



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců Mgr. Petra Sedláka a JUDr. Michala Mazance v právní věci žalobce: **Město Písek**, se sídlem úřadu Velké náměstí 114/3, Písek, zastoupeného JUDr. Filipem Chytrým, advokátem se sídlem Malátova 633/12, Praha 5, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 31, Brno, proti rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 11. 6. 2010, čj. 16/45067/2010/1687, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 3. 2014, čj. 7 Af33/2010 – 50,

**t a k t o :**

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 3. 2014, čj. 7 Af33/2010 – 50 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I.**

[1] Finanční ředitelství v Českých Budějovicích rozhodnutím ze dne 19. 4. 2010, čj. 2271/10-2700/08, uložilo žalobci pokutu ve výši 135 320 Kč za porušení cenových předpisů podle § 16 odst. 1 písm. b) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, kterého se žalobce dopustil tím, že v období let 2009 a 2010 nedodržel úředně stanovenou cenu podle § 5 odst. 1 zákona č. 526/1990 Sb. Konkrétně se jednalo o cenu nájemného z pozemků nesloužících pro účely podnikání nájemce, která je pro inkriminované období stanovena v části I., oddílu A, položce 3 písm. d) výměru MF č. 01/2010 ve výši 20 Kč/m<sup>2</sup>/rok.

[2] Žalobce podal proti uvedenému rozhodnutí odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 11. 6. 2010, čj. 16/45067/2010/1687, zamítl a potvrdil napadené rozhodnutí.

[3] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 13. 3. 2014, čj. 7 Af33/2010 - 50, zamítl.

## II.

[4] Městský soud po rekapitulaci předchozího řízení dospěl k závěru, že nebylo možné ve prospěch žalobce aplikovat § 2 odst. 7 zákona o cenách, neboť se ve věci jedná o cenu regulovanou a nikoliv sjednávanou mezi účastníky. Podle městského soudu je v posuzovaném případě nájmu stanovena maximální cena, kterou není přípustné překročit (§ 5 odst. 2 zákona o cenách) a ke které nelze přičítat další náklady, neboť by byl zcela popřen smysl stanovení maximální ceny.

[5] Dále se městský soud zabýval souladem cenového výměru Ministerstva financí č. 01/2010 v části I., oddílu A, položkového čísla 3 písm. d) s ústavním pořádkem České republiky. Městský soud uvedl, že zavedení regulace ceny určité komodity na trhu představuje především politické rozhodnutí a k přezkoumání oprávněnosti a legitimnosti takového rozhodnutí ze strany soudů může dojít toliko ve výjimečných případech, např. tehdy, jestliže by nastavená regulace byla zjevně diskriminační či porušující základní lidská práva a svobody. Tak tomu však v daném případě podle přesvědčení zdejšího soudu nebylo, jelikož žalobce v podstatě polemizuje toliko s účelností a smyslem této regulace, což je však hodnocení, které zásadně není přezkoumatelné soudem. V té souvislosti odkázal městský soud na judikaturu Ústavního soudu (nálezy ve věci sp. zn. Pl. ÚS 50/06, publ. pod č. 18/2008 Sb. a ze dne 29. 12. 2009, sp. zn. I. ÚS 2229/08).

[6] V posledním bodu rozhodnutí se městský soud zabýval charakterem cenového výměru jako pramene práva a odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2010, čj. 2 Ao 3/2010 - 55 a ze dne 9. 10. 2003, čj. 7 A 6/2002 - 50. Na základě uvedených rozhodnutí městský soud vyhodnotil jako nedůvodnou námitku žalobce, dle které nebyly splněny podmínky pro omezení vlastnického práva žalobce, neboť k omezení vlastnického práva došlo pouze na základě cenového výměru a nikoliv zákonem.

## III.

[7] Žalobce („stěžovatel“) brojil proti rozsudku krajského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[8] Stěžovatel namítl, že městský soud nesprávně vyložil § 2 odst. 7, § 5 odst. 2 a další ustanovení zákona o cenách, dále nesprávně posoudil otázku přípustnosti cenové regulace nájmného a prakticky se nezabýval stěžovatelem tvrzenou neústavností cenové regulace nájmného a nevypořádal se s tvrzeními stěžovatele.

