



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Jana Vyklického a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **A. K.**, zastoupen JUDr. Rudolfem Vaňkem, advokátem se sídlem Liberec 3, Měsíčná 256/2, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Praha 1, Letenská 525/15, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 2. 2011, sp. zn. 16/16472/2011-5, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 1. 2015, č. j. 9 Af 19/2011 – 35,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 1. 2015, č. j. 9 Af 19/2011 - 35, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 7. 2. 2011, sp. zn. 16/16472/2011-5 žalovaný zamítl odvolání žalobce (dále „stěžovatel“) a potvrdil rozhodnutí Finančního ředitelství v Ústí nad Labem (dále „správní orgán I. stupně“) ze dne 23. 11. 2010, sp. zn. 9850/10 – 2700-506935-38, kterým byly žalobci uloženy pokuty za správní delikt spočívající v porušení cenových předpisů podle zákona č. 526/1990 Sb., o cenách (dále „zákon o cenách“).

Rozhodnutím správního orgánu I. stupně byla stěžovateli uložena pokuta ve výši 338.704 Kč za porušení § 15 odst. 1 písm. a) zákona o cenách ve znění účinném do 17. 11. 2009. Tohoto porušení se měl stěžovatel dopustit v období od 1. 1. 2008 do 17. 11. 2009 tím, že v rozporu s § 5 zákona o cenách pronajal pozemky nesloužící pro účely podnikání v katastrálním území Hamr na Jezeře (blíže specifikované ve výroku rozhodnutí) nájemcům za roční pronájem 100 Kč/m², 409,09 Kč/m² a 382,98 Kč/m², místo za stanovené ceny 5 Kč/m², 8 Kč/m² a 16 Kč/m². Uvedeným jednáním získal stěžovatel nepřiměřený majetkový prospěch ve výši 169.352 Kč.

Správním orgánem I. stupně byla dále stěžovateli uložena pokuta ve výši 184.394 Kč za správní delikt podle § 16 odst. 1 písm. b) zákona o cenách ve znění účinném od 18. 11. 2009, jehož se měl stěžovatel dopustit v období od 18. 11. 2009 do 24. 8. 2010 tím, že v rozporu s § 5 zákona o cenách pronajal pozemky nesloužící pro účely podnikání v katastrálním území Hamr na Jezeře (blíže specifikované ve výroku rozhodnutí) nájemcům za roční pronájem 100 Kč/m², 409,09 Kč/m² a 382,98 Kč/m² místo za stanovené ceny 5 Kč/m², 8 Kč/m²

a 16 Kč/m². Uvedeným jednáním získal stěžovatel nepřiměřený majetkový prospěch ve výši 92.197 Kč.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále „městský soud“).

Rozsudek Městského soudu v Praze

Městský soud žalobu stěžovatele zamítl rozsudkem napadeným kasační stížností. Vycházel z toho, že podle rozhodnutí žalovaného pronajímal stěžovatel předmětné pozemky za vyšší ceny, než byly stanoveny cenovými orgány (konkrétně výměry Ministerstva financí 01/2008, 01/2009 a 01/2010). Správní orgán I. stupně shromáždil listinné důkazy k prokázání skutečnosti, zda pozemky neslouží účelům podnikání. Těmito listinnými důkazy byly: vzorová nájemní smlouva (vzor smluv uzavíraných mezi stěžovatelem a vlastníky objektů na jeho pozemcích), přehledy plateb nájemného za roky 2008 – 2010 a informace o parcelách a budovách z katastru nemovitostí Katastrálního úřadu pro Liberecký kraj, Katastrální pracoviště Česká Lípa. Po podání odvolání stěžovatelem správní orgán I. stupně doplnil podklady řízení o šetření u vlastníků rekreační chaty na pozemku st. 277, kde bylo zjišťováno, zda studna na pozemku je jako zdroj rozvodu vody užívána k dalšímu prodeji (v rámci restauračního provozu). Nájemci uvedli, že vodu k takovému účelu nepoužívají.

Ze vzorové nájemní smlouvy vyplynulo, že ve smlouvách je zvlášť sjednávána úplata za užívání parcely zastavěné rekreační chatou či jiným objektem a zvlášť úplata za užívání lesního pozemku v okolí chat (přítom předmětem cenové kontroly byla cena nájmu parcel zastavěných rekreačními chatami či jinými objekty).

