prostřednictvím výčtu položek je dostačující, a to i proto, že umožňuje tyto položky individualizovat ve vztahu ke specifickým podnikání té či oné osoby. Věcná pravidla pro tvorbu cen tedy nemohou být všeobsažná. Ve zmiňovaném rozsudku byla také dovozena povinnost vést evidenci i o jednotlivých položkách kalkulace, což je rovněž zásadní závěr využitelný při budoucí aplikaci cenových předpisů, který by bylo případně záhodno promítnout i do textu právní úpravy.

⁴⁸⁾ Také v tomto případě jde o položku cenového výměru Ministerstva financí, která byla v nedávné době na celostátní úrovni deregulována. I přes evidentní tržní selhání v podobě asymetrie informací (navíc podpořené obecnou cenovou netransparentností na tomto trhu, kdy pohřební služby zpravidla na svých internetových stránkách neuvádí žádné ceníky, které by umožňovaly pozůstalým „těžít“ z řádné cenové soutěže) v současnosti cenový výměr umožňuje regulaci případně zavést pouze na obecní či krajské úrovni (srov. položky Výměru 01/2025 ze dne 21. listopadu 2024, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami, a proti tomu položky Výměru 01/2017 ze dne 25. 11. 2016, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami. Viz <<https://www.mfcr.cz/cs/kontrola-a-regulace/cenova-regulace-a-kontrola/cenovy-vestnik/2025>> [citováno 28. 7. 2025].

⁴⁹⁾ Rozsudek NSS ze dne 19. 9. 2024, č. j. 1 As 239/2023-40.

Značný význam pro správní praxi má dle mého soudu rovněž další nedávný rozsudek Nejvyššího správního soudu.⁵⁰⁾ Ten se i tentokrát dotýká otázky věcného usměrňování ceny a tvorby cenové kalkulace. Soud zde přichází se zásadní myšlenkou, že věcně usměrňovaná cena má být v souladu s cenovou regulací *po celou dobu jejího účtování* protistranám, čehož lze dosáhnout jedině tak, že regulovaný subjekt bude průběžně sledovat, zda kalkulace nadále odpovídá závaznému postupu podle cenového výměru. Pokud kalkulace přestane tyto podmínky splňovat, musí být v průběhu období upravena. Jinými slovy, soulad kalkulace s cenovou regulací nemůže být dán pouze v okamžiku tvorby této kalkulace (typicky jednou ročně), ale musí být kontinuální. Platí tedy, že pokud provozovatel určité infrastruktury např. v souladu s výměrem vyčlení pro následující období značné investiční prostředky na její obnovu, avšak v průběhu období nastane situace, která mu neumožní je využít, měl by náležitě upravit i danou položku v rámci ekonomicky oprávněných nákladů. V praxi se toto běžně nedělo, což některým regulovaným subjektům umožňovalo dosahovat vyšší reálné ziskovosti, než je ziskovost přiměřená.

Závěr

Shora uvedené odstavce měly v první řadě podpořit názor, že laická představa, že cenová regulace nemá v podmínkách tržní ekonomiky své místo, je spíše naivní. Tato regulace je naopak klíčovým prostředkem veřejnoprávní ochrany slabší strany na trzích, které jsou postiženy selháním, a samotný tržní mechanismus zde tedy nedokáže zajistit efektivní alokaci zdrojů. Právě tato vlastnost představuje základní legitimizační zdroj pro zavedení a uplatňování regulace, a to i ve vztahu k ústavně zaručeným právům a možnostem jejich omezení, zejména pak ke svobodě podnikání podle čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Na druhou stranu je vhodné doplnit, že v důsledku řady různých okolností (mj. nepříliš systematicky a precizně zpracovaného zákona o cenách, těžkopádné aplikace zákona ze strany cenových orgánů, politické vůle deregulovat i selhávající trhy) se analyzovaná právní úprava v českém kontextu může jevit spíše jako nevyužitá příležitost, jak účinně zabraňovat cenovému diktátu v asymetrických smluvních vztazích. To ostatně ukázal vývoj v průběhu kulminace několika nedávných krizí (pád alternativních dodavatelů elektrické energie, pandemie covid-19, válka na Ukrajině). Během nich cenové orgány namísto toho, aby převzaly iniciativu a brzdily inflační tendence (např. formou přiměřeného stanovení maximálních cen, cenových moratorií, popř. zavedení nebo přehodnocení věcného usměrňování cen klíčových produktů s nízkou elasticitou poptávky), povětšinou na nastalou mimořádnou situaci reagovaly až s notným zpožděním, přičemž následná regulace již neměla s ohledem na navýšenou cenovou hladinu náležitý efekt. Stačí vzpomenout např. na otálení se stanovením maximálních cen v oblasti dodávek elektrické energie (tzv. cenové stropy), které následně byly stanoveny na takové úrovni, že se povětšinou jednalo o násobky cen, které spotřebitelé hradili za dodávky před vypuknutím krize. Taková cenová regulace tedy slabší stranu vlastně nijak neochránila. Naopak se

⁵⁰⁾ Rozsudek NSS ze dne 16. 3. 2023, 10 As 89/2021-129.

takovým postupem fakticky aprobovala možnost subjektů ve výhodnějším hospodářském postavení, aby na mimořádné chaotické situaci vytěžily zcela mimořádné zisky.

S ohledem na výše předestřené úvahy mám za to, že ani velká novela nedokázala právní úpravu cenové regulace učinit úplně akceschopnou, byť nepochybně její přijetí může mít dílčí pozitivní efekt, zejména pak v otázce zavedení opatření obecné povahy jako výchozí formy správního aktu v oblasti cen. Tuto akceschopnost by mohla přinést až případná komplexní a promyšlená reforma cenové regulace, kterou ovšem dle mého soudu musí doprovázet rovněž jistá změna náhledu v oblasti cenové politiky (především pak respektováním poznatků mikroekonomie, že část trhů nemá dostatečnou samoregulační schopnost, a není tu nikdo jiný než stát, aby korigoval výstupy alokace na těchto trzích). V tomto směru poukazuji na znepokojivou tendenci v posledních letech, kdy jsou některé trhy, které jsou postiženy poměrně významným a jen těžko odbouratelným tržním selháním, na základě politického rozhodnutí orgánu moci výkonné (resp. monokrata v jeho čele) a bez vedení náležité odborné diskuse částečně či dokonce úplně deregulovány (svoz odpadů, pohřební služby apod.). Vyjednávací síla slabší strany na takto deregulovaných trzích tímto krokem ještě oslabuje a umožňuje onu pomyslnou „drahotu“, avšak často ne kvůli objektivním důvodům, jako je např. zvýšení cen vstupů, ale jednoduše proto, že silnější strana se rozhodne využít tržní selhání k podstatnému navýšení své ziskovosti a neexistuje žádná další brzda, která by jí v tom zabránila.

Touto brzdou v nynějších podmínkách není ani obecná klauzule zákazu zneužití výhodnějšího hospodářského postavení podle § 2 odst. 3 zákona o cenách, která je sice pro zákon jako takový mimořádně důležitá, ale její význam dosud zůstává spíš v teoretické rovině. Osobně se domnívám, že tuto klauzuli je možné po velké novele, která její uplatnění mírně zjednodušila, v praxi – byť s určitými omezeními – využít, avšak správní orgány se musí velmi důsledně vypořádat se všemi zákonnými kritérii a přijít s přesvědčivým a zároveň vnitřně bezrozporným výkladem, který by dokázal obstát před správními soudy.

Na samotný závěr doplňuji, že sám zastávám názor, že deregulace (tj. odstranění právní úpravy, kterou nelze považovat za potřebnou či jinak přínosnou) jako taková může být v tržní ekonomice prospěšná a může lidem přinášet větší blahobyt. Nepochybně existuje řada oblastí, v nichž se rušení nadbytečné regulace přímo nabízí, protože nynější úpravu lze jen stěží hodnotit jako proporcionální (v tomto směru je nasnadě uvést např. právní úpravu omezující prodej zboží ve dnech vybraných státních svátků). Otázka deregulace na selhávajících trzích ovšem nabývá zcela jiné kontury. Deregulace na těchto specifických trzích má totiž v zásadě stejný efekt, jako když chronicky nemocný člověk odmítne další léčbu s tím, že jeho tělo si s tím už nějak poradí. V těle ukončení léčby jistě vyvolá nějakou reakci, avšak logickou otázkou je, zda důsledky ukončení léčby budou ku prospěchu pacienta, anebo nikoliv.

Shrnutí:

I déle než 35 let po pádu centrálně plánované ekonomiky v České republice přetrvává fenomén cenové regulace. Tento typ veřejnoprávních zásahů do smluvní svobody byl v dřívějších letech mnohdy kritizován a pozvolna docházelo k odstraňování regulovaných položek z obsahu cenových výměrů. Plná liberalizace cen ovšem není na místě v situaci, kdy některé trhy s nezastupitelným zbožím a službami vykazují znaky tržního selhání. Nadto je třeba zohlednit, že v poslední době jsme byli svědky několika závažných cenových šoků plynoucích z krizí, kterým stát čelil – jmenovitě energetické krize v souvislosti s náhlým ukončením činnosti některých alternativních dodavatelů, pandemie covid-19 a konečně i války na Ukrajině. Je otevřenou otázkou, zda právní úprava a cenové orgány dokázaly na tyto mimořádné situace akceschopně reagovat. I z jiných hledisek lze však uplatnění cenových předpisů považovat spíše za nevyužitou příležitost, jak mohou orgány veřejné moci efektivně chránit slabší smluvní stranu proti cenovému diktátu silnějšího obchodního partnera. Určitou novou etapu cenové regulace by mohly přinést změny v důsledku poslední velké novely zákona o cenách, provedené zákonem č. 265/2024 Sb. Právě zhodnocení právního stavu po této novele a nastínění úvah *de lege ferenda* je předmětem tohoto článku.

Klíčová slova: regulace cen, zákon o cenách, tržní selhání, ochrana slabší strany, věcné usměrňování cen, svoboda podnikání.

The Major Amendment to the Prices Act: Still Halfway to Effective Public-Law Protection of the Weaker Party? – summary:

The phenomenon of price regulation still – more than 35 years after the collapse of the centrally planned economy – preserves in the Czech legislation. Such kind of the public intervention in contractual freedom has been often criticized in the previous years, and the items under regulation have been gradually removed from the so-called price assessments. However, a full price liberalization is not feasible when some markets with irreplaceable goods and services are affected by a market failure. Furthermore, it should be noted that we have recently witnessed several serious price shocks resulting from the crises, namely the energy crisis related to the sudden cessations of operation by some alternative electric power suppliers, the COVID-19 pandemic, and finally the war in Ukraine. It is an open question whether the legal framework and regulatory authorities have been able to respond effectively to these extraordinary situations. Also from other perspectives, the application of price regulations can be seen as a missed opportunity for the public authorities to effectively protect a weaker contracting party against a price dictate of the stronger businesses. The changes arising from the latest major amendment to the Prices Act, implemented by Act No. 265/2024 Coll., could bring about a new phase of price regulation. This article assesses the legal situation following this amendment and outlines some *de lege ferenda* proposals.

Keywords: price regulation, Act on Prices, market failure, protection of a weaker party, substantive price regulation, freedom to conduct a business.