



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 427/31, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 1. 2015, č. j. 8 Af 32/2014 - 125,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.
Předcházející řízení

[1] Ministerstvo financí rozhodnutím ze dne 13. 7. 2009, č. j. 16/53715/2009/1634, rozhodlo o odvolání proti rozhodnutí Finančního ředitelství v Brně ze dne 21. 5. 2009, č. j. 7826/09-2700-700601 R-20, tak, že výši pokuty uložené podle § 17 odst. 1 písm. b) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, změnilo na 900.000 Kč a dobu, za kterou byla pokuta uložena, vymezilo obdobím od 1. 1. 2007 do 28. 9. 2008. Ve zbytku ministerstvo odvolání podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, odmítlo a prvostupňové rozhodnutí potvrdilo. Ministerstvo se ztotožnilo se závěrem finančního ředitelství, že žalobce do

výpočtu koeficientu „k“ pro propočet věcně usměrňované ceny veřejné vnitrostátní pravidelné autobusové dopravy (dále též jen „linková doprava“) na rok 2007 a 2008 zahrnul do ekonomicky oprávněných nákladů neoprávněně silniční daň ve výši 367.866 Kč. Jelikož vozidla zabezpečující z více jak 80 % linkovou dopravu byla dle § 3 písm. c) zákona č. 16/1993 Sb., o dani silniční, od této daně osvobozena, náklady na silniční daň nebyly u těchto vozidel ekonomicky oprávněným nákladem v kalkulaci věcně usměrňované ceny. Zároveň ministerstvo totožně s finančním ředitelstvím konstatovalo, že žalobce sice propočtl pro rok 2007 a 2008 věcně usměrňované ceny plného jízdného koeficientem „k“, ale na více než 50% linek takto propočtenou cenu plného jízdného překročil. Žalobce v celém řízení nedoložil dle části II. položky č. 7 bodu 6 výměru č. 1/2007, respektive části II. položky č. 4 bodu 6 výměru č. 1/2008 (dále jen „cenové výměry“), souhlas příslušného dopravního úřadu s navýšením ceny o 20 % a žalobce navýšil regulované ceny v nižší procentní výměře i na dalších linkách. Jelikož ministerstvo nepovažovalo kontrolní zjištění týkající se porušení cenových předpisů v období od 29. 9. 2008 do 31. 12. 2008 z důvodu rozporů, které shledalo v tvrzených skutečnostech, za dostatečně prokázané, zkrátilo v odvolacím řízení období, za které byla uložena pokuta. Zároveň v souladu s § 17 odst. 2 zákona o cenách snížilo pokutu ve výše uvedeném rozsahu.

[2] Žalobou podanou dne 14. 8. 2009 se žalobce domáhal zrušení nadepsaného rozhodnutí ministerstva. Namítal, že žalovaný rozhodl na základě cenových výměrů, které byly vydány v rozporu se zákonem o cenách, protože zákon umožňuje cenovým orgánům regulovat cenu jen v taxativně vymezených případech. Rozhodnutí cenových orgánů musí být rovněž přezkoumatelné, jinak by se jednalo o porušení čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Žalobce se domníval, že cenová regulace v oblasti linkové dopravy mohla být aplikována pouze na případy, kdy byla provozována v rámci dotovaných závazků veřejných služeb. Cenovou regulaci na trhu služeb, kde funguje hospodářská soutěž, dále považoval za omezení vlastnického práva se všemi ústavněprávními následky; v regulaci cen také spatřoval analogii s tarifním zvýhodněním určitých sociálních skupin v linkové dopravě. Zároveň povinnost respektovat regulované ceny považoval za uložení závazku veřejné služby ve smyslu nařízení (EHS) č. 1191/69 ze dne 26. 6. 1969 [respektive nařízením Evropského parlamentu a Rady (EHS) č. 1370/2007 ze dne 23. 10. 2007], a proto bylo na místě poskytnout odpovídající kompenzace. Absenci kompenzací v situaci, kdy regulovaná cena nedosahovala ceny obvyklé, žalobce považoval za porušení čl. 11 odst. 4 Listiny, který umožňuje omezení vlastnického práva toliko ve veřejném zájmu, na základě zákona a za úplatu.

[3] Městský soud v Praze věc rozhodl rozsudkem ze dne 20. 12. 2013, č. j. 8 Ca 219/2009-92, který ale zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 6. 6. 2014, č. j. 4 As 48/2014 - 71, z toho důvodu, že městský soud vydal rozhodnutí, aniž by byla splněna podmínka řízení – pasivní legitimace – pro rozhodnutí ve věci samé. V mezidobí totiž přešla působnost z Ministerstva financí, jako odvolacího orgánu, na Odvolací finanční ředitelství, avšak městský soud nadále jako s účastníkem jednal s Ministerstvem financí, čímž porušil § 69 na konci s. ř. s. Uvedený rozsudek shledal Nejvyšší správní soud dále nepřezkoumatelným, protože se městský soud nezabýval žalobcovou námitkou, že aplikace posuzovaných cenových výměrů na jím provozovanou linkovou dopravu je v rozporu se zákonem a s ústavním pořádkem.