V námitkách proti kontrolnímu protokolu ze dne 14. 9. 2010 stěžovatel nerozporoval skutečnost, že s vlastníky objektů na předmětných pozemcích sjednal cenu nájmu vyšší, než dovoluje cenový předpis. Namítal však, že by mělo být zohledněno, že nájemci fakticky užívají větší výměry pozemků pod chatami, než jaké jsou uvedeny v katastru nemovitostí. K chatám jsou přistaveny různé kůlny či přístavky. Kromě toho nájemci užívají také další lesní pozemky pro příjezd aut, parkování, volejbalové hřiště, houpačky, průchozí cestičky apod. Uvedené námitky zopakoval stěžovatel i ve svém vyjádření ze dne 12. 10. 2010 k oznámení o zahájení správního řízení o uložení pokuty.

Z informací z katastru nemovitostí založených ve správním spise vyplynulo, že předmětné nemovitosti jsou vedeny jako stavby pro rodinnou rekreaci nebo jiné stavby a pozemky jako lesní pozemky, na kterých je „budova“ či „zastavěná plocha a nádvoří“. Ke konkrétním objektům, jejichž využití bylo sporné v odvolání ve správním řízení i v podané žalobě jsou vedeny následující údaje. Objekt ev. č. 50 je označen jako stavba pro rodinnou rekreaci na parcele č. 437/42, vlastnické právo je zapsáno pro Odborový svaz KOVO ZO Škoda Liberec. Objekt ev. č. 58 je veden jako stavba pro rodinnou rekreaci na parcele č. 437/29 a vlastnické právo je zapsáno pro J. M. Objekt ev. č. 87 je označen jako stavba pro rodinnou rekreaci a je veden ve vlastnictví D. S. Městský soud na základě takto shromážděných důkazů neshledal důvodnou námitku stěžovatele, že se žalovaný nevypořádal s odvolací námitkou, že pozemkové parcely, na nichž se nacházejí objekty ev. č. 50, 58, a 87 slouží podnikatelským účelům. Dále městský soud podotknul, že stěžovatel během správního řízení nekonkretizoval svá tvrzení, kterými zjištění správních orgánů rozporoval. Neuvedl, že by některý z nájemců používal svůj pozemek k podnikání, případně z čeho tak usuzuje. Tato tvrzení uplatnil stěžovatel též poprvé až v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Pouze objekt ev. č. 50 je ve vlastnictví odborové organizace, což ovšem samo o sobě neznamená, že je používán k podnikání a měl by proto být vyňat z regulace cen podle cenových předpisů. Zde však správní orgán navíc ověřil, že odborová organizace neužívá objekt k podnikání. Taktéž u nájemců na pozemku parc. č. 277 ověřil, že zdroj vod na pozemku neužívají k prodeji. Pokud stěžovatel nebyl s těmito zjištěními seznámen (jak dodatečně uvedl), nemá tato vada vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť uvedená zjištění nepřinášejí nové skutečnosti, které by odůvodňovaly jiné hodnocení jednání stěžovatele, pouze stvrzují dosavadní skutková zjištění správních orgánů v dané lokalitě.

Městský soud neshledal důvodnou ani námitku stěžovatele vycházející z rozporu mezi skutečně užívanou plochou pozemků a mezi stavem v katastru nemovitostí. Užívají-li nájemci reálné pozemky ve větším rozsahu, než jaký odpovídá nájemní smlouvě, bylo na stěžovateli, aby s nimi jednal o uzavření nových dohod zohledňujících tyto změny. Dohoda o ceně v nájemních smlouvách je z pohledu § 2 odst. 2 zákona o cenách jednoznačná. Obsah nájemní smlouvy nenasvědčuje tomu, že by v ceně nájmu byla zohledněna hodnota užívání okolních ploch či dalších zastavěných částí pozemku. Takové stanovení ceny by ve smyslu § 2 odst. 1 a 2 zákona o cenách muselo být provedeno způsobem, který by cenu nájmu dostatečně určoval (vymezení zastavěných částí, uvedení jejich výměr, stanovení ceny užívání lesních pozemků doplňkovým a obslužným způsobem). Uvedené námitky stěžovatele též soud považoval za nepřesvědčivé, neboť nájemní smlouvy uzavíral (dle kontroly 24. 8. 2010) v letech 2008 – 2010 za stavu, kdy v cenách nájmu podle stěžovatele již mělo být zohledněno užívání dalšího prostoru nájemci. Přitom stěžovatel ve svém vyjádření k zahájení řízení ze dne 12. 10. 2010 uvedl jako novou skutečnost, že vlastním šetřením zjistil, že nájemci užívají větší výměry pozemků než jen pozemky pod chatami. Z uvedeného soud dovodil, že stěžovatel v uzavřených nájemních smlouvách ceny užívání dalších ploch pozemků nesjednal nebo takto užívané plochy zahrnul do cen nájmemného za okolní pozemky, které jsou ve smlouvách stanoveny zvlášť. Zahrnutí ceny za užívání jiných částí pozemku do ceny nájmemného za užívání kontrolovaných pozemků nenasvědčuje ani dopis stěžovatele ze dne 30. 11. 2010, kterým dal po provedené cenové kontrole výpověď z nájmu uživatelům pozemku st. p. č. 277 s tím, že zjistil, že výše cen nájmemného neodpovídají regulované ceně ale ani ceně za lesní pozemky. V tomto dopise stěžovatel sdělil, že s nájemníky budou uzavřeny nové nájemní smlouvy, v nichž teprve bude zohledněno užívání okolního prostranství, což „*doposud nebylo po majitelích chatek požadováno.*“

