



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci žalobce: **STUDENT AGENCY, k. s.**, IČ: 25317075, se sídlem náměstí Svobody 86/17, Brno, zast. Mgr. Markétou Jančurovou, advokátkou, se sídlem náměstí Svobody 86/17, Brno, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 31, Brno (původně Ministerstvo financí, se sídlem Letenská 15, Praha), v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 12. 2013, č. j. 8 Ca 219/2009 – 92,

**t a k t o :**

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 12. 2013, č. j. 8 Ca 219/2009 – 92, **se zrušuje** a věc **se** tomuto soudu **vrací** k dalšímu řízení.

### **O d ů v o d n ě n í :**

#### **I.**

#### **Přehled dosavadního řízení**

[1] Ministerstvo financí rozhodnutím ze dne 13. 7. 2009, č. j. 16/53715/2009/1634, sp. zn. 16/53715/2009 – 5, změnilo rozhodnutí Finančního ředitelství v Brně ze dne 21. 5. 2009, č. j. 7826/09-2700-700601 R-20, sp. zn. 1848/09-2700-700601 FRBR/22b/2008, kterým byla žalobci za porušení § 15 odst. 1 písm. c) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách (dále též „zákon o cenách“) uložena pokuta výši 1 000 000 Kč a paušální částka náhrady nákladů řízení ve výši 1000 Kč, tak, že výše pokuty uložené podle § 17 odst. 1 písm. b) zákona o cenách se mění na 900 000 Kč, ve výroku I. shora uvedené rozhodnutí Finančního ředitelství v Brně se text „1 000 000,- Kč (slovy: jeden milion korun českých)“ nahrazuje textem „900 000,- Kč (Slovy: devět set tisíc korun českých)“ a dále se v tomto výroku mění text „Pokuta se ukládá za období od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2008“ na text „Pokuta se ukládá za období od 1. 1. 2007 do 28. 9. 2008“. Výrok II. rozhodnutí Finančního ředitelství v Brně žalovaný potvrdil podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

[2] Žalobce podal proti shora uvedenému rozhodnutí Ministerstva financí žalobu, v níž namítal nezákonnost a protiústavnost předmětné cenové regulace prostřednictvím cenových výměrů Ministerstva financí, respektive její aplikace vůči žalobci. Žalobce především poukázal na

rozpor cenových výměrů se zmocňovacím ustanovením obsaženým v § 1 odst. 5 zákona o cenách (Ministerstvo financí vůbec nebylo oprávněno přistoupit k regulaci cen). Dále namítal, že cenovou regulaci je namíste uplatňovat pouze vůči dopravcům, kteří provozují linkovou dopravu v režimu závazku veřejné služby za kompenzaci z veřejných prostředků, zatímco její uplatňování vůči stěžovateli, který linkovou dopravu provozuje komerčně, je protiústavní.

[3] Žalobu zamítl Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 20. 12. 2013, č. j. 8 Ca 219/2009 - 92 a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění městský soud uvedl, že cenové výměry jsou dle ustálené judikatury považovány za podzákoné právní předpisy. Městský soud shledal, že po stránce formální byl dodržen zákonem předepsaný postup vydání cenových výměrů, které se vztahují na veškerou linkovou dopravu bez ohledu na to, zda je provozována na základě smlouvy o veřejné službě. Žalobce nepopírá, že cenové výměry nerespektoval. Ostatní námitky jsou dle městského soudu irelevantní.

[4] Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále též „stěžovatel“) včas blanketní kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“), kterou posléze doplnil prostřednictvím své zástupkyně podáním ze dne 14. 4. 2014. Stěžovatel namítal, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázky věcného usměrňování cen, cenové kontroly, cenových výměrů a cenových rozhodnutí a souvisejících jednání stěžovatele. Dále městskému soudu vytknul, že se nevypořádal s jeho námitkami, v nichž uvedl, že předpisy o cenové regulaci nemají být v případě stěžovatele aplikovány z důvodu ryze komerčního charakteru jeho dopravy, poukázal na rozdíl mezi dopravou provozovanou v závazku veřejné služby a dopravou provozovanou na komerční riziko, existující analogii mezi regulací cen a tarifními závazky, jež jsou rovněž stanoveny výměry ministerstva financí, a skutečnost, že aplikace cenové regulace na stěžovatele by byla nezákonným omezením jeho vlastnického práva v rozporu s čl. 1 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 12. 2013 č. j. 8 Ca 219/2009 – 92 zrušil, věc mu vrátil k dalšímu řízení a přiznal stěžovateli náhradu nákladů řízení a to do 3 dnů od právní moci rozhodnutí k rukám jeho zástupce.

[5] Ministerstvo financí ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedlo, že na základě zákona č. 407/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů a další související zákony, přešla od 1. 1. 2013 působnost žalovaného z Ministerstva financí na Odvolací finanční ředitelství. Orgánem příslušným k provádění cenové kontroly a uložení pokuty za porušení cenových předpisů v prvním stupni tak je Specializovaný finanční úřad. Orgánem příslušným k rozhodování o odvoláních proti rozhodnutím vydaným Specializovaným finančním úřadem je Odvolací finanční ředitelství (§ 7 písm. a) zákona č. 456/2001 Sb., o Finanční správě České republiky). Na Odvolací finanční ředitelství tedy přešla působnost Ministerstva financí jako odvolacího orgánu. Přejídná ustanovení zákona č. 456/2011 Sb., v § 19 odst. 4 stanoví, že řízení a postupy, které přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona nebyly ministerstvem ukončeny, dokončí ministerstvo i v případech, kdy působnost ministerstva přechází ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona na orgány finanční správy. Na odvolací finanční ředitelství tak nepřecházejí jen řízení nedokončená k 31. 12. 2012. Správní řízení v posuzované věci však bylo na Ministerstvu financí pravomocně ukončeno před 1. 1. 2013, tj. před nabytím účinnosti novely zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen a zákona č. 456/2011 Sb. První z naposledy jmenovaných zákonů svědčí o působnosti v oblasti cenové kontroly Specializovanému finančnímu úřadu a z druhého vyplývá, že odvolacím orgánem je Odvolací finanční ředitelství. Ministerstvo financí uzavřelo, že v případech, kdy by bylo jeho rozhodnutí soudem zrušeno, již nemůže vést další řízení. K tomu je oprávněno nadále jen Odvolací finanční ředitelství. Žalovaný přiložil přípis Městského soudu v Praze ze dne 30. 4. 2013, č. j. 10 Af 17/2011 – 54, a usnesení téhož soudu 15. 7. 2013 ze dne 7 Ca 320/2009 – 338, v nichž městský soud dospěl ke stejnému závěru.

pokračování

[6] Stěžovatel v replice k vyjádření Ministerstva financí poukázal na ustanovení § 19 odst. 4 zákona č. 456/2011 Sb., a vyjádřil přesvědčení, že také v řízení o kasační stížnosti by jako žalovaný mělo vystupovat Ministerstvo financí, které vydalo napadené rozhodnutí a s nímž Městský soud v Praze jednal jako s žalovaným v průběhu celého řízení o žalobě až do vydání napadeného rozsudku. Pro případ, že by Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že došlo k přechodu působnosti z původně žalovaného Ministerstva financí na Odvolací finanční ředitelství, vyjádřil žalovaný souhlas s tím, aby bylo v dalším řízení jako s žalovaným jednáno s Odvolacím finančním ředitelstvím.

[7] Odvolací finanční ředitelství ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázalo na skutečnost, že po vydání kasační stížností napadeného rozsudku městského soudu byl správní spis vrácen Ministerstvu financí, třebaže do pozice žalovaného se již dnem 1. 1. 2013 dostalo Odvolací finanční ředitelství. Vzhledem k tomu, že Odvolací finanční ředitelství se nemůže ke kasační stížnosti vyjádřit bez znalosti předmětného správního spisu, požádalo dne 5. 5. 2014 Ministerstvo financí o jeho předání. S ohledem na výše uvedené Odvolací finanční ředitelství uvedlo, že vyjádření u Nejvyššího správního soudu podá nejpozději do 30. 5. 2014.

[8] V dalším vyjádření ze dne 30. 5. 2014 se Odvolací finanční ředitelství podrobně vyjádřilo k námitkám vzneseným stěžovatelem v kasační stížnosti a navrholo, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatele proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 12. 2013, č. j. 8 Ca 219/2009 – 92, zamítl a stěžovateli nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení.

## II.

### Posouzení kasační stížnosti

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátkou. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán jejím rozsahem a uplatněnými stížnostními důvody, přičemž shledal vadu uvedenou v § 109 odst. 4 s. ř. s., k níž musel přihlédnout z úřední povinnosti. Nejvyšší správní soud totiž s ohledem na níže uvedené skutečnosti dospěl k závěru, že kasační stížností napadený rozsudek městského soudu je stížen nepřezkoumatelností, resp. jinou vadou řízení, která má za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[10] Kasační stížnost je důvodná, byť zčásti z jiných důvodů než namítal stěžovatel.

[11] Účastníky řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu jsou žalobce (§ 65 s. ř. s.) a žalovaný správní orgán, jímž je dle § 69 s. ř. s. správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla.

[12] Nejvyšší správní soud v posuzované věci vyšel ze závěrů, k nimž dospěl zdejší soud v rozsudku ze dne 28. 8. 2013, č. j. 8 Afs 48/2013 – 31, v němž nejprve poukázal na obsah kasační stížnosti, v níž žalovaný mimo jiné uvedl, že „s účinností od 1. 1. 2013 působnost Ministerstva financí přešla na Odvolací finanční ředitelství v důsledku přijetí zákona č. 407/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Tento zákon novelizoval zákon č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen. Podle § 3 odst. 1 a 2 zákona č. 265/1991 Sb. se orgánem příslušným k provedení cenové kontroly a uložení pokuty za porušení cenových předpisů stal v prvním stupni Specializovaný finanční úřad. Orgánem příslušným k rozhodování o odvoláních proti rozhodnutím vydaným Specializovaným finančním úřadem je Odvolací finanční ředitelství [§ 7 písm. a) zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů]. Působnost Ministerstva financí jako odvolacího orgánu tedy přešla na Odvolací finanční ředitelství.“

[13] *Přechodná ustanovení zákona č. 456/2011 Sb. v § 19 odst. 4 stanoví, že „[ř]ízení a postupy, které přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona nebyly ministerstvem ukončeny, dokončí ministerstvo i v případech, kdy působnost ministerstva přechází ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona na orgány finanční správy.“ Na Odvolací finanční ředitelství tak nepřecházejí pouze řízení nedokončená k 31. 12. 2012. Správní řízení bylo Ministerstvem financí pravomocně ukončeno před tímto datem. Pokud městský soud rozhodnutí ministerstva zruší, ministerstvo nemůže znovu vést další řízení podle pokynu soudu, k tomu je oprávněno nadále jen Odvolací finanční ředitelství. Tento závěr je v souladu se stanoviskem městského soudu ze dne 30. 4. 2013, které stěžovatel přiložil ke kasační stížnosti.“*

[14] *Následně Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 8. 2013, č. j. 8 Afs 48/2013 – 31 vyslovil, že „městský soud pochybil tím, že i po 1. 1. 2013 jednal nadále jako s účastníkem řízení se stěžovatelem (Ministerstvem financí), tento svůj postup navíc nijak neodůvodnil. Nejvyšší správní soud přisvědčil stěžovateli, že městský soud měl jednat jako s žalovaným s Odvolacím finančním ředitelstvím v důsledku přechodu působnosti rozhodovat o porušení cenových předpisů na Specializovaný finanční úřad [viz § 3 odst. 1 a 2 zákona č. 265/1991 Sb. ve znění zákona č. 407/2012 Sb.], jehož rozhodnutí je oprávněno přezkoumat právě Odvolací finanční ředitelství [§ 7 písm. a) zákona č. 456/2011 Sb.]“*

[15] *Nejvyšší správní soud přitom neshledal žádný důvod, proč se od právního názoru vysloveného v rozsudku ze dne 28. 8. 2013, č. j. 8 Afs 48/2013 – 31, v nyní rozhodované věci odchýlit, neboť v obou věcech se jednalo o případ, kdy žalobci byla uložena pokuta za porušení § 15 odst. 1 písm. c) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách a rozhodnutí žalovaného bylo vydáno před 31. 12. 2012 (v posuzované věci dne 13. 7. 2009, ve věci sp. zn. 8 Afs 48/2013 dne 5. 3. 2009).*

[16] *Nejvyšší správní soud dodává, že obdobně jako procesní nástupnictví (srov. § 107 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, dále též „o. s. ř.“), také přechod věcné legitimace ex lege je právní skutečností mající bezprostřední vliv na podmínky řízení, za nichž soud může rozhodnout ve věci samé (§ 103 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.). Jestliže poté, co v průběhu řízení přešla působnost odvolacího orgánu z Ministerstva financí na Odvolací finanční ředitelství, avšak městský soud k této skutečnosti nepřihlédl a chybně řízení o žalobě dokončil s Ministerstvem financí (původním účastníkem) na straně žalovaného, jež zároveň v napadeném rozsudku označil jako žalovaného a napadený rozsudek mu doručil, pak zatížil řízení vadou spočívající v absenci pasivní legitimace účastníka řízení znamenající nezákonnost vydaného rozsudku.*

[17] *Nejvyšší správní soud dále shledal důvodnou námitku stěžovatele uplatněnou v kasační stížnosti, že napadený rozsudek městského soudu je zatížen vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, neboť městský soud se nezabýval žalobním bodem, v němž stěžovatel namítal, že aplikace předmětných cenových výměrů na jím provozovanou linkovou dopravu v rozporu se zákonem a s ústavním pořádkem. Nejvyšší správní soud shledal, že stěžovatel tento žalobní bod rozvinul v části III písm. b) a d) na str. 3-5 jím podané žaloby. Zde stěžovatel především argumentoval tím, že aplikace cenové regulace je odůvodnitelná a logická a v důsledku toho i souladná se zákonem a ústavním pořádkem pouze ve vztahu k linkové dopravě provozované v režimu veřejné služby, neboť v takovém případě dopravce získává za omezení vlastnického práva v důsledku cenové regulace kompenzaci, která je zároveň náhradou ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. K tomu stěžovatel argumentoval i judikaturou Evropského soudu pro lidská práva a Ústavního soudu. Stěžovatel rovněž poukázal na analogii s veřejnoprávní úpravou stanovící slevy na jízdném a přepravu určitých osob zdarma a judikaturu civilních soudů k této otázce. Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že těmito námitkami se městský soud v napadeném rozsudku nezabýval. Za vypořádání této námítky nelze považovat vývody městského soudu vycházející z ustálené judikatury o právní povaze cenových výměrů. Fakt, že se jedná o podzákoné předpisy, totiž městský soud nezabývá povinností meritorně posoudit namítanou nezákonnost těchto podzákoných předpisů,*

pokračování

respektive jejich aplikace v posuzované věci, a to po stránce formální i hmotněprávní. V případě, že tyto námitky soud shledá důvodnými, je povinen příslušný podzákoný předpis neaplikovat (čl. 95 odst. 1 Ústavy České republiky, srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2007, č. j. 6 Ads 4/2006 - 32, č. 1243/2007 Sb. NSS). K tomu Nejvyšší správní soud dodává, že se nejedná o opominutí některé vedlejší či dílčí žalobní námitky, nýbrž městský soud tak pominul klíčovou argumentaci stěžovatele, která je předmětem sporu mezi jím a Ministerstvem financí, respektive nyní Odvolacím finančním ředitelstvím. Přitom právě tato argumentace je opětovně i jádrem námitek stěžovatele v kasační stížnosti a polemického vyjádření Odvolacího finančního ředitelství. Pokud by Nejvyšší správní soud přistoupil k věcnému posouzení této námitky (věcného jádra sporu mezi účastníky), aniž by předtím byla tato vypořádána a posouzena městským soudem, porušil by sám ústavně zaručené právo účastníků na spravedlivý proces (srov. např. nálezn Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08).

### III.

#### Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[18] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že městský soud pochybil, když v řízení jednal jako se žalovaným s Ministerstvem financí namísto Odvolacího finančního ředitelství a napadený rozsudek je rovněž nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Tím se městský soud dopustil vady řízení podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[19] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud kasační stížností napadený rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, neboť zde je dán důvod kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. – nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů a rovněž jiná vada řízení, k níž přihlíží Nejvyšší správní soud na základě § 109 odst. 4 s. ř. s. z úřední povinnosti. Za této procesní situace, kdy nezbyvá než rozsudek městského soudu zrušit, se již Nejvyšší správní soud věcně nezabýval dalšími námitkami stěžovatele uvedenými v kasační stížnosti.

[20] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Na městském soudu tak bude, aby v dalším řízení jednal jako se žalovaným s Odvolacím finančním ředitelstvím.

[21] V novém rozhodnutí ve věci městský soud podle § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 6. června 2014

JUDr. Jíří Palla  
předseda senátu