[9] Konkrétně stěžovatel namítl, že účtování administrativních nákladů spojených s uzavřením nájmní smlouvy stěžovateli žádný právní předpis nezakazuje, neboť se jedná o platbu zcela odlišnou od nájmného, která není právními předpisy regulována. Jejich účtováním nebyla překročena maximální cena ani nebyla obcházena cenová regulace. Podle stěžovatele se jedná se o skutečné objektivně vzniklé náklady a nikoli o výnos stěžovatele vzniklý v souvislosti s pronájmem pozemků. Z popisu a marginální výše účtovaných nákladů je navíc zřejmé, že jimi nebylo zastíráno něco jiného a nebyly sjednány v excesivní, překvapivé, nemravné ani jakkoli jinak právně pochybné výši či způsobu. Šlo o běžné, srozumitelné, určité a oboustranně vážně míněné ujednání v oblasti soukromého práva, které se nejen nijak nepříčí textu jakéhokoli zákona, ale ani smyslu a účelu právních norem, a vychází z ústavně zaručeného principu legální licence v soukromoprávním jednání stran, který je sám o sobě elementární chráněnou hodnotou v demokratickém právním státě vycházejícím z ústavního pořádku ČR. Stěžovatel těž namítl, že cena nájmu byla i v tomto případě sjednávána a jednalo se tedy o ekonomicky oprávněné náklady (2 odst. 7 zákona o cenách).

[10] Stěžovatel dále namítl, že, i pokud by administrativní náklady ve výši 340 Kč byly součástí nájemného, bylo by uložení pokuty stěžovateli nedůvodné z důvodu rozporu zákonné regulace nájemného s ústavním pořádkem ČR, konkrétně s čl. 11 odst. 1 a odst. 4 Listiny základní práv a svobod (dále jen „Listina“) a s čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Stěžovatel odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 29. 12. 2009, sp. zn. I. ÚS 2229/08, a uvedl, že v daném případě nebyly splněny podmínky pro omezení vlastnického práva ve formě regulace nájemného, jelikož cenová regulace nebyla stanovena zákonem, ale pouze cenovým výměrem Ministerstva financí. Při aplikaci cenové regulace nebyla dodržena zásada proporcionality a nebyl sledován věcně legitimní cíl, nýbrž byly jen formalisticky a extenzivně v neprospěch základního práva aplikovány podzákonné právní předpisy, bez zřetele na smysl a účel dané právní regulace.

[11] Stěžovatel uvedl, že cenový výměr není zákonem vyhlášeným ve Sbírce zákonů a bez ohledu na to, zda byl cenový výměr Ministerstva financí sám o sobě protiústavní, byl v rozporu s ústavním pořádkem ČR použit k omezení vlastnického práva stěžovatele. V případě požadavku dodržení zásady proporcionality a sledování legitimního cíle odkázal stěžovatel na rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 22. 2. 2005 ve věci Hutten-Czapská proti Polsku a rozhodnutí ze dne 28. 1. 2014 ve věci Bittó a další proti Slovensku s tím, že obdobné závěry, ke kterým dospěl Evropský soud pro lidská práva v citovaných rozhodnutích, lze přijmout rovněž v případě regulace nájemného v České republice a lze dovést porušení vlastnického práva stěžovatele.

[12] Stěžovatel zdůraznil, že se ve věci jednalo o pronájem pozemků. Regulací nájmu pozemků proto nemohlo být sledováno zmírnění následků transformace v oblasti bydlení a regulací tak nebyl sledován legitimní cíl. S ohledem na poškození oproti ostatním vlastníkům pozemků, kteří své pozemky pronajímají za tržní ceny, namítl neproporcionální a nelegitimní zásah do svého ústavně zaručeného práva vlastnického a jeho složek, jednak též do rovněž ústavně zaručené autonomie vůle a smluvní svobody v soukromoprávních vztazích.