Městský soud se rovněž neztotožnil s námitkami stěžovatele napadajícími přiměřenost uložené sankce. Její nepřiměřenost stěžovatel dovozoval z poměru pronajaté plochy k celkové výměře areálu, v němž se rekreační chaty nacházejí a v němž jsou ještě další pozemky ve vlastnictví žalobce. Tato hlediska však podle názoru městského soudu při ukládání sankce ani neměla být uplatněna, neboť neodpovídají kritériím vyplývajícím z § 17 odst. 2 a 3 zákona o cenách. Relevantní je pouze množství pozemkových parcel (z hlediska počtu nájemních smluv a sjednaných cen nájmu), u nichž došlo k překročení regulované ceny. Zákonými hledisky bylo jak dlouho a v jaké výši žalobce cenové předpisy porušoval, míra jeho zavinění a důsledky jeho jednání. Tato hlediska správní orgány hodnotily. Správně přihlédly k několikanásobnému překročení regulovaných cen, z něhož vyvodily vyšší poškození nájemců, nepřiměřený majetkový prospěch stěžovatele a na základě těchto zjištění stanovily přiměřenou sankci. Při uplatnění správního uvážení nepřekročily meze stanovené zákonem, když pokuta byla uložena ve výši odpovídající přibližně jedné třetině zákonného rozpětí.

Soud se též zabýval námitkou stěžovatele brojící proti přiměřenosti cenové regulace. Přitom vyšel z důvodové zprávy k § 1 odst. 6 zákona o cenách, která považuje za rozhodující kritérium uplatnění cenové regulace cen omezení hospodářské soutěže a s ním spojené omezení nabídky, v jehož důsledku vzniká trvalé riziko spekulativního zvyšování cen vedoucího k zesílení inflačních procesů v ekonomice. Soud vyšel z judikatury Ústavního soudu vyžadující existenci vztahu proporcionality mezi použitými prostředky a sledovanými cíli. Z těchto hledisek neshledal

úpravu regulace cen nepodnikatelského nájmu pozemků pro období 2008 – 2010 za protiústavní (a z toho důvodu neaplikovatelnou). Zohlednil historicky vzniklý právní stav, kdy bez užívání výměry zastavěných pozemků nebylo možné plnohodnotně uplatňovat rovnocenné vlastnické právo jiných osob k objektům na těchto pozemcích. Cenovou regulaci shledal soud přiměřenou s ohledem na vzájemnou podmíněnost realizace práv odlišných vlastníků k pozemkům a k budovám na nich, která často vznikla bez jejich vůle. Cenová regulace tak nastavuje spravedlivou rovnováhu mezi požadavkem obecného zájmu společnosti a požadavkem na ochranu základních práv jednotlivce, konstatoval městský soud.

Kasační stížnost

Kasační stížností stěžovatel napadá rozsudek městského soudu z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“). Namítá, že městský soud při vypořádání jeho žalobní námitky, že chaty ev. č. 58 a 50 jsou provozovány právníckými osobami (odborovými organizacemi) pro blíže neurčený počet osob, což lze považovat za podnikání a ve druhé chatě provozuje vlastník restauraci, vycházel pouze z údajů uvedených v katastru nemovitostí a z obsahu nájemních smluv. Přitom nelze z těchto údajů dovozovat, že nájemci chaty nepoužívají k podnikatelským účelům.