pokračování

[4] V dalším řízení městský soud žalobu rozsudkem ze dne 29. 1. 2015, č. j. 8 Af 32/2014-125, zamítl a žádnému z účastníků nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění uvedl, že žalobce v podané žalobě nenamítal, že by se nedopustil porušení cenových předpisů. Žalobce se domníval, že cenové výměry žalovaného, podle nichž byly stanoveny v letech 2007 a 2008 ceny vnitrostátní silniční linkové osobní autobusové dopravy, nejsou v souladu se zákonem o cenách. Městský soud v této otázce odkázal na četnou judikaturu Ústavního a Nejvyššího správního soudu, ze které dovodil, že cenové výměry jsou právními předpisy. Proto vydáním cenových výměrů, jako právní předpisů, nemohlo dojít k porušení čl. 36 odst. 2 Listiny.

[5] Městský soud se dále ztotožnil s žalovaným, že cenovým výměrem Ministerstva financí je pro příslušný rok vydáván seznam zboží, na které se vztahují regulované ceny, přičemž tímto způsobem byla regulována i veřejná vnitrostátní pravidelná autobusová doprava. Úprava se týkala všech subjektů prodávajících určený druh zboží bez ohledu na to, zda měl přepravce uzavřenou smlouvu o závazku veřejné služby (část II. položky č. 4 výměrů Ministerstva financí č. 01/2007 a č. 01/2008). Vzhledem k tomu, že cenový výměr Ministerstva financí má charakter právního předpisu, městský soud konstatoval, že se nejednalo v případě povinnosti k věcnému usměrnění cen o závazkový vztah, nýbrž o povinnost vyplývající z právního předpisu, a proto byl odkaz žalobce na nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 nepatřičný. Institut veřejné služby nebylo možné směřovat s institutem cenové regulace.

[6] Závěrem se městský soud zabýval námitkami žalobce zpochybňujícími přípustnost cenové regulace v posuzovaném případě v souladu s právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v rozsudku ze dne 6. 6. 2014, č. j. 4 As 48/2014 - 71. Dospěl k závěru, že cenová regulace se týká všech dopravců, protože cenový výměr neobsahuje ustanovení, podle něhož by dopadal pouze na dopravce poskytující vnitrostátní linkovou dopravu v rámci závazku veřejné služby, a samotný zákon o cenách v § 1 odst. 6 vymezuje případy, kdy je možné ceny regulovat, aniž by omezoval takovou regulaci pouze na některé dopravce. Městský soud dále konstatoval, že námitka ohledně porušení čl. 11 odst. 4 Listiny tím, že regulované ceny nedosahují cen obvyklých a stát rozdíl nenahrazuje, by mohla být důvodná, pokud by cena určená cenovým výměrem skutečně nedosáhla ceny obvyklé, nezahrnovala nebo nezohledňovala všechny nutně vynaložené náklady a neumožňovala dopravci dosáhnout zisku. V takovém případě by pak bylo možné regulaci cen považovat za rozpornou s Ústavou České republiky (dále jen „Ústava“) a Listinou. Jelikož žalobní námitka obsahovala ale pouze obecná tvrzení, která žalobce nijak nerozvedl a nijak nedoložil, nedalo se z ní zjistit, že by nařízená cenová regulace porušovala ústavní práva žalobce, a proto městský soud námitku zamítl.

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[7] Kasační stížností podanou dne 16. 3. 2015 brojí žalobce (dále též „stěžovatel“) proti nadepsanému rozsudku. Stěžovatel předně namítá, že rozsudek městského soudu není dostatečně odůvodněný v otázce zákonnosti a ústavní konformity aplikace cenových výměrů na linkovou dopravu provozovanou stěžovatelem. Městský soud dospěl pouze k závěru, že posuzovanou cenovou regulaci lze aplikovat na jakékoli dopravce, protože opačný závěr nevyplývá ani z cenových výměrů, ani z § 1 odst. 6 zákona o cenách.

Stěžovatel oproti tomu považuje takový výklad a aplikaci za zásah do ústavních práv zaručujících vlastnictví a podnikání; zároveň je odůvodnění městského soudu nepřezkoumatelné, protože se soud nezabýval podmínkami, za nichž bylo možné posuzovanou cenovou regulaci uplatnit, a zda byla regulace nezbytná. Dále uvádí, že cenové orgány mohou přijímat regulační opatření pouze za podmínek stanovených zákonem a jejich rozhodnutí musí být přezkoumatelná.