[13] V poslední kasační námitce stěžovatel namítl nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu, kterou dovozoval z nesrozumitelnosti a nedostatku důvodů rozsudku městského soudu, který se podle stěžovatele dostatečně nevypořádal s námitkou stěžovatele ohledně rozporu regulace nájemného v šetřeném případě s ústavním pořádkem a mezinárodními smlouvami. Stěžovatel namítl, že městský soud odmítl jeho námitku nekorektní a zavádějící citací nálezu Ústavního soudu ze dne 29. 12. 2009, sp. zn. I. ÚS 2229/08, a tvrzením, že regulace nájemného je politickým rozhodnutím, jehož přezkum soudům nepřísluší. Podle stěžovatele byl skutečnou podstatou tohoto nálezu závěr přesně opačný a městský soud využil jen dílčí pasáže z odůvodnění, které mu vyhovovaly. Z odůvodnění rozsudku není zřejmé, jak městský soud dospěl k závěru, že konkrétní způsob aplikace cenové regulace byl ústavně konformní. Městský soud se dostatečně nezabýval okolnostmi případu s ohledem na možné porušení ústavně zaručených práv stěžovatele. Z rozsudku není zřejmé, které skutečnosti byly pro městský soud rozhodné pro přijetí závěru o tom, že regulací nájemného v daném případě byl sledován legitimní cíl a byla respektována zásada proporcionality.

#### IV.

[14] Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Ve vyjádření uvedl, že cena za nájemné pozemků nesloužících pro podnikání nájemce byla v rozhodném období stanovena jako maximální a bylo úmyslem zákonodárce stanovit nejvyšší možnou hranici ceny. Připočítáváním dalších položek by došlo k popření účelu cenové regulace. Překračování maximální hranice zakazují právě cenové předpisy. V konkrétní věci byly jednotlivé složky natolik provázané, že nájemné tvoří součet obou částek. Námitka zasahování do ujednání v rámci soukromého

práva je dle žalovaného irelevantní, neboť cenová regulace je prostředkem veřejnoprávní regulace zasahující do některých aspektů soukromoprávních vztahů. Žalovaný opětovně zdůraznil, že se v konkrétní věci jedná o cenu regulovanou, nikoliv sjednávanou, a nelze tedy použít § 2 odst. 7 zákona o cenách.

[15] K tvrzenému protiústavnímu zásahu do práv stěžovatele „pouze“ cenovým výměrem odkázal žalovaný na judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu a uvedl, že cenové výměry jsou právními předpisy v materiálním smyslu.

[16] K tvrzenému porušení proporcionality a neexistenci legitimního cíle odkázal žalovaný na náleze Ústavního soudu ze dne 29. 12. 2009, sp. zn. I. ÚS 2229/08, ve kterém ústavní soud dospěl k názoru, že regulovaná položka upravující nájemné z pozemků nesloužících k podnikání nájemce, v případě pozemků užívaných v ostatních (tj. konkrétně neuvedených) případech, není sama o sobě v rozporu s normami ústavního pořádku. K tvrzenému porušení principu proporcionality a nenaplnění legitimního cíle právní úpravy odkázal žalovaný na vyjádření k žalobě zpracované Ministerstvem financí. Stěžovatelem namítaná rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva nejsou dle žalovaného pro danou věc případná.

[17] V reakci na vyjádření žalovaného setrval stěžovatel na podané kasační stížnosti a namítl, že žalovaný dezinterpretuje náleze Ústavního soudu ve věci sp. zn. I. ÚS 2229/08 stejně jako městský soud. Zároveň poukázal na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 3. 7. 2014 ve věci R & L, s. r. o. a další proti České republice, v němž ESLP potvrdil závěry Ústavního soudu o neústavnosti regulace nájemného v domech a bytech v letech 2002 až 2006 a navázal na dříve vydané a v kasační stížnosti uvedené judikáty. Následně podrobně odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2010, čj. 8 Afs 47/2010 - 123.