Městský soud se rovněž podle stěžovatele dostatečně nevypořádal s námitkou, že cenová regulace v případě předmětných pozemků není v souladu s § 1 odst. 6 zákona o cenách a je nepřipustná. Ve všech případech podle stěžovatele ostatně nejde o stavby pro rodinnou rekreaci, jak jsou zapsány v katastru nemovitostí, ale jde o podniková či podnikatelská zařízení.

Soud měl podle stěžovatele posoudit přiměřenost cenové regulace v intencích judikatury Ústavního soudu, neboť není (na rozdíl od žalovaného) příslušnými cenovými výměry vázán. Stěžovatel zároveň poukázal na fakt, že cenová regulace trvá již více než 20 let, což není v souladu s principem dočasné cenové regulace. S námitkami stěžovatele stran přiměřenosti cenové regulace se městský soud vypořádal pouze obecně. Stěžovatel poukázal též na nález Ústavního soudu ze dne 29. 12. 2009, sp. zn. I. ÚS 2229/08, podle jehož závěrů rozhodnutí obecných soudů porušují podmínky stanovené čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv svobod pro omezení vlastnického práva, jestliže v posuzované věci není dán žádný veřejný zájem pro omezení vlastnického práva stěžovatele regulací nájemného.

Stěžovatel rovněž rozporuje přiměřenost uložené sankce. Městský soud podle jeho názoru nezohlednil, že vlastníci chat užívají nejen pozemky, na nichž jsou chaty postaveny, ale v podstatě celou plochu lesního pozemku, kterou mezi sebe rozparcelovali, celý prostor uzavřeli závorou. Navíc je třeba zohlednit, že nájemní smlouvy podepsali a cenu za pronájem tak odsouhlasili.

Stěžovatel závěrem navrhuje zrušení rozsudku městského soudu napadeného kasační stížností a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

Vyjádření ke kasační stížnosti a replika stěžovatele

Žalovaný uvedl, že s argumentací stěžovatele v kasační stížnosti nesouhlasí, naopak podporuje správnost argumentace městského soudu. Podle názoru žalovaného se soud vypořádal s námitkami stěžovatele dostatečně.

Žalovaný zdůraznil, že stěžovatel namítl podnikatelský charakter užívání některých objektů pouze v rovině nepodložených tvrzení a úvah až v odvolacím správním řízení. Žalovaný se přesto s jeho tvrzeními řádně vypořádal.

Námítka stěžovatele ohledně skutečného rozsahu užívání pozemků vlastníky chat je podle žalovaného zcela irelevantní. Z uzavřených nájemních smluv je jasně patrné oddělené ujednání o cenách za užívání parcel zastavěných rekreačními objekty a o dalších cenách užívání lesních pozemků, které nebyly předmětem kontroly. V nájemních smlouvách též není obsaženo ujednání, z nichž by vyplývalo, že v ceně nájmu kontrolovaných parcel je zohledněna cena užívání okolních ploch či dalších zastavěných částí pozemků v okolí objektů. Pokud byl stěžovatel přesvědčen o tom, že vlastníci chat užívají dotčené pozemky v rozporu s nájemními smlouvami, mohl v rámci zásady *vigilantibus iura scripta sunt* iniciovat jednání s těmito vlastníky o změnách nájemních smluv, případně využít na svou ochranu institutů soukromého práva. Neměl se však uchýlit k porušení cenových předpisů.

K přiměřenosti uložené pokuty žalovaný uvedl, že byla uložena toliko nad hranicí jedné třetiny zákonného rozsahu za období porušení cenových předpisů od 1. 1. 2008 do 17. 11. 2009, respektive v nižší výši než jedné pětiny zákonného rozsahu za období porušení cenových předpisů od 18. 11. 2009 do 24. 8. 2010. Uvedená výše byla přitom správním orgánem náležitě odůvodněna.