[8] Stěžovatel konstatuje, že ministerstvo financí zařadilo do výměrů ze dne 6. 12. 2006, č. 01/2007, a ze dne 29. 11. 2007, č. 01/2008, kterými vydalo seznam zboží s regulovanými cenami, položky zahrnující veřejnou vnitrostátní pravidelnou autobusovou dopravu. Zavedení cenové regulace by mělo být rozhodnutím čistě ekonomickým pro případ, že na trhu s daným zbožím neexistuje konkurenční prostředí nebo je přechodně narušeno, a poslední prostředek nápravy narušené soutěže; opačný přístup je v rozporu se zásadou přiměřenosti.

[9] Cenové orgány podle stěžovatele nesprávně nerozlišovaly mezi segmentem dopravy v závazku veřejné služby, kde je cenová regulace žádoucí, a segmentem dopravy provozované na komerční riziko dopravců. Jelikož nebyla dána mimořádná tržní situace nebo ohrožení hospodářské soutěže na trhu komerční a autobusové dopravy, stěžovatel se domnívá, že došlo k nedůvodné cenové regulaci spojů provozovaných stěžovatelem čistě na jeho komerční riziko.

[10] Stěžovatel podotýká, že maximální možnou cenu překročil pouze na krátkých úsecích linky Praha – Ostrava, tj. na úseku Frýdek-Místek – Nový Jičín, kde pro zachování stejné kvality služeb byla cena při přepočtu na kilometr vyšší než na celé lince.

[11] Pokud by Ministerstvo financí vydávalo každoročně výměry, které by měly být aplikovány na všechny dopravce, jak financované z veřejného rozpočtu, tak nesoucí komerční riziko, aniž by zkoumalo naplnění zákonných podmínek, jednalo by se o překročení limitů uplatňování státní moci zakotvených v čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy a v čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny. Cenová regulace je myslitelná pouze v segmentu dopravy v závazku veřejné služby, protože provozující dopravci jsou příjemci kompenzací z veřejných rozpočtů, čemuž odpovídá i konstrukce výpočtu přiměřeného zisku a úhrady prokazatelné ztráty těmito „veřejným dopravcům“. Pokud má stát ale zájem i na regulaci cen v prostředí, kde funguje hospodářská soutěž, jedná se o omezení vlastnického práva (čl. 11 Listiny a čl. 1 prvního dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod). Omezení by proto mělo být stanoveno zákonem, měla by být prokázána existence veřejného zájmu a omezenému subjektu by měla být poskytnuta peněžitá náhrada. Ačkoli cenové regulace upravuje zákon o cenách, cenové výměry jsou pouze podzákonné předpisy, na jejichž základě Listina omezení vlastnického práva neumožňuje. Přitom každá cenová regulace představuje zásah do vlastnického práva. Na jedné straně tak dle § 2 odst. 3 zákona o cenách je subjekt povinen poskytovat služby za ceny, které odpovídají skutečně vynaloženým nákladům s připočtením přiměřeného zisku, na druhé straně je vázán cenovou regulací. Výsledné ceny proto v případě, kdy jsou poskytovány služby v nadstandardní kvalitě, nemusí náklady pokrývat.

[12] Stěžovatel k tomu dodává, že k omezení vlastnického práva by došlo také tehdy, pokud by byl subjekt nucen poskytovat služby za podnákladové ceny, což dokládá

pokračování

odkazem na rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Hutten-Czapska proti Polsku*. Ve smyslu tohoto rozhodnutí je nutné považovat za rozpornou i tuzemskou cenovou regulaci, protože úprava neumožňuje, aby podnikatel mohl provozovat podnikatelskou činnost alespoň za ceny odpovídající vynaloženým nákladům. Analogicky je možné regulaci cen srovnat ve smyslu rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 28. 11. 2007, č. j. 24 C 129/2006 - 34, i s povinností dopravců přepravovat za zvýhodněných podmínek určité sociální skupiny, přičemž nelze dospět k závěru, že by toto zvýhodnění měl dopravce poskytovat bez náhrady. Aby se dále jednalo o legitimní zásah do vlastnického práva, musel by existovat veřejný zájem na finanční dostupnosti autobusových linek a i kdyby byl dán, nebyla by naplněna podmínka přiměřené úplaty. Stěžovatel je tak nucen jezdit za ceny pod úrovní nákladů, čímž mu vzniká nekompenzovaná ztráta. Jelikož tarifní slevy jsou poskytovány všem dopravcům, kteří je poskytují, měli by obdobně dopravci, jež mají dodržovat cenovou regulaci, mít nárok na kompenzaci ztrát, neboť by se jednalo o tzv. obecné pravidlo ve smyslu nařízení č. 1370/2007.

[13] Pokud regulovaná cena nedosahuje výše ceny obvyklé a vzniklý rozdíl stát nenahrazuje, jedná se o porušení čl. 11 odst. 4 Listiny. V té souvislosti stěžovatel poukazuje na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/02 a sp. zn. Pl. ÚS 24/99. Stěžovatel nedostává žádné dotace nebo kompenzace na pokrytí ztráty vniklé cenovou regulací a navíc výpočet regulované ceny jízdného nezohledňuje, jakým autobusem provozuje dopravce dopravu. Správní orgány a městský soud proto nesprávně a bez řádného odůvodnění aplikovaly předpisy týkající se cenové regulace.