## V.

[18] Protože kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, posoudil Nejvyšší správní soud důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[19] Stěžovatel uplatnil důvody kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a), a d) s. ř. s., kasační stížnost je důvodná.

[20] V dané věci se posouzení dělí na dvě základní otázky. První je, zda mohl stěžovatel účtovat administrativní poplatky nad rámec regulované ceny nájmu (zboží). Druhou je, zda, v případě, když soud dospěje k závěru, že nemohl účtovat poplatky nad rámec regulované ceny nájmu a poplatky tak spolu se stanoveným nájemným fakticky tvořily jedinou cenu nájmu, ob stojí regulace nájmu v testu proporcionality (srov. 8 Afs 22/2008).

[21] Žalovaný i městský soud vycházeli z názoru, že nelze v posuzované věci aplikovat § 2 odst. 7 zákona o cenách, neboť v dané věci se nejedná o cenu sjednávanou, ale o situaci, kdy je cena regulována.

[22] Lze přisvědčit stěžovateli, že i v případě smluv, které uzavíral, bylo stanovení ceny výsledkem procesu sjednávání ceny. Zákon o cenách v § 5 rozlišuje úředně stanovené ceny jako maximální, pevné a minimální. Pouze v případě ceny pevné se jedná o cenu, kterou není přípustné změnit, tedy o cenu, kterou nelze sjednat jinak, než jak stanoví cenový předpis. V posuzované věci cenový předpis stanovoval cenu maximální, tedy bylo možno sjednat cenu nižší, nikoliv ale cenu zvyšovat.

[23] Skutečnost, že lze i v případě stěžovatele o ceně vyjednávat, ale neodůvodňuje automatickou aplikaci § 2 odst. 7 zákona o cenách na posuzovanou věc. Citované ustanovení je třeba vykládat v jeho vnitřních souvislostech a systematicky. Namítaný § 2 odst. 7 písm. a) zákona o cenách se váže k § 2 odst. 3 a 5 zákona o cenách a doplňuje (zpřesňuje) pozitivním výčtem definici nepřiměřeného majetkového prospěchu. Podle § 2 odst. 5 zákona o cenách nesmí ani jedna ze smluvních stran zneužít svého výhodnějšího hospodářského postavení k získání nepřiměřeného majetkového prospěchu, který prodávající získá, jestliže prodá zboží za cenu, která zahrnuje neoprávněné náklady [§ 2 odst. 5 písm. a) bod 1. zákona o cenách]. Stejně tak nepřiměřený majetkový prospěch získá prodávající, který prodá zboží za cenu vyšší než maximální nebo pevnou úředně stanovenou [§ 2 odst. 5 písm. a) bod 2. zákona o cenách] nebo vyšší, než by odpovídalo pravidlům cenové regulace [§ 2 odst. 5 písm. a) bod 3. zákona o cenách].

[24] Z uvedeného je patrné, že § 2 odst. 5 zákona o cenách rozlišuje tři vzájemně se vylučující typy cen, u kterých může ze strany prodávajícího dojít k získání neoprávněného majetkového prospěchu. Těmito cenami jsou a) cena zahrnující další náklady (nebo zisk získaný na základě uplatnění vyšší ceny prodeje oproti obvyklé ceně, v případě zneužití výhodnějšího postavení na trhu), b) cena maximální nebo pevně úředně stanovená a c) cena podle pravidel cenové regulace.

[25] Oproti tomu kupující získává neoprávněný majetkový prospěch, pokud nakupuje zboží za cenu výrazně nedosahující oprávněných nákladů nebo nižší, než je cena obvyklá, v případě zneužití výhodnějšího postavení na trhu, nebo za cenu nižší než minimální nebo pevnou úředně stanovenou (§ 2 odst. 5 písm. b) zákona o cenách). Tedy i v případě kupujícího je rozlišováno více druhů cen, a to a) cena výrazně podnákladová nebo nižší než obvyklá a b) cena nižší než minimální nebo pevně úředně stanovená.