Na vyjádření žalovaného reagoval stěžovatel replikou. Uvedl, že nebyl seznámen s podklady, které si správní orgán opatřil k prokázání jeho tvrzení ohledně podnikatelského využití některých nemovitostí. Pokud správní orgán považoval jeho tvrzení za pouhé úvahy, měl jej vyzvat, aby je konkretizoval a navrhl provedení důkazů. Dále uvedl, že v nájemní smlouvě je uvedeno, že nájemce užívá pozemek včetně všech součástí a příslušenství. Správní orgán si nepoložil otázku, co je míněno těmito součástmi a příslušenstvím. Stěžovatel rovněž zdůraznil, že žalovaný nijak nepolemizuje s námitkami týkajícími se přiměřenosti regulace cen.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud se kasační stížností zabýval nejprve z hlediska splnění podmínek řízení. Ověřil, že stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti (§ 102 s. ř. s.). V kasační stížnosti, kterou podal včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), uplatňuje přípustné důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. a v řízení o kasační stížnosti je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Kasační stížnost je tedy projednatelná. Následně posoudil kasační stížnost v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán jejím rozsahem a uplatněnými stížnostními důvody.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu, kterou stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti, neboť pokud by zdejší soud shledal tuto námitku důvodnou, nezbylo by mu než zrušit z tohoto důvodu kasační stížností napadený rozsudek.

Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů představuje problematiku, kterou se Nejvyšší správní soud dlouhodobě zabýval a dospěl ke stabilizovaným závěrům patrným také z četné judikatury, podrobně specifikující pojem nepřezkoumatelnosti rozhodnutí soudu tak, že nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů je takové rozhodnutí především tehdy, opírá-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75), nebo pokud soud zcela opomene vypořádat některou z uplatněných žalobních námitek (srov. rozsudek ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 - 58, popřípadě rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004,

č. j. 4 Azs 27/2004 – 74, všechna rozhodnutí tohoto soudu dostupná na www.nssoud.cz). Obdobně je rozhodnutí soudu zatíženo nepřezkoumatelností v případě, že se soud ztotožní se závěry správního orgánu a označí je za správné, přičemž se ale nevypořádá s věcnými či právními námitkami v žalobě uplatněnými proti takovým závěrům (srov. rozsudek tohoto soudu ze dne 23. 12. 2005, č. j. 4 As 13/2004 - 55), respektive pokud z jeho odůvodnění není zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby (srovnej rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44).

V projednávané věci stěžovatel považuje za nedostatečně odůvodněné řešení otázky přiměřenosti cenové regulace, za jejíž porušení mu byla správním orgánem I. stupně uložena pokuta. Nejvyšší správní soud se otázkou přiměřenosti cenové regulace nájemného z pozemků nesloužících k podnikatelským účelům při své rozhodovací činnosti opakovaně zabýval. Přitom dospěl k závěru, že předmětné cenové výměry žalovaného je třeba považovat za právní předpis v materiálním smyslu (srovnej např. nález Ústavního soudu publikovaný pod č. 167/2000 Sb. nebo usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2010, č. j. 2 Ao 3/2010 - 55). Dále tento soud konstatoval, že byl-li předmětný cenový předpis vydán příslušným orgánem a byl-li řádně zveřejněn, správní orgány měly povinnost jej respektovat. Správní orgány jsou ve své činnosti vázány všemi právními předpisy, které jsou součástí právního řádu. Na rozdíl od soudů jsou správní orgány obecně vázány i podzákonnými právními předpisy. Soudy jsou však ve své rozhodovací činnosti postaveny Ústavou do zcela odlišné pozice, neboť z čl. 95 odst. 1 Ústavy vyplývá, že soud je při svém rozhodování oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s mezinárodní smlouvou (srovnej rozsudek tohoto soudu ze dne 29. 9. 2008, č. j. 8 Afs 22/2008 – 71).

Podmínky pro regulaci cen podle zákona o cenách jsou stanoveny § 1 odst. 6 zákona o cenách. Soud tedy při posouzení aplikovatelnosti konkrétní cenové regulace musí předně posoudit, zda jsou naplněny zákonné důvody pro provedení takové regulace (srovnej rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2014, č. j. 8 Afs 81/2013 – 44, nebo ze dne 22. 9. 2010, č. j. 8 Afs 47/2010 – 123). Přitom v projednávané věci je třeba pamatovat na to, že uvedený zákonný výčet důvodů cenové regulace se lišil ve znění zákona účinném do 17. 11. 2009 a po tomto datu. Cenový výměr Ministerstva financí č. 1/2008 byl vydán před uvedeným datem (dne 29. 11. 2007), výměry č. 1/2009 a č. 1/2010 až po změně právní úpravy (dne 11. 12. 2009, respektive 8. 12. 2009).

Zdejší soud zároveň zdůraznil, že v souladu se závěry Ústavního soudu (srovnej např. nálezy publikované pod č. 84/2003 Sb., č. 231/2000 Sb., č. 528/2002 Sb.) je třeba při zkoumání otázky ústavnosti konkrétní cenové regulace aplikovat Ústavním soudem formulovaný test proporcionality (přiměřenosti). Podle něj musí být zásah do ústavně zaručených práv, má-li být ústavně konformní a tedy v demokratickém právním státě přípustný, splňovat kritéria způsobilosti naplnění účelu (vhodnosti). Ta znamenají, že zásah musí být schopen dosáhnout zamýšleného cíle, jímž je ochrana jiného základního práva, dále musí být potřebný a musí respektovat použití pouze nejšetrnějšího z více možných prostředků, a konečně musí být přiměřený v tom užším slova smyslu, že újma na chráněném základním právu nesmí být nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli (srovnej rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2010, č. j. 8 Afs 47/2010 – 123 nebo ze dne 26. 6. 2015, č. j. 8 As 66/2014 – 51). Tento test je přitom třeba provést vždy ke každé konkrétní oblasti cenové regulace (srovnej již citované rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2010, č. j. 8 Afs 47/2010 – 123 a ze dne 26. 6. 2015, č. j. 8 As 66/2014 – 51).

V projednávané věci Nejvyšší správní soud nepřehlédl naprostou procesní pasivitu žalovaného ohledně jeho možnosti vyjádřit se k otázce namítané nepřiměřenosti regulace cen.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný neuvedl žádné informace či argumentaci k této otázce a ve vyjádření k žalobě se omezil na pouhé konstatování, že je ve správním řízení povinen řídit se právním řádem a nepřísluší mu hodnotit správnost platných právních předpisů. Přitom ovšem nelze přehlížet, že to byl právě žalovaný, kdo vydal na základě zmocnění obsaženého v zákoně o cenách předmětné cenové výměry, kterými byla stanovena regulovaná cena, za jejíž nerespektování byl stěžovatel pokutován. V provedení shora uvedeného testu proporcionality před vydáním cenových výměrů tedy žalovanému rozhodně nic nebránilo a příslušné zdůvodnění tedy měl a mohl v nyní posuzované věci sdělit.

Městský soud se i přes absenci jakýchkoliv údajů od žalovaného k přiměřenosti cenové regulace vyjádřil. Jeho odůvodnění však nelze považovat za dostatečné. Neobsahuje úvahu, zda cenová regulace byla předmětnými výměry vůbec vydána z důvodu vymezených § 1 odst. 6 zákona o cenách ve znění účinném v době vydání předmětných výměrů. Z úvahy městského soudu pak lze nalézt pouze obecně vyjádřený a soudem dovozený důvod (potřebnost) regulace. Ostatní složky testu proporcionality (schopnost dosáhnout zamýšleného cíle, největší možnou šetrnost zásahu a zejména přiměřenost regulace v užším smyslu) v ní však vysledovat nelze.

Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že rozsudek městského soudu je v této části nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Nejvyšší správní soud připouští, že tento stav do jisté míry navazuje na procesní pasivitu žalovaného, který žádné informace ani argumentaci ohledně přiměřenosti cenové regulace cen nájmu pozemků nesloužících k účelům podnikání soudu nepředestřel. Městský soud však z uvedeného procesního postoje žalovaného nevyvodil procesně odpovídající závěr. Nejvyšší správní soud si je přitom vědom, že podle vlastní ustálené judikatury nelze dovést procesní povinnost žalovaného k vyvracení žalobních námitek v podaném vyjádření k žalobě. Zároveň však z této judikatury (srovnej zejména rozsudek ze dne 11. 3. 2008, č. j. 1 Afs 7/2008 – 91) vyplývá, že vyjádření k žalobě, spolu s předložením správního spisu, je procesní obranou žalovaného vyplývající z principu rovnosti zbraní, který se v řízení před správními soudy uplatňuje. Samotný obsah vyjádření žalovaného k podané žalobě závisí zejména na tom, jak široce míní žalovaný využít svá procesní práva. Pokud se žalovaný k některým žalobními body nevyjádří, vystavuje se tím nebezpečí, že krajský soud rozhodne v jeho neprospěch (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2014, č. j. 3 As 52/2014 - 42). Žalovaný svého práva nevyužil, čímž své procesní postavení rozhodně nevylepšil, avšak městský soud přesto toto opomenutí reflektoval nepřiměřeně tak, že je nahradil vlastní nedostatečnou úvahou.