[14] Stěžovatel se dále vyjadřuje k jednotlivým výtkám týkajícím se porušení cenové regulace. Prvně stěžovatel zahrnul do ekonomicky oprávněných nákladů i silniční daň, protože neuplatnil zákonnou výjimku a platil silniční daň za všechny užívané autobusy, což řádně doložil ve správním řízení. Do výpočtu koeficientu „k“ navíc zahrnul pouze část autobusů, přestože všechny autobusy splňují na více než 90 % podmínku použití ve veřejné linkové dopravě. Za druhé bylo stěžovateli vytýkáno, že porušil cenové předpisy při převýšení stanovené maximální ceny, ačkoli cenové výměry neměly být vůbec aplikovány, protože cenovou regulaci bylo možné uplatnit pouze v případech dle § 1 odst. 6 zákona o cenách a na dopravce, kteří pobírají dotace a kompenzace. Za třetí, stěžovatel konstatuje, že souhlas příslušného dopravního úřadu se zvýšením regulované ceny se vztahuje pouze na dopravce, kteří zajišťují základní dopravní obslužnost v závazku veřejné služby.

[15] Stěžovatel se zároveň domnívá, že městský soud pochybil, když jednal v rozporu s požadavky kladenými na dokazování. Namítal, že cenovou regulací dochází k zásahu do jeho ústavně chráněného práva vlastnit majetek, a městský soud tuto námitku pro nekonkrétnost zamítl. Podle názoru stěžovatele se ale městský soud měl námitkami zabývat a posoudit je, ač je považoval za obecné, nikoli je prohlásit za nedůvodné, a to bez řádného odůvodnění pouze s odkazem na chybějící propočet ceny. Skutečnost, že cena stanovená na základě regulace nepokryla náklady stěžovatele, je zřejmá z výpočtu koeficientu „k“. Právě při nezohlednění silniční daně se cena určená regulací stala cenou, jež nepokryla náklady stěžovatele. Pokud měl městský soud tuto argumentaci za nedostatečnou, mohl provést dokazování.

[16] Nakonec stěžovatel spatřuje pochybení městského soudu i v tom, že zamítl jeho žalobu s odůvodněním, že se v případě výměrů nejedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), aniž by se zabýval tím, zda správní orgány aplikovaly předpisy o regulaci cen v případě stěžovatele oprávněně či nikoli. Městský soud se nedostatečně vypořádal s námitkami, že (i) předpisy o cenové regulaci vůbec nemají být v případě stěžovatele aplikovány pro komerční charakter jeho dopravy, (ii) rozdíl mezi komerční dopravou a dopravou provozovanou v závazku veřejné služby, (iii) analogií mezi regulací cen a tarifními závazky a (iv) nezákonným omezením vlastnického práva, a proto stěžovatel považuje jeho rozsudek za zmatečný a nepřezkoumatelný.

[17] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkazuje na odvolací rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 13. 7. 2009, vyjádření k žalobě a navrhuje, aby zdejší soud kasační stížnost zamítl. Opodstatněnost cenové regulace spatřuje žalovaný v tom, že trh linkové autobusové dopravy je ohrožen účinky omezení hospodářské soutěže. Uvedený trh je ovlivněn licenčním systémem za účelem zajištění dopravní obslužnosti určitých regionů prostřednictvím závazků veřejné služby. Jelikož udělení licence je vázáno na splnění řady podmínek dle § 10 a násl. zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, je omezen počet dopravců a může dojít i ke vzniku „lokálního monopolu“. Licenční omezení dopravců přitom má svůj význam i s ohledem na zajištění bezpečnosti osob využívajících služeb dopravců. Žalovaný dále odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 8/02, podle něhož nemůže být v demokratickém právním státě cenová regulace sama o sobě neústavní. Ohledně přiměřenosti úpravy potom odkazuje na test proporcionality a zároveň uvádí, že cenová regulace autobusové linkové dopravy splňuje požadavky vytyčené tímto testem: cílem regulace je zajistit dopravní obslužnost za ceny jízdného přiznávající dopravcům přiměřený zisk, a to právě z důvodů omezení hospodářské soutěže na uvedeném trhu. Regulace maximální přípustné ceny je přitom nejšetrnějším prostředkem, protože zohledňuje jak náklady dopravce, tak jeho přiměřený zisk. Dopravce by proto neměl provozovat linkovou dopravu za podnákladové ceny. Pokud cenová regulace zároveň umožňuje dopravci dosahovat přiměřeného zisku, dochází jen k minimálnímu omezení vlastnického práva, které s ohledem na ochranu cestujících není nepřiměřené. Z uvedeného vyplývá, že pokud by se cenová regulace na linkovou dopravu nevztahovala, dopravci by mohli mít tendenci ke zneužívání svého postavení. Žalovaný dále nesouhlasí se stěžovatelem, že omezení vlastnického práva je možné pouze za náhradu, protože test proporcionality o této premise nic nestanovuje. Z uvedených důvodů považuje cenovou regulaci autobusové linkové dopravy v souladu s ústavním pořádkem a s § 1 odst. 6 zákona o cenách.

[18] Žalovaný rovněž odmítá, že by se cenové regulace autobusové dopravy a povinnosti doložit souhlas příslušného dopravního úřadu v případě zvýšení regulované ceny o 20 % nevztahovaly na soukromé dopravce, kteří nejsou dotováni z veřejných rozpočtů. S ohledem na výpočet koeficientu „k“ by zároveň mělo být vyloučeno, aby stěžovatel poskytoval služby za podnákladové ceny. Stěžovatel nijak nedoložil, že by jeho náklady na provozování autobusové linkové dopravy převyšovaly tržby z poskytování těchto služeb. Navíc, pokud by stěžovatel poskytoval své služby za podnákladové ceny, nelze tuto skutečnost automaticky přisuzovat cenové regulaci; je nutné se zabývat tím, zda na dané lince není provozováno příliš mnoho spojů. Nabízel-li stěžovatel na některých linkách své služby za ceny výrazně nižší, než byla maximálně regulovaná cena, z vlastního rozhodnutí

pokračování

se připravil o část tržeb. Nelze přitom přistoupit na to, aby cestující na trasách, kde byla stanovena cena vyšší, dotovali levnější jízdné na jiných trasách.

[19] Nadstandardní služby mohly být zohledněny například v ceně místenky nebo odpovídajícím příplatku. Žalovaný podotýká, že cena uvedených služeb je započítána v koeficientu „k“, dle smluvních přepravních podmínek přepravce se jedná o nenárokové služby a v případě posilových sporů nejsou nadstandardní služby poskytovány vůbec. Žalovaný zjistil, že cena v posilových spojích byla zpravidla o 10 Kč nižší než ve spojích, ve kterých stěžovatel nadstandardní služby poskytoval. Ačkoli tedy stěžovatel ohodnotil své nadstandardní služby částkou 10 Kč, na mnoha trasách byla maximální možná cena překročena o více než tuto částku; žalovaný proto nepovažuje argumentaci stěžovatele za důvodnou.

[20] Ohledně zahrnutí silniční daně do ekonomicky oprávněných nákladů žalovaný nakonec uvádí, že v rámci správního řízení bylo prokázáno, že autobusy, za které stěžovatel silniční daň uhradil, byly od této daně osvobozeny. Za oprávněný náklad lze totiž považovat pouze náklad, který musel být uhrazen. Přitom stěžovatel měl dle § 41 odst. 4 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, účinného v dané době, možnost podat dodatečné daňové přiznání na daň nižší. Pokud by za oprávněný náklad byla uznána uhrazená daň, u které však nevznikla daňovému subjektu povinnost k jejímu uhrazení, mohlo by docházet k manipulacím s výší koeficientu „k“.

III.

Posouzení kasační stížnosti

[21] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal podmínky pro řízení o kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[22] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti a jejím doplnění. Neshledal přitom vady podle ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Stěžovatel podal kasační stížnost z důvodu nesprávného posouzení právní otázky [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Ačkoli v kasační stížnosti výslovně uváděl i odkaz na § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., obsahově z textu kasační stížnosti vyplývá (stěžovatel namítá nedostatečné odůvodnění napadeného rozsudku), že měl právě na mysli kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[23] Kasační stížnost není důvodná.

III. a)

Námítka nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu

[24] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností rozsudku městského soudu [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], protože absence této zásadní vady rozsudku je podmínkou pro věcný přezkum dalších kasačních námitek (viz například rozsudek zdejšího soudu ze dne 8. 3. 2005, č. j. 3 As 6/2004 -105, č. 617/2005 Sb. NSS, všechna rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na: www.nssoud.cz). Stěžovatel uvádí, že městský soud se nevypořádal s námitkami, že (i) předpisy o cenové regulaci neměly být v jeho případě aplikovány z důvodu ryze komerčního charakteru jeho dopravy, (ii) je rozdíl mezi dopravou komerční a v závazku veřejné služby, (iii) stěžovatel shledává analogii mezi regulací cen a tarifními závazky a (iv) aplikací cenové regulace byl stěžovatel v rozporu s čl. 11 odst. 4 Listiny nezákonně omezen ve vlastnickém právu.