[26] Pravidla obsažená v § 2 odst. 7 zákona o cenách jsou definiční a definují pro účely zákona o cenách dva pojmy, a to ekonomicky oprávněné náklady a přiměřený zisk. Z předcházejících ustanovení je patrné, že tyto dvě definice se mohou vztahovat pouze k cenám dle § 2 odst. 5 písm. a) bod 1. a § 2 odst. 5 písm. b) bod 1. zákona o cenách, které jediné při stanovení ceny pracují s pojmy (ne)oprávněné náklady a (ne)přiměřený zisk. Zároveň je ale zřejmé, že zákonodárce pro účely zákona o cenách a pro účely navazující cenové regulace vedle sebe jako vylučující se možnosti postavil ceny zahrnující i oprávněné náklady a ceny jakkoliv regulované (maximální, pevné, minimální, nebo ceny podle pravidel cenové regulace).

[27] Jestliže zákonodárce pouze u jedné z kategorií cen umožnil samostatné posouzení oprávněných nákladů jako složky, která rozhoduje o zákonnosti dohody o ceně ve smyslu zákona o cenách, tak jediným logickým závěrem je, že pro účely zákona o cenách a navazující cenové regulace nelze jakékoliv být i dle § 2 odst. 7 písm. a) zákona o cenách odůvodnitelné oprávněné náklady vztahovat k ostatním cenám, tedy k cenám maximálním, pevným, minimálním, nebo cenám podle pravidel cenové regulace. Smluvní ustanovení, kterými by smluvní strany modifikovaly ceny maximální, pevné, minimální, nebo ceny podle pravidel cenové regulace, odporují smyslu cenové regulace. K uvedenému se v obecné rovině vyjádřil Nejvyšší správní soud již v rozhodnutí ze dne 30. 10. 2003, čj. 5 A 75/2002 - 53, kde uvedl, že „*Při posouzení další žalobcovy námitky, podle níž je sjednání odměny za placení před datem splatnosti (právě tak jak byla tato odměna v souzeném případě sjednána) plně v rámci smluvní volnosti stran, neboť se nedotýká ceny samotné, ale je pouze platební - nikoliv cenovou - podmínkou, je třeba nejprve vyložit pravou povahu tohoto jednání žalobce ve světle cenových předpisů, jejich znění a smyslu. Zákon o cenách a předpisy s ním související sledují v těch částech, kde stanovují odběratelům – tedy i odběratelům mléka včetně žalobce – povinnost nesjednávat výkupní cenu*

*pod úrovní normativně určenou, cíl, jímž je ochrana opačné strany transakce, tedy dodavatelů, před hrozbou tržního tlaku k cenovému podbízení, jenž by mohl ohrozit existenci slabších subjektů této tržní výměny. Proto je stanovována nominální tržní cena, jež nemůže být podkročena, a proto se také objevuje v následných právních předpisech zákaz stanovovat smluvně další věcné podmínky, jež by vedly ke faktickému podkročení těchto nominálních limitů, jakkoliv by tyto limity samotné byly v určení kupní ceny respektovány. Ve světle této úvahy je pak irelevantní, zda žalobce označuje stanovení této podmínky za podmínku cenovou či platební, a podstatným je fakt, zda se dodavatelům fakticky dostává ochrany cenovými předpisy zakotvené, tedy zda v konečném důsledku dostanou za dodávané zboží cenu, kterou Ministerstvo financí stanovilo jako minimální; jinými slovy zkoumání naplnění zákona o cenách a souvisejících předpisů se nemůže zaměřovat na otázky smluvního označování částek plynoucích mezi dodavateli a odběrateli, nýbrž musí se koncentrovat na otázku směřující k podstatě věci, tedy zda dodavatelé dostali v konečném důsledku za své zboží minimální částku předpokládanou zákonem. V posuzovaném případě se tak nestalo, neboť částky, jež dodavatelé fakticky dostávali, byly nižší, než je stanovená úroveň, a smluvní postup žalobce se tím dostal do rozporu s těmito předpisy, a byl proto po právu sankcionován.“*

[28] V posuzované věci se jedná o principiálně stejnou situaci pouze s tím rozdílem, že byly překračovány ceny maximální, taktéž s odkazem na princip smluvní volnosti. Ze skutkových okolností případu je zřejmé, že stěžovatel účtováním administrativních nákladů korigoval nízkou stanovenou maximální cenu. Není rozhodné, zda ji korigoval s ohledem na její nedostatečnou ekonomickou výhodnost nebo s ohledem na její nedostatečnou výši, která nepokrývala ani jeho administrativní náklady. Délka uzavíraných smluv spíše nasvědčuje, že administrativní náklady skrývaly umělé navýšení maximální regulované ceny, neboť smlouvy byly uzavírány pouze na dobu jednoho roku a z chování stěžovatele lze dovodit, že při razantně nezměněné výši regulované ceny by byly opět účtovány administrativní náklady k „pokrytí“ nákladů na zpracování smlouvy.

[29] Nelze přijmout ani argument stěžovatele, že administrativní náklady byly účtovány v zanedbatelné výši, když nejkřiklavěji působí nájem 1 m<sup>2</sup>, kde účtované administrativní náklady překročily regulované nájemné sedmáctkrát, tedy o 1700 %, jakkoliv to v absolutních hodnotách může působit marginálně.

[30] Maximální cena podle § 5 odst. 2 zákona o cenách je cena, kterou nelze překročit. Zákon o cenách veřejnoprávně omezuje smluvní volnost soukromoprávních subjektů. Zákonodárce ve vztahu k úředně stanoveným cenám neumožnil výslovně účtování vedlejších nákladů tak, jak to umožnil ve vztahu k cenám dle § 2 odst. 5 písm. a) bod 1. zákona o cenách. Úředně stanovené maximální a pevné ceny v sobě proto obsahují i kalkulaci oprávněných nákladů a nelze je uměle navyšovat.

[31] I když je správné tvrzení stěžovatele, že administrativní náklady jsou typově odlišné od nájemného, pro účely zákona o cenách tvoří ekonomicky oprávněné náklady jedno ze zásadních kritérií pro rozlišování nepřiměřeného majetkové prospěchu, a proto musí být posuzovány spolu s nájemným, jako cenou nájmu, jak soud uvedl výše.

[32] Závěry městského soudu i žalovaného jsou v tomto bodě správné.

[33] Jestliže žalovaný i městský soud dospěli k závěru, že stěžovatel nebyl oprávněn účtovat administrativní poplatek, konečným důsledkem tohoto závěru je, že stěžovatel stanovil cenu v rozporu s cenovou regulací.

[34] Stěžovatel se domáhal i toho, že v jeho případě nebyly splněny podmínky pro omezení vlastnického práva ve formě regulace nájemného a že městský soud měl provést test proporcionality úpravy dané cenovým výměrem Ministerstva financí.

[35] Samostatnou v této souvislosti byla námitka omezení vlastnického práva na základě cenového výměru, který není zákonem. K povaze cenového výměru Ministerstva financí existuje bohatá judikatura, na kterou lze v plném rozsahu odkázat (srov. např. nálezy Ústavního soudu publikované pod č. 167/2000 Sb. nebo usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2010, čj. 2 Ao 3/2010 – 55). Pro úplnost lze uvést, že předmětné cenové výměry žalovaného je třeba považovat za právní předpis v materiálním smyslu.

[36] V případě námitky nedostatečného posouzení proporcionality úpravy dané cenovým výměrem Ministerstva financí dospěl Nejvyšší správní soud k následujícím závěrům.

[37] 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 nevyřadil, 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](http://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).

[38] 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.

[39] Stěžovatel v žalobě zcela konkrétně namítl (str. 5, bod V. žaloby), že cenovým výměrem Ministerstva financí došlo k zásahu do jeho vlastnického práva a že cenový výměr Ministerstva financí č. 01/2010 v části 1 oddílu A, položkového čísla 3 písm. d) je v rozporu s ústavním pořádkem ČR a neobstojí v testu proporcionality. Stěžovatel odkázal na příslušnou judikaturu Ústavního soudu ČR a namítl rozpor cenového výměru s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

[40] Městský soud na str. 4 a 5 svého rozsudku k této námitce uvedl, že zavedení regulace ceny určité komodity na trhu představuje především politické rozhodnutí a k přezkoumání oprávněnosti a legitimnosti takového rozhodnutí ze strany soudů může dojít toliko ve výjimečných případech, např. tehdy, jestliže by nastavená regulace byla zjevně diskriminační či porušující základní lidská práva a svobody. Tak tomu však v daném případě podle přesvědčení městského soudu nebylo, jelikož žalobce v podstatě polemizoval toliko s účelností a smyslem této regulace, což je však hodnocení, které zásadně není přezkoumatelné soudem. V této souvislosti citoval městský soud judikaturu Ústavního soudu (nálezy sp. zn. Pl. ÚS 50/06,

publ. pod č. 18/2008 Sb. a náleze ze dne 29. 12. 2009, sp. zn. I. ÚS 2229/08) a usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2010, čj. 2 Ao 3/2010 - 55.

[41] Vlastním závěrem městského soudu je pouze to, že stěžovatel polemizoval s účelností a smyslem regulace. Tento závěr městského soudu ale není správný. Stěžovatel jasně vymezil jako stížní námitku zásah do svého vlastnického práva a domáhal se provedení testu proporcionality, který v obdobné věci vyžadoval Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 29. 9. 2008, čj. 8 Afs 22/2008 - 71, kde výslovně uvedl, 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 podzákonné právní předpisy. Na rozdíl od soudů jsou správní orgány vázány všemi podzákonnými 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.“*

[42] Městský soud se s konkrétně formulovanou žalobní námitkou nezákonnosti cenové regulace cenovými výměry Ministerstva financí č. 01/2010, resp. nepřiměřenosti této zákonné úpravy, řádně nevypořádal. Z odkazů na judikaturu je ve vztahu k testu proporcionality relevantní odkaz na náleze Ústavního soudu ze dne 29. 12. 2009, sp. zn. I. ÚS 2229/08, který uvedl, že „*Pokud jde o návrh stěžovatele na zrušení položky 8 odst. 1 písm. c) oddílu A výměru Ministerstva financí č. 01/2001 ze dne 5. 12. 2000, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami pro obec Praha, Ústavní soud dospěl k závěru, že nejsou dány důvody k jejímu zrušení. Z napadených rozsudků vyplývá, že obecné soudy při stanovení výše nájemného z pozemků vycházely z výměrů Ministerstva financí č. 01/2001, č. 01/2002 a č. 01/2003. Ve výměrech je nájemné z pozemků nesloužících k podnikání nájemce zahrnuto do kategorie ostatních pozemků a zrušení tohoto ustanovení by znamenalo zrušení úpravy i pro další kategorie pozemků (např. hrbitovní místa). Ústavní soud je toho názoru, že napadené ustanovení není samo o sobě v rozporu s normami ústavního pořádku (stanoví obecně nájemné za plochy užívané v ostatních případech než v předchozích bodech vyjmenované plochy). K porušení základních práv stěžovatele došlo v důsledku vadné aplikace napadeného předpisu na jeho případ.“ Nicméně v tomtéž nálezu Ústavní soud konstatoval, že „*v minulosti uvedl [náleze sp. zn. IV. ÚS 113/05 ze dne 7. 9. 2005 (N 172/38 SbNU 375)], mezi typické součásti vlastnického práva, jež v celém svém komplexu požívají ústavněprávní ochrany podle čl. 11 Listiny, náleží oprávnění vlastníka s věcí právně disponovat (ius disponendi), věc užívat (ius utendi) a požívat její plody (ius fruendi). Je-li jakákoliv část vlastnického práva omežována, je třeba z hlediska naplnění ústavně garantované ochrany vlastnického práva zkoumat, zda je toto omezení ještě ústavně konformní, či se již jedná o nepřijatelné porušení vlastnického práva. Přitom podmínkou ústavní konformity je, že toto omezení je stanoveno zákonem, sleduje legitimní cíl a zachovává vztah proporcionality.**

*Podle čl. 4 odst. 4 Listiny lze ustanovení o mezích základních práv používat jen za podmínky šetření jejich podstaty a smyslu a bez toho, že by byla zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.*

*Ústavní soud již dříve zdůraznil, že ochrana vlastnických práv nevyklučuje regulaci nájemného jako ústavní formu realizace politiky státu v případě, že se pohybuje v rámci vymezeném ústavním pořádkem a mezinárodními závazky České republiky. Zásahování státu musí respektovat přiměřenou (spravedlivou) rovnováhu mezi požadavkem obecného zájmu společnosti a požadavkem na ochranu základních práv jednotlivce. To znamená, že musí existovat rozumný (opodstatněný) vztah proporcionality mezi použitými prostředky a sledovanými cíli. Vlastnictví již z Listiny (čl. 11 odst. 3) není chápáno jako neomezené právo, omezeno však podle Listiny (čl. 11 odst. 4) může být pouze zákonem a za podmínek stanovených Listinou (čl. 4 odst. 2) a pouze v rozsahu, v jakém se nedotýká podstaty vlastnictví (které se nemůže stát pouhou slupkou zbavenou obsahu), přičemž*



*i při tomto omezení platí zákaz diskriminace (čl. 4 odst. 3 Listiny). Pravidlem v této oblasti je proto stanovení nájemného dohodou (čl. 2 odst. 3 Listiny) jako volného (nikoli libovolného) nájemného, jeho regulace je pak výjimkou, která by měla být časově omezena na nutnou dobu [náleží sp. zn. Pl. ÚS 8/02 ze dne 20. 11. 2002 (N 142/28 SbNU 237; 528/2002 Sb.)].“*

[43] Závěry Ústavního soudu o souladu cenových výměrů Ministerstva financí č. 01/2001, č. 01/2002 a č. 01/2003 s ústavním pořádkem byly obecné, nad rámec nosných závěrů nálezu, a vztahovaly se k úpravě v letech 2001 až 2003. Zároveň byly opřené i o skutečnost, že v dotčených pozemcích byly zahrnuty i specifické pozemky jako hřbitovní místa. Tyto závěry Ústavního soudu ale nikterak nezduvodňují odmítnutí provedení testu proporcionality u úpravy pro rok 2010, tedy úpravy platné a účinné v jiných socio-ekonomických podmínkách a zejména přijaté poté, co ve věcech cenové regulace rozhodoval i Evropský soud pro lidská práva.

[44] Prostý odkaz na rozhodnutí Ústavního soudu, které se netýkalo téhož předpisu a které navíc v meritu dospělo k nutnosti přesně opačného postupu, než jak k věci přistoupil městský soud, nelze považovat za řádné zodpovězení konkrétně formulované žalobní námitky stěžovatele.

[45] Kasační stížností napadený rozsudek městského soudu je proto nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[46] 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, 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.

[47] Zodpovězení otázky, zda aplikovaný cenový výměr Ministerstva financí č. 01/2010 je 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 části 1 oddílu A, položkového čísla 3 písm. d) výměru Ministerstva financí č. 01/2010.

[48] Nejvyšší správní soud v této souvislosti odkazuje i na rozhodnutí ze dne 22. 10. 2010, čj. 8 Afs 47/2010 - 123, ve kterém se podrobně zabýval hodnocením proporcionality cenové regulace ve vztahu k pozemkům nesloužícím k podnikání nájemců v období od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2004, tedy v době, kdy byla cenové regulace provedena cenovými výměry Ministerstva financí č. 01/2003 a č. 01/2004.

**VI.**

[49] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§110 odst. 1. s. ř. s.). V něm krajský soud rozhodne vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[50] Krajský soud rozhodne v novém rozhodnutí rovněž o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně 26. června 2015

JUDr. Jan Passer  
předseda senátu