Ze závěrů usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, publikovaného pod č. 1566/2008 Sb. NSS vyplývá, že „*krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (podobně též Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti) není oprávněn vyhnout se hodnocení těch skutkových a právních otázek, které, jelikož se jimi orgán či soud, jehož rozhodnutí se přezkoumává, v potřebné míře zabýval, samy o sobě předmětem přezkumu být mohou, poukazem na to, že ve vztahu k jiným skutkovým či právním otázkám, od předchozích oddělitelným, je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné.*“ Nejvyšší správní soud se proto zabýval těmi kasačními námitkami stěžovatele, které jsou oddělitelné od otázky přiměřenosti cenové regulace, a to zejména proto, že stěžovatel by je mohl znova uplatnit v případné kasační stížnosti proti novému rozhodnutí krajského soudu.

Stěžovatel namítá, že budovy ev. č. 58 a 50 jsou používány k podnikání. K tomu je třeba poznamenat, že k tomuto tvrzení nedoložil žádné konkrétní důkazy. Ohledně chaty ev. č. 50 bylo správními orgány provedeno na základě odvolacích námitek i další šetření dotazem na vlastníka stavby (Odborový svaz KOVO ZO Škoda Liberec), které potvrdilo, že chata je používána k nepodnikatelským účelům. Námitka, že v chatě ev. č. 58 je provozována restaurace byla stěžovatelem uplatněna poprvé až v kasační stížnosti. Proto se jedná o nepřipustnou skutkovou novotu a Nejvyšší správní soud se touto námitkou nemohl zabývat (srov. § 109 odst. 5 s. ř. s.).

Namítá-li stěžovatel, že s výsledky šetření správních orgánů, které bylo provedeno až v odvolacím řízení, nebyl seznámen, je třeba podotknout, že jde také o námitku nepřijatelnou, neboť nebyla v řízení před městským soudem uplatněna řádně (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Stěžovatel tuto námitku poprvé uplatnil až v replice k vyjádření žalovaného, která byla krajskému soudu podána dne 28. 7. 2011, zatímco v žalobních bodech nebyla jakkoliv nastíněna, přestože o všech důvodech, vyplývajících z výsledků šetření správních orgánů, byl stěžovatel přirozeně informován přinejmenším již z odvolacího správního rozhodnutí. Podle § 71 odst. 2 s. ř. s. může žalobce rozšířit žalobu o další žalobní body pouze ve lhůtě pro podání žaloby. Stěžovateli bylo žalobou napadené rozhodnutí doručeno dne 10. 2. 2011, je tedy zjevné, že dvouměsíční lhůta pro podání žaloby uplynula dříve, než žalobce odeslal městskému soudu repliku, v níž poprvé tuto námitku uplatnil. Na tom nic nemění ani fakt, že městský soud tuto námitku přesto nějak vypořádal.

Dále se tento soud zabýval argumentací stěžovatele směřující k tomu, že nájemci ve skutečnosti užívají větší výměry pozemků, než je uvedeno v nájemní smlouvě a že tento fakt měl být zohledněn při stanovení výše sankce. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že by bylo absurdní dovozovat ze situace, kdy nájemci pozemků užívají následně po uzavření nájemní smlouvy pozemky ve větší výměře, než odpovídá nájemní smlouvě, že v ceně nájmu je implicitně zahrnuta i úplata za používání těchto dalších částí pozemků stěžovatele. Tímto způsobem nemůže právo anticipovat vlastní porušení. Přirozeně nelze vyloučit, že nájemci užívají ostatní části pozemků, které podle nájemní smlouvy netvoří předmět nájmu, na základě jiného právního titulu než je nájem. Může se jednat i o některý z typů bezúplatného právního titulu a může rovněž jít o užívání ostatních částí pozemků bez platného právního důvodu. Na tyto skutečnosti ovšem pamatují jiné právní instituty.