[25] Obecně nevypořádání se s žalobní námitkou ze strany krajského soudu je skutečností, která má vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé, neboť ze zásad spravedlivého procesu mj. vyplývá povinnost obecných soudů svá rozhodnutí řádně odůvodnit, reagovat na uplatněné námitky a vysvětlit, jak byly hodnoceny. Tato povinnost dostatečného odůvodnění rozhodnutí, jakkoli je na ni třeba z hlediska ústavních principů důsledně trvat, však nemůže být chápána zcela dogmaticky. Nejvyšší správní soud odkazuje na závěr, že povinnost řádného odůvodnění rozhodnutí nelze mechanicky ztotožňovat s povinností poskytnout podrobnou odpověď na každý jednotlivý v žalobě uplatněný argument (shodně judikuje Ústavní soud – viz např. usnesení ze dne 21. 4. 2011, sp. zn. II. ÚS 691/11, všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na: <http://nalus.usoud.cz>, či Evropský soud pro lidská práva – viz jeho rozsudek ze dne 19. 4. 1994, *Van de Hurk v. Nizozemí*, stížnost č. 16034/90, bod 61, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 9. 12. 1994, *Ruiz Torija v. Španělsko*, stížnost č. 18390/91, bod 29, dostupné na: <http://hudoc.echr.coe.int/>). Podstatné podle názoru Nejvyššího správního soudu je, aby se městský soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi základními námitkami žalobce tak, aby žádná z nich nezůstala neobjasněna a bez náležité odpovědi. Odpověď na základní námitky však v sobě může v některých případech konzumovat i odpověď na některé námitky dílčí a související (srov. např. rozsudky ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 As 79/2012 - 54, ze dne 29. 8. 2013, č. j. 7 As 182/2012 - 58, 19. 2. 2014, č. j. 1 Afs 88/2013 - 66).

[26] K tomu zdejší soud uvádí, že městský soud se v souladu s pokynem, kterým jej Nejvyšší správní soud zavázal v předchozím zrušujícím rozsudku v této věci ze dne 6. 6. 2014, vypořádal se zásadní námitkou, že předmětný cenový výměr by neměl být na posuzovaný případ aplikován, neboť by to bylo v rozporu se zákonem a s ústavním pořádkem, zejména by to znamenalo porušení práva stěžovatele na ochranu vlastnictví a konkrétně čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Jednotlivé „námitky“, jejichž nevypořádání stěžovatel reklamuje, lze pokládat spíše za argumenty, případně dílčí námitky, kterými stěžovatel podpořil tento rozhodující žalobní bod. Ostatně Městský soud se podle názoru zdejšího soudu i s těmito dílčími námitkami vypořádal dostatečným způsobem. K prvním třem stěžovatelem uváděným dílčím námitkám se vyjádřil na straně 7 svého rozhodnutí, kde dospěl k závěru, že nelze směřovat institutu závazku veřejné služby s institutem cenové regulace. Zároveň městský soud poznamenal, že nikde není uvedeno, že by se cenová regulace týkala pouze dopravců, kteří poskytují dopravu v závazku veřejné služby, a dále že zákon o cenách mezi službami provozovanými v závazku veřejné služby a na komerční riziko nijak nerozlišuje. Poslední námitku krajský

pokračování

soud vypořádal na straně 8 svého rozhodnutí, kde připustil, že by bylo možné uvažovat o porušení vlastnického práva za situace, pokud by stěžovatel toto porušení prokázal.

[27] Nejvyšší správní soud proto neshledal námitku ohledně nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu důvodnou a mohl případ věcně přezkoumat.

III. b)

Věcné usměrňování cen v linkové dopravě

[28] Nejvyšší správní soud identifikoval v kasační stížnosti žalobce tři okruhy námitek, které se týkaly věcného usměrňování cen v linkové dopravě. Jednalo se o otázky (i) ohledně zákonnosti cenových výměrů vydaných za účelem věcného usměrňování cen v linkové dopravě, (ii) kdo může být adresátem těchto cenových výměrů, resp. mohou-li být adresáty pouze dopravci provozující přepravu v závazku veřejné služby a (iii) zda aplikace cenové regulace mohla v případě stěžovatele představovat porušení jeho vlastnického práva.

I. Zákonnost věcného usměrňování cen v linkové dopravě

[29] Stěžovatel předně namítá, že nebyly dány zákonné důvody pro cenovou regulaci linkové dopravy. Uvádí, že cenové orgány mohou přijímat regulační opatření pouze při splnění podmínek stanovených zákonem, přičemž zavedení cenové regulace by mělo být až posledním prostředkem nápravy narušené soutěže. Zároveň poukazuje na to, že cenové orgány vydáním cenových výměrů nezohlednily rozdíly mezi dopravou provozovanou v závazku veřejné služby a na komerční riziko dopravců. Pokud Ministerstvo financí vydává každoročně cenové výměry bez toho, aby zkoumalo objektivní podmínky pro jejich vydání, jedná se o překročení čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy a čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny. V případě regulace cen v prostředí, kde funguje hospodářská soutěž, odkazuje stěžovatel dále na čl. 11 Listiny, a to zejména na jeho 4. odstavec.

[30] Podle čl. 2 odst. 3 Ústavy „[s]tátní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon“.

[31] Podle čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod „[k]aždý má právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost“. Podle odst. 2 téhož článku „[z]ákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností“.

[32] Podle § 2 odst. 2 zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen (dále jen „zákon o působnosti v oblasti cen“), „[m]inisterstvo (rozuměj Ministerstvo financí, pozn. NSS) vydává právní předpisy pro regulaci a sjednávání cen, určení nepřiměřeného hospodářského prospěchu a neoprávněného majetkového prospěchu v souvislosti s porušením cenových předpisů, cenovou evidencí, poskytování cenových informací, kontrolu cen“.

[33] Podle § 1 odst. 6 zákona o cenách, ve znění účinném do 17. 11. 2009, „[v] případech, kdy je trh obrožen účinky omezení hospodářské soutěže nebo to vyžaduje mimořádná tržní situace a pro účely odvodu spotřební daně u tabákových výrobků podle zákona o spotřebních

daních, mohou federální ústřední orgány státní správy nebo příslušné orgány republik usměrnit tvorbu cen podle tohoto zákona (regulace cen)“.

[34] Nejvyšší správní soud nejprve predestinuje, že cenová regulace je obecně považována za ústavní prostředek, kterým stát vede svoji politiku (nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 8/02, č. 528/2002 Sb.) a cenová rozhodnutí (cenové výměry), kterými je cenová regulace realizována, mají formu právních předpisů (viz citovaný nálezy č. 528/2002 Sb.; dále také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2010, č. j. 2 Ao 3/2010 - 55, č. 2141/2010 Sb. NSS). Zároveň zavedení cenové regulace je především politickým rozhodnutím, do kterého by soudy měly zasahovat pouze zdrženlivě. (viz citovaný nálezy č. 528/2002 Sb.). Z toho důvodu „[k] přezkoumání oprávněnosti a legitimnosti takového rozhodnutí ze strany soudů může dojít toliko za předpokladu, že výkonná moc nerespektuje zákonné meze a ve výjimečných případech, např. tehdy, jestliže by nastavená regulace byla zjevně diskriminační nebo by porušovala základní lidská práva a svobody“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2014, č. j. 8 Afs 81/2013 - 44, č. 3095/2014 Sb. NSS).

[35] Při přezkumu konformity jiných právních předpisů s ústavním pořádkem vycházel zdejší soud z kritérií, která vytyčil Ústavní soud: „Státní orgán, jenž je oprávněn k vydání podzákonného právního předpisu, musí postupovat ‚secundum et intra legem‘ (postup podle zákona a v jeho rámci, pozn. NSS), nikoliv ‚praeter legem‘ (postup mimo rámec zákona, pozn. NSS). Podzákonný právní předpis musí být obecný, a tedy dopadat na neurčitou skupinu adresátů. Dále musí být tento právní předpis vydán oprávněným subjektem, nemůže zasahovat do věcí vyhrazených zákonu, mezi které patří primární práva a povinnosti, a musí být zřejmá vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard, tedy musí být otevřen prostor pro sféru podzákonného předpisu“ (srovnej nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 12. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 28/06, č. 69/2009 Sb.).

[36] Aby mohl být dále právní předpis, jenž zasahuje do lidských práv a základních svobod garantovaných Listinou v její hlavě druhé, hodnocen jako ústavně konformní, musí zpravidla obstát v testu proporcionality. V případě právních předpisů zasahujících do práv hospodářských, sociálních a kulturních práv upravených v hlavě čtvrté Listiny jsou přitom kritéria posouzení jejich souladu s ústavním pořádkem vzhledem k čl. 41 odst. 1 Listiny méně přísná. Ústavní soud v takových případech nevyžaduje posuzování právní úpravy testem proporcionality, ale postačí, pokud právní úprava vyhovuje testu racionality. Podle testu racionality nemusí být právní úprava v přísném vztahu proporcionality ke sledovanému cíli, tj. nemusí jít o opatření v demokratické společnosti nezbytné. Postačí, pokud právní předpis sleduje určitý legitimní cíl a činí tak způsobem, který si lze představit jako rozumný prostředek k jeho dosažení, byť nutně nemusí jít o prostředek nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší (srovnej nálezy Ústavního soudu ze dne 5. 10. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 61/04, č. 16/2007 Sb.; ze dne 12. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 83/06, č. 116/2008 Sb.; ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, č. 251/2008 Sb., resp. rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2014, č. j. 4 As 123/2014 - 33, č. 3139/2015 Sb. NSS). V jednom z nejnovějších nálezů potom Ústavní soud vymezil i jednotlivé kroky testu racionality: (i) vymezení esenciálního obsahu sociálního práva, (ii) zhodnocení, zda se předpis nedotýká samotného esenciálního obsahu nebo skutečné realizace sociálního práva, (iii) zda právní předpis sleduje legitimní cíl a (iv) zda přijaté

pokračování

opatření je rozumné (nález Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 54/10, č. 186/2012 Sb.).

[37] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného posoudil zákonnost a ústavní konformitu cenových výměrů Ministerstva financí č. 1/2007 ze dne 6. 12. 2006 a č. 1/2008 ze dne 29. 11. 2007 v části věcného usměrnění cen linkové dopravy ve smyslu čl. 95 odst. 1 Ústavy. Přitom dospěl ke stejnému závěru jako městský soud, že cenové výměry byly vydány v souladu se zákonem o cenách. Zároveň regulace cen v linkové dopravě není v uvedených cenových výměrech opatřením, které by nepřiměřeně bránilo svobodnému podnikání (čl. 26 odst. 1 Listiny) nebo zasahovalo do vlastnického práva (čl. 11 odst. 4 Listiny).

[38] Ministerstva a jiné správní úřady jsou oprávněny vydávat právní předpisy pouze na základě výslovného zákonného zmocnění (čl. 79 odst. 3 Ústavy), přičemž ze zákona o cenách i ze zákona o působnosti v oblasti cen je zřejmý zákonodárcův úmysl ke zmocnění orgánů veřejné moci, aby mohly ceny regulovat (srovnej § 1 odst. 5 až 8 a § 3 zákon o cenách, ve znění účinném do 17. 11. 2009). Ministerstvo financí bylo oprávněno vydat cenové výměry v rámci zmocnění v § 2 odst. 2 zákona o působnosti v oblasti cen, přičemž dodrželo i podmínky, za kterých je možné ceny usměrňovat (§ 1 odst. 6 zákona o cenách), jak zdejší soud dovodil níže. Cenové výměry jsou dále obecné – osobní působnost cenových výměrů zahrnuje abstraktně vymezený okruh adresátů, tj. všechny provozovatele linkové dopravy.

[39] Věcným usměrňováním cen linkové dopravy Ministerstvo financí bezrozporně omezilo podnikání v této oblasti tím, že vyloučilo možnost provozovatele linkové dopravy nastavit výši cen přepravného podle vlastní úvahy nad nejvyšší stanovenou cenu. Obsahem Listinou zaručeného práva na podnikání je ochrana svobodného výkonu samostatné výdělečné činnosti, přičemž jakékoli omezení tohoto práva je možné jen na základě zákona, musí být přiměřené a šetřit jeho podstatu (viz Wagnerová, E. a kol. Listina základních práv a svobod: Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012. s. 578.). Esenciální obsah práva na podnikání vymezil Ústavní soud například v nálezu ze dne 22. 10. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 19/13, č. 396/2013 Sb., podle něhož součástí cenové regulace musí být i možnost tvorby zisku, jinak by došlo k dotčení podstaty základního práva plynoucího z čl. 26 Listiny. Dále uvedl, že esenciální obsah by byl zasažen rovněž v situaci, „[...] kdy stát na jedné straně formálně umožňuje podnikání v určité oblasti, na straně druhé však pro něj stanoví takové podmínky, které fakticky vylučují jeho smysl“.

[40] V druhém kroku se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda regulace cen v linkové dopravě se nedotýká samotného esenciálního jádra práva na svobodné podnikání tak, jak ho výše vymezil. Za zásah do esenciálního jádra práva by si bylo možné například představit, pokud by příslušná cenová regulace zcela vyloučila podnikání v linkové dopravě, nedůvodně by preferovala určité dopravce nebo by dopravce nutila jezdit za podnákladové ceny a neumožňovala jim vytvářet přiměřený zisk, který je přirozeným cílem podnikatelské činnosti (srovnej § 420 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník). Zároveň je třeba konstatovat, že v podmínkách českého, ale i širšího evropského hospodářství patří přiměřená cenová regulace vybraných druhů zboží či služeb k běžnému standardu regulačního rámce, s nímž musí podnikatelé při své ekonomické činnosti počítat.

[41] Z jednotlivých ustanovení cenových výměrů takový nepřiměřený zásah ale nevyplývá. Cenové výměry ve výpočtu regulovaných cen zohledňují ekonomicky oprávněné náklady a přiměřený zisk a jsou obecně platné jak pro dopravce provozující linkovou dopravu na vlastní hospodářské riziko, tak pro dopravce v závazku veřejné služby (viz níže). Zároveň způsob určení věcně usměrněné ceny včetně vzorce stanoveného výměrem je součástí cenové regulace a soudu nepřisluší hodnotit vhodnost stanovených kritérií; pouze v mezích námitek zkoumá zákonnost napadeného rozhodnutí (srovnej přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2004, č. j. 6 A 5/2000 - 58, č. 627/2005 Sb. NSS). Stěžovatel ale neuvedl žádné konkrétní skutečnosti, ze kterých by bylo možné dovodit, že výpočet věcně usměrňující cenu jízdného neumožňuje dopravcům dosáhnout přiměřeného zisku.

[42] Dále se zdejší soud zabýval otázkou, zda regulace cen v linkové dopravě sleduje legitimní cíl. Zvláštností nyní posuzovaného případu je skutečnost, že zákon o cenách umožňuje vydat cenové výměry jen z vymezených důvodů. Cenové výměry proto mohou sledovat legitimní cