



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**

**JMÉ NEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Petra Příhody a JUDr. Jana Passera v právní věci žalobce: **Město Trutnov**, se sídlem Slovanské náměstí 165, Trutnov, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 11. 2005, čj. 16/94068/2005/1327, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 11. 2007, čj. 8 Ca 8/2006 - 43,

**t a k t o :**

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 11. 2007, čj. 8 Ca 8/2006 - 43, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I.**

Žalovaný rozhodnutím ze dne 30. 11. 2005, čj. 16/94068/2005/1327, zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Finančního ředitelství v Hradci Králové ze dne 23. 8. 2005, čj. 4412/270/2005, kterým byla žalobci uložena pokuta ve výši 65 482 Kč za porušení cenových předpisů tím, že v kontrolním období od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2004 pronajímal pozemky nesloužící k podnikání nájemců za ceny v rozporu s cenami stanovenými cenovými orgány [§ 15 odst. 1 písm. a) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o cenách“) – prodej za cenu vyšší než maximální podle § 5 zákona o cenách].

**II.**

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 21. 11. 2007, čj. 8 Ca 8/2006 - 43, zamítl.

Městský soud především odmítl žalobní námitky, podle nichž nebylo ve správním řízení prokázáno, že předmětné pozemky pronajímané žalobcem neslouží k podnikání nájemců a správní orgány tuto skutečnost jenom dovozují. Podle městského soudu je argumentace, že žalobce při uzavírání nájemních smluv a sjednávání ceny nájmu vycházel z toho, že nájemci užijí přenosné garáže na pronajatých pozemcích k umístění osobního automobilu sloužícího k podnikání, zjevnou spekulací, která se nezakládá na zjištěných skutečnostech. Nelze uzavřít,

že je třeba pronájem pozemků jednotlivým fyzickým osobám vždy považovat za pronájem podnikatelům. Pokud chtěl žalobce uzavřít s některou z fyzických osob nájemní smlouvu jako s podnikatelem, bylo nutné uvést takovou skutečnost do smlouvy. Navíc ani podnikající fyzické osoby nevystupují ve všech svých vztazích jako podnikatelé, proto nelze mít bez dalšího za to, že se každá jimi sjednaná smlouva týká podnikání. Status podnikatele je u fyzických osob speciální (ve vztahu k obecnému statusu člověka) a lze na něj usuzovat jen tehdy, je-li jasně a prokazatelně deklarován, např. pouhá existence identifikačního čísla na nájemní smlouvě nic nevypovídá o povaze a účelu nájmu nevypovídá. V žádné z předmětných nájemních smluv není uvedeno nic o tom, že by byly pozemky pronajaty za účelem podnikání nájemců. Tvrdil-li žalobce, že si nájemci pronajali předmětné pozemky za účelem podnikání, ležela na něm důkazní povinnost a důkazní břemeno.

Žalobní námitce týkající se přiměřenosti cenové regulace cenovými výměry Ministerstva financí č. 01/2003 a č. 01/2004, resp. námitce, že k této regulaci není zákonný důvod, městský soud nepřítakal s tím, že nebylo v působnosti a pravomoci správního orgánu prvního stupně ani žalovaného zkoumat, zda je cenová regulace důvodná či přiměřená. Byl-li cenový předpis vydán příslušným cenovým orgánem a byl řádně zveřejněn (nic z toho žalobce nezpochybnuje), pak správní orgány neměly jinou možnost, než jej respektovat, při cenové kontrole z něj vycházet a zohlednit ho i při postihu žalobce podle § 17 zákona o cenách.

Městský soud nepřisvědčil ani výhradám žalobce vůči odůvodnění výše uložené pokuty. Zákon o cenách stanoví v § 17 odst. 2 rozsah kritérií pro stanovení výše pokuty demonstrativně. To znamená, že správní orgán musí vzít v úvahu každé z uvedených hledisek a vyhodnotit je a může vzít v úvahu i kritéria jiná, v zákoně neuvedená, pokud dostatečně vyloží, proč je považoval za důležitá a proč k nim přihlížel. Z odůvodnění správního rozhodnutí vydaného v prvním stupni je podle městského soudu zřejmé, že všechna tři kritéria uvedená v zákoně byla vzata v úvahu a bylo vyloženo, jakými skutečnostmi byla naplněna, stejně se k věci vyjádřil i žalovaný.

Žalobní námitku, podle níž vzal žalovaný v neprospěch žalobce v úvahu skutečnost, že žalobce měl být informován o cenové regulaci, protože mu při cenové kontrole měly být předloženy fotokopie výměrů Ministerstva financí, byť takové listiny nejsou součástí spisu, shledal městský soud částečně důvodnou. Konstatoval, že předmětné listiny skutečně nejsou založeny ve spisu a v tomto směru není nic uvedeno ani v protokolu o cenové kontrole nebo v zápisu o projednání dodatku k němu. Tato vada však podle městského soudu nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí žalovaného, protože předmětné výměry Ministerstva financí byly uveřejněny v Cenovém věstníku, jak ukládá § 10 odst. 2 zákona o cenách. Nepochybně se tedy jednalo o veřejně dostupné předpisy. Městský soud považoval za nerozhodné, zda byla při cenové kontrole předložena kontrolním pracovníkům kopie některého z předmětných výměrů, protože žalobce měl a mohl tyto cenové předpisy znát a jednat v souladu s nimi. Městský soud neakceptoval ani argument žalobce vycházející z právních závěrů Nejvyššího správního soudu vyjádřených v rozsudku čj. 7 A 72/2001 - 53. Účelu a smyslu zákona podle městského soudu odpovídá postup, kterým správní orgán vezme v úvahu všechna kritéria výslovně uvedená v zákoně a pak i taková, která zákon výslovně nezmiňuje, ale která vzhledem k povaze konkrétní věci měla vliv na výši pokuty. Pokud taková další hlediska neshledá, není povinen o tom činit žádnou úvahu a není nutno, aby zkoumal, jaká další hlediska se snad mohla v dané věci projevit, ale neprojevila se. Taková úvaha by byla *de facto* nekonečná, a tedy objektivně nemožná.

Městský soud neshledal důvodnými ani další žalobní námitky, v tomto směru však žalobce následnou kasační stížností závěry městského soudu nenapadl.

### III.1

Žalobce (stěžovatel) brojil proti rozsudku městského soudu kasační stížností. Dovolal se stížních důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., tj. vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytykanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit, a podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tj. nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Stěžovatel namítl, že z vymezení položky nájemného z pozemku v příslušných cenových výměrech Ministerstva financí vyplývá, že k určení, zda je cena nájmu regulována, je rozhodující faktický stav (účel) užívání pozemku, není rozhodující účel užívání uvedený v nájemní smlouvě. Ve správním řízení nebylo prokázáno, že předmětné pozemky, které stěžovatel pronajímал, neslouží k podnikání nájemců. Uvedení či neuvedení účelu nájmu nebo identifikačního čísla v nájemní smlouvě nemůže být bráno jako důkaz o faktickém účelu užívání pozemku. K prokázání naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 17 zákona o cenách ve spojení s příslušnými cenovými výměry je potřeba prokázat faktický účel, k němuž pozemek sloužil. To se v posuzovaném případě nestalo a takový závěr byl dovozován pouze z nájemních smluv. Důkazní břemeno přitom leželo na správních orgánech. Žalovaný tak v žalobou napadeném rozhodnutí vycházel ze skutkové podstaty, která nemá oporu ve spisech. Předmětné důkazy neprovedl ani městský soud, proto jeho rozhodnutí trpí nedostatkem důvodů a vadou řízení, která měla za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Městský soud podle stěžovatele neposoudil správně ani právní otázku, za jakých okolností dojde k naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 17 zákona o cenách.

Dále stěžovatel zopakoval žalobní námítky vůči odůvodnění výše pokuty, včetně argumentace rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2004, čj. 7 A 72/2001 - 53. Namítl, že správní orgány neodůvodnily kritérium „míra zavinění“, resp. toto hledisko odůvodnily něčím, co nemá oporu ve spise. Proto nelze vyloučit zneužití institutu správního uvážení. K míře zavinění podle stěžovatele v podstatě nebylo přihlédnuto. Skutková podstata, z níž žalovaný vycházel v napadeném rozhodnutí, tak nemá oporu ve spisech a současně jsou správní rozhodnutí nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost. Městský soud nesprávně posoudil právní otázku, odchýlil-li se od shora citovaného názoru Nejvyššího správního soudu.

Stěžovatel konečně namítl (shodně jako v žalobě), že cenové výměry Ministerstva financí č. 01/2003 a č. 01/2004 byly v části, ve které stanovily maximální možné nájemné za nájem ostatních pozemků nesloužících k podnikání nájemce (včetně pronájmu hřbitovních míst), v rozporu se zákonem o cenách (§ 1 odst. 6; pozn. Nejvyššího správního soudu: stěžovatel patrně chybou v psaní v kasační stížnosti omylem odkázal na § 1 odst. 4 zákona o cenách) a s občanským zákoníkem (§ 671 a § 877). U nájmu pozemků nelze hovořit o omezení trhu nebo mimořádné tržní situaci ve smyslu § 1 odst. 6 zákona o cenách, neboť regulace nájemného je prováděna od počátku devadesátých let, tj. nepřetržitě více než 15 let a jde tedy o normální dlouhodobě stabilní situaci. V této souvislosti stěžovatel odkázal na judikaturu Ústavního soudu (konkrétně na nálezy č. 167/2000 Sb. a č. 528/2002 Sb.), podle níž je cenová regulace opatřením výjimečným a akceptovatelným pouze za zcela omezených podmínek a měla by být časově omezena na nutnou dobu. Dále odkázal na test proporcionality, který Ústavní soud zformuloval

v nálezu č. 405/2002 Sb., podle něhož musí zásah splňovat kritéria způsobilosti naplnění účelu, potřeby a přiměřenosti. Podle stěžovatele tak tomu v případě předmětných cenových předpisů není.

### III.2

Žalovaný se ztotožnil se závěry městského soudu a navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

### III.3

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.). Shledal přitom, že rozsudek městského soudu je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

Nejvyšší správní soud již v minulosti vyslovil, že pokud stěžovatel v řízení před krajským, resp. městským soudem uplatnil námitky, s nimiž se tento soud v odůvodnění rozsudku nevypořádal, je takový rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (srov. např. rozsudky ze dne 8. 4. 2004, čj. 4 Azs 27/2004 - 74, www.nssoud.cz, a ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS). Z odůvodnění rozsudku krajského, resp. městského soudu musí být zřejmé, proč nepovažoval za důvodnou argumentaci žalobce v žalobě a proč považuje žalobní námitky za liché, mylné nebo vyvrácené. V opačném případě je nutné pokládat rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Krajský, resp. městský soud nemůže žalobní argumentaci odmítnout jako nesprávnou, aniž by současně uvedl, v čem její nesprávnost spočívá (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS).

Nejvyšší správní soud v této souvislosti připomíná, že pro řízení o přezkoumání správního rozhodnutí soudem platí dispoziční zásada [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a § 75 odst. 2 věta první s. ř. s.], a proto obsah a kvalita žaloby v zásadě předurčují obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Míra obecnosti či konkrétnosti žalobní námitky předurčují míru obecnosti či konkrétnosti, se kterou je krajský, resp. městský soud povinen tuto námitku vypořádat. Uplatní-li žalobce v žalobě konkrétní námitky, je nezbytné, aby se s nimi soud vypořádal vyčerpávajícím způsobem a nepostačuje, učiní-li tak pouze v obecné rovině.

Stěžovatel v žalobě zcela konkrétně namítl (str. 5 a 6 žaloby, bod 4.1), že cenové výměry Ministerstva financí č. 01/2003 a č. 01/2004 byly v části, ve které stanovily maximální možné nájemné za nájem ostatních pozemků nesloužících k podnikání nájemce (včetně pronájmu hřbitovních míst), v rozporu se zákonem o cenách a s občanským zákoníkem. Uvedl, že podle § 1 odst. 6 zákona o cenách může Ministerstvo financí usměrnit tvorbu cen (regulovat ceny) v případech, kdy je trh ohrožen účinky omezení hospodářské soutěže nebo to vyžaduje mimořádná tržní situace. U nájmu pozemků nelze podle žalobní námitky stěžovatele hovořit o omezení trhu nebo mimořádné tržní situaci, neboť regulace nájemného je prováděna od počátku devadesátých let, tj. nepřetržitě více než 15 let. Jde tedy o normální dlouhodobě stabilní situaci. Současně nelze hovořit ani o ohrožení trhu účinky omezení hospodářské soutěže. Ministerstvo financí přitom v předmětných cenových výměrech plošně regulovalo ceny nájmu pozemků nesloužících k podnikatelským účelům bez ohledu na způsob využití a na zásadu přiměřenosti omezení a zásahu státu do práv osob. V této souvislosti stěžovatel odkázal na nálezy Ústavního soudu č. 167/2000 Sb. a č. 528/2002 Sb., v nichž bylo vysloveno, že cenová regulace je opatřením výjimečným a akceptovatelným pouze za zcela omezených podmínek, resp. že pravidlem je stanovení nájemného dohodou jako volného nájemného, jeho regulace je pak výjimkou, která by měla být omezena na nutnou dobu. Rozlišení na pouhé tři účely nájmu

v cenových výměrech, kde třetí účel „ostatní“ zahrnuje všechny zbývající nájemní vztahy, proto není postačující. Regulace cen nájmu ze strany Ministerstva financí je v tomto směru nepřiměřená. Podle žalobní námitky jsou tedy aplikované cenové výměry v příslušné části v rozporu se zákonem o cenách a neměly být aplikovány.

Městský soud k citované žalobní námitce uvedl (str. 8 odst. 6 rozsudku), že nebylo v působnosti ani v pravomoci správního orgánu prvního stupně nebo žalovaného v této věci zkoumat, zda je cenová regulace důvodná či přiměřená. Byl-li cenový předpis vydán příslušným cenovým orgánem a byl-li řádně zveřejněn (nic z toho stěžovatel nezpochybnuje), pak správní orgány neměly jinou možnost, než jej respektovat, při cenové kontrole z něj vycházet a při postihu žalobce podle § 17 zákona o cenách jej zohlednit.

Nejvyšší správní soud přitakal městskému soudu v závěru, že byl-li předmětný cenový předpis vydán příslušným orgánem a byl-li řádně zveřejněn, správní orgány měly povinnost jej respektovat. Takový postup je v souladu se zásadou zákonnosti výkonu veřejné správy zformulovanou v § 2 odst. 1 správního řádu tak, že správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu. Správní orgány jsou tedy ve své činnosti vázány všemi právními předpisy, které jsou součástí právního řádu, počínaje Ústavou a ústavními zákony přes zákony až po podzákoné právní předpisy. Na rozdíl od soudů jsou správní orgány vázány všemi podzákonými právními předpisy, včetně těch, o nichž mají eventuálně za to, že odporují normám vyšší právní síly.

Nejvyšší správní soud ovšem dodává, že soudy jsou ve své rozhodovací činnosti postaveny Ústavou do zcela odlišné pozice. V souladu s článkem 95 odst. 1 Ústavy je soudce při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu, je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou.

Městský soud se s konkrétně formulovanou žalobní námitkou nezákonnosti cenové regulace cenovými výměry Ministerstva financí č. 01/2003 a č. 01/2004, resp. nepřiměřenosti této zákonné úpravy, řádně nevypořádal. Kasační stížností napadený rozsudek městského soudu je proto nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. V dalším řízení městský soud posoudí soulad cenové regulace prostřednictvím předmětných cenových výměrů Ministerstva financí se zákonem o cenách (zejm. s § 1 odst. 6), s Listinou základních práv a svobod (zejm. s čl. 11, čl. 2 odst. 2 a čl. 4) a s mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu. Vezme také v úvahu bohatou judikaturu Ústavního soudu k souvisejícím otázkám (např. nálezy č. 84/2003 Sb., č. 231/2000 Sb., č. 528/2002 Sb., č. 167/2000 Sb. a č. 405/2002 Sb.), podle níž je cenová regulace v demokratických právních řádech opatřením obecně přípustným, ovšem pouze ve výjimečných případech, za omezených podmínek a s časovým omezením na nezbytnou dobu. Městský soud především použije tzv. test proporcionality (přiměřenosti), který Ústavní soud zformuloval a aplikoval ve shora odkazovaných nálezech (např. v nálezu č. 405/2002 Sb.), podle něhož zásah do ústavně zaručených práv k tomu, aby byl ústavně konformní, a tudíž v demokratickém právním státě přípustný, musí splňovat kritéria (1) potřeby, (2) způsobilosti naplnění účelu a (3) přiměřenosti *stricto sensu*.

Zodpovězení otázky, zda aplikované cenové výměry Ministerstva financí č. 01/2003 a č. 01/2004 jsou či nejsou v aplikovaných částech v souladu se zákonem, resp. zda je v případě předmětné regulace naplněn princip přiměřenosti zásahů státu do ústavně zaručených práv, je pro posouzení zákonnosti či nezákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného zásadní. Žalovaný totiž svým rozhodnutím potvrdil rozhodnutí správního orgánu prvního

stupně, kterým byla stěžovateli uložena pokuta podle § 17 zákona o cenách za porušení cenových předpisů podle § 15 odst. 1 písm. a) zákona o cenách za prodej za cenu vyšší než maximální podle § 5 zákona o cenách. Maximální cena, resp. maximální roční nájemné za pronájem pozemků nesloužících k podnikání nájemce, je přitom stanovena v položce 5. oddílu A části I. výměru Ministerstva financí č. 01/2003, resp. č. 01/2004. Z uvedeného důvodu se Nejvyšší správní soud dalšími stížními námitkami podrobně nezabýval.

Nejvyšší správní soud však nezávisle na tom, jak městský soud zodpoví shora specifikovanou otázku zákonnosti předmětných cenových výměrů, a aniž by mohl předjímat jeho právní závěry, v zájmu hospodárnosti řízení nad rámec nutného odůvodnění ve stručnosti uvádí:

Stěžovatel namítl, že ve správním řízení nebylo prokázáno, že předmětné pozemky, které pronajímал, neslouží k podnikání nájemců. Uvedení či neuvedení účelu nájmu nebo identifikačního čísla v nájemní smlouvě podle něj nemůže být bráno jako důkaz o faktickém účelu užívání pozemku. K prokázání naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 17 zákona o cenách ve spojení s příslušnými cenovými výměry je potřeba prokázat faktický účel, k němuž pozemek sloužil. Stěžovatel tvrdil, že to se v posuzovaném případě nestalo a takový závěr byl jen dovozován z nájemních smluv. Důkazní břemeno přitom leží na správních orgánech.

Nejvyšší správní soud shledal tuto argumentaci (stejně jako dříve městský soud) účelovou. Správní orgány nemají důvod ve své činnosti bez dalšího předpokládat, že by věci nefungovaly obvyklým způsobem. Ze správního spisu vyplývá, že správní orgány měly k dispozici několik nájemních smluv na předmětné pozemky, uzavřených mezi stěžovatelem jako pronajímatelem a výlučným vlastníkem těchto pozemků (na straně jedné) a různými fyzickými osobami jako nájemci (na straně druhé). Tyto fyzické osoby jsou v nájemních smlouvách identifikovány jménem, příjmením, rodným číslem a trvalým bydlištěm, nikoliv identifikačním číslem a místem podnikání. Status podnikatele je přitom u fyzických osob speciální (ve vztahu k obecnému statusu člověka) a lze na něj usuzovat pouze tehdy, je-li jasně a prokazatelně deklarován. V nájemních smlouvách není uvedeno nic, z čeho by bylo možno dovodit, že byly uzavírány na straně nájemce s podnikajícími fyzickými osobami, natož že byly uzavírány podnikajícími fyzickými osobami v souvislosti s jejich podnikatelskou činností (např. uvedením účelu nájmu apod.). Ve správním spisu je dále založen ceník stěžovatele, z něhož vyplývá, že nájemné sjednané v předmětných nájemních smlouvách je stanoveno jako cena za pronájem pozemků pro kategorii „zastavěné plochy (garáže)“, kategorie „podnikatelské účely“ je přitom uvedena jako samostatná kategorie paralelně, a to s výrazně vyšší cenou.

Za tohoto skutkového stavu správní orgány oprávněně vyšly především z obsahu posuzovaných nájemních smluv, který v průběhu správního řízení nebyl relevantně zpochybněn a tím spíše nebyl prokázán jeho opak. Správní orgány správně vzaly za prokázané, že stěžovatel uzavřel s konkrétními fyzickými osobami nájemní smlouvy o určitém obsahu, a předpokládaly, že tyto smlouvy odpovídají skutečnosti. Obsah smluv je pak v souladu i s ceníkem stěžovatele, podle něhož je cena za pronájem pozemků pro podnikatelské účely vyšší než cena sjednaná v předmětných nájemních smlouvách. Nejvyšší správní soud v této souvislosti uzavírá, že správní orgány v posuzované věci vyšly z dostatečně zjištěného skutkového stavu věci. Městský soud nepochybil, odmítl-li žalobní argumentaci stěžovatele a dovedl, že pokud stěžovatel tvrdil, že jeho nájemci si předmětné pozemky pronajali za účelem podnikání, leželo na něm odpovídající důkazní břemeno k prokázání tohoto tvrzení. Stížní námitka tedy není důvodná.

Dále stěžovatel uplatnil stížní námitky ve vztahu k nesprávnému odůvodnění výše uložené pokuty správními orgány. Dovolal se přitom zejména právního názoru Nejvyššího správního soudu, vysloveného v rozsudku ze dne 11. 2. 2004, čj. 7 A 72/2001 - 53 (č. 576/2005 Sb.), z něhož dovodil, že správní orgány jsou povinny v odůvodnění rozhodnutí o uložení pokuty uvést, ke kterým dalším kritériím neuvedeným v demonstrativním výčtu zákonných hledisek nepřihlédly a zda taková kritéria shledaly či nikoliv.

Podle § 17 odst. 1 zákona o cenách, pokud cenové kontrolní orgány zjistí, že došlo k porušení cenových předpisů podle § 15 zákona o cenách, uloží prodávajícímu nebo kupujícímu pokutu (a) ve výši neoprávněně získaného majetkového prospěchu za období, v němž byl získán, nejdéle však za tři roky zpět ode dne zjištění, pokud jeho výše přesáhne 1 000 000 Kč, (b) do výše 1 000 000 Kč, a to v případě, nedosáhne-li výše neoprávněně získaného majetkového prospěchu 1 000 000 Kč, nebo nelze-li neoprávněně získaný majetkový prospěch vyčíslit, nebo jestliže neoprávněně získaný majetkový prospěch nevznikl. Podle § 17 odst. 2 zákona o cenách při stanovení výše pokuty podle § 17 odst. 1 písm. b) zákona o cenách přihlednou cenové kontrolní orgány zejména k době trvání protiprávního jednání, míře zavinění a rozsahu poškození kupujících nebo prodávajících.

Nejvyšší správní soud ve shora označeném rozsudku vyslovil, že „*Institut správního uvážení při své realizaci s ohledem na jeho možnou přezkoumatelnost ve správním soudnictví, ale i s ohledem na jeho srozumitelnost účastníkům řízení, vyžaduje, aby všechna v demonstrativním výčtu uvedená kritéria byla výslovně zmíněna a dostatečně odůvodněna, aby bylo uwedeno, které další v demonstrativním výčtu výslovně neuvedené kritéria byla vzata v úvahu a pokud nikoliv, z jakého důvodu k nim správní orgán nepřihléžel.*“. Tento právní názor Nejvyššího správního soudu však nelze vykládat účelově, jak učinil stěžovatel v kasační stížnosti (shodně jako dříve v žalobě). Účelu a smyslu zákona odpovídá takový postup, kdy správní orgán vezme v úvahu všechna hlediska výslovně uvedená v zákonném demonstrativním výčtu a následně pak i taková, která sice zákon výslovně nezmiňuje, ale která vzhledem k povaze konkrétní věci měla, resp. mohla mít, vliv na výši pokuty. Pokud však žádná taková další kritéria v konkrétní věci nepřichází v úvahu, není správní orgán povinen o tom v odůvodnění svého rozhodnutí činit žádnou úvahu. Výklad stěžovatele, že správní orgány jsou povinny v odůvodnění rozhodnutí o uložení pokuty uvést rovněž, ke kterým kritériím neuvedeným v demonstrativním zákonném výčtu nepřihlédly, je nutno odmítnout jako absurdní. Pokud by soud takový výklad připustil, vedlo by to *ad absurdum* k nekonečným úvahám, jaká další hlediska by bylo teoreticky možno uvážít, ale z určitých důvodů k tomu v konkrétní věci nemohlo dojít.

Stěžovatel také namítl, že správní orgány neodůvodnily kritérium „míra zavinění“, resp. toto hledisko odůvodnily něčím, co nemá oporu ve spisu a k míře zavinění v podstatě nebylo přihlednuto.

Z odůvodnění správního rozhodnutí vydaného v prvním stupni (str. 18) je zřejmé, že správní orgán vzal v úvahu všechna tři v zákoně uvedená kritéria a současně vyložil, jakými skutečnostmi byla naplněna. Pokutu uložil ve výši 65 482 Kč, tj. při spodní hranici zákonného rozpětí (0 Kč až 1 000 000 Kč), a to ve výši vyčísleného neoprávněného prospěchu stěžovatele ze sankcionovaného deliktního jednání za kontrolní období, tj. rozdílů mezi maximální cenou ve smyslu zákona o cenách a smluvní cenou. Tento postup správní orgán dostatečně odůvodnil. Pokud jde konkrétně o hledisko míry zavinění, správní orgán uvedl, že „*míra zavinění je důsledkem toho, že přestože kontrolovaný subjekt byl informován o příslušné cenové regulaci (kontroly byly předloženy fotokopie výměřů MF ČR), nebyly správně stanoveny nejvyšší přípustné maximální ceny.*“. Žalovaný pak v rozhodnutí o odvolání stěžovatele (str. 5) uvedl, že „*Podle vyjádření kontrolního pracovníka při zahájení cenové kontroly jeden z pracovníků oddělení majetku města Trutnov ukázal (předložil) v přibledných*

*deskách fotokopie dvou stran části regulačního výměru s položkou 5. nájemné z pozemků nesloužících k podnikání. Odvolací orgán k tomu uvádí, že tuto poznámku chápe pouze tak, že účastníkovi řízení byla maximální cena známa, aniž by tato skutečnost měla vliv na výši uložené pokuty.“*

Nejvyšší správní soud (shodně jako městský soud) shledal, že údajně předložené fotokopie výměrů Ministerstva financí nejsou založeny ve spisu ani v protokolu o cenové kontrole, a není k tomu nic uvedeno ani v zápisu o projednání dodatku k protokolu. Předmětné cenové výměry Ministerstva financí však byly zveřejněny v Cenovém věstníku tak, jak ukládá § 10 odst. 2 zákona o cenách, a jednalo se tedy o předpisy veřejně dostupné. Stěžovatel měl a mohl tyto předpisy znát a jednat v souladu s nimi. V posuzované věci je proto nerozhodné, zda při cenové kontrole zaměstnanci stěžovatele kontrolním pracovníkům kopie některého z předmětných výměrů předložili. Nejvyšší správní soud uzavřel, že správní orgány pochybily, pokud v rozhodnutí vydaném v prvním stupni uvedly předmětnou skutečnost, která neměla oporu ve správním spisu, resp. v rozhodnutí vydaném v druhém stupni předchozí postup potvrdily. Vzhledem ke shora uvedeným skutečnostem však nemohlo mít toto procesní pochybení bez dalšího vliv na zákonnost rozhodnutí vydaného ve věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud setrvale judikuje, že o vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, se nejedná, pokud lze dovodit, že by výrok rozhodnutí byl stejný i za situace, kdyby k vadě řízení vůbec nedošlo (srov. rozsudek ze dne 8. 3. 2007, čj. 8 Afs 102/2005 - 65, www.nssoud.cz). Stížní námitka proto není důvodná.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že je napadený rozsudek nepřezkoumatelný, proto jej zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V něm městský soud rozhodne vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Městský soud rozhodne v novém rozhodnutí rovněž o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 29. září 2008

JUDr. Michal Mazanec  
předseda senátu