Argumentuje-li stěžovatel tím, že podle nájemních smluv jsou pronajaty předmětné nemovitosti včetně jejich součástí a příslušenství, konstatuje tento soud, že pozemek nemůže být součástí jiného pozemku, neboť by pak nešlo o dva samostatné pozemky ale o pozemek jediný (jednu věc v právním smyslu). Podle § 120 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník (dále „starý občanský zákoník“) je součástí věcí vše, co k ní podle její povahy náleží a nemůže být odděleno, aniž by se tím věc znehodnotila. Oproti tomu příslušenství je § 121 odst. 1 starého občanského zákoníku definováno tak, že příslušenstvím jsou ty věci, které náleží vlastníku věci hlavní a jsou jím určeny k tomu, aby byly s hlavní věcí trvale užívány. V případě, že by zdejší soud vůbec připustil úvahu, že příslušenstvím pozemku může být jiný pozemek, je třeba vycházet z judikatury k problematice pronájmu pozemků a jejich nemovitého příslušenství. V rozsudku soudu ze dne 20. 11. 2003, sp. zn. 26 Cdo 1160/2002 přitom Nejvyšší soud jasně konstatoval, že pokud má vzniknout nájemní právo nejen k věci hlavní, ale též k jejímu nemovitému příslušenství, je třeba, aby toto příslušenství bylo samostatně uvedeno v nájemní smlouvě. Tak tomu v případě nájemních smluv uzavíraných stěžovatelem přirozeně nebylo a být ani nemohlo. Argumentace stěžovatele, že ostatní pozemky, které nájemci pozemků pod chatami fakticky užívají, jsou zahrnuty v předmětu nájmu jako jeho součást či příslušenství, je tedy lichá.

Podklady shromážděné správními orgány ničím nenasvědčují tomu, že by v ceně nájmu za pozemky pod rekreačními chatami byla zahrnuta také úplata za užívání dalších pozemků. V tomto ohledu se Nejvyšší správní soud ztotožnil s přiléhavou argumentací městského soudu, na kterou zároveň pro stručnost odkazuje. Na základě závěrů městského soudu i výše uvedených vlastních závěrů považuje Nejvyšší správní soud za účelovou argumentaci stěžovatele, kterou se stěžovatel *de facto* pokouší uměle „rozšířit“ výměru pozemků, za jejichž užívání byla sjednána cena v předmětných nájemních smlouvách. Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že aplikace nyní již neúčinné právní úpravy (starého občanského zákoníku) je odůvodněna pravidlem, že správní soud vychází při přezkoumávání rozhodnutí správního orgánu z právního stavu v době rozhodování správního orgánu (srov. § 75 odst. 1 s. ř. s.), což je v projednávané věci právní stav platný a účinný ke dni 7. 2. 2011.

Námítku, že nájemci nájemní smlouvy podepsali a cenu za pronájem odsouhlasili a tento fakt nebyl zohledněn při stanovení výše sankce za porušení cenových předpisů, stěžovatel uplatnil poprvé až v kasační stížnosti. Vzhledem k tomu, že nebyla uplatněna v žalobě, jedná se o další námítku nepřípustnou ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. Nejvyšší správní soud nicméně jako *obiter dictum* podotýká, že výše uložené pokuty zjevně nijak nevybočila z mezí dle § 17 odst. 2 zákona o cenách. Zároveň je třeba zdůraznit, že skutková podstata deliktu podle uvedeného § 15 odst. 1 písm. a) zákona o cenách, ve znění účinném do 17. 11. 2009 je naplněna jednáním, kdy fyzická osoba jako prodávající nabídne, sjedná nebo požaduje cenu ve výši, která není v souladu s cenou úředně stanovenou podle § 5 odst. 1 zákona o cenách. Totéž vymezení skutku platí o naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. b) zákona o cenách ve znění účinném od 18. 11. 2009. Samotná okolnost, že došlo ke konsenzu mezi smluvními stranami na ceně porušující cenovou regulaci, tedy není z hlediska naplnění skutkových podstat zmíněných správních deliktů relevantní.

Nejvyšší správní soud závěrem konstatuje, že v projednávané věci byl ve shora uvedeném rozsahu dán kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a proto zrušil kasační stížností napadený rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. V dalším řízení městský soud, vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), rozhodne znovu o všech námítkách stěžovatele, přičemž se naznačeným způsobem pokusí doplnit řízení a poté znovu posoudí přiměřenost cenové regulace nájmu předmětných pozemků v souladu s kritérii uvedenými výše.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodne v dalším řízení městský soud (§ 110 odst. 3 věta první 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 2. prosince 2015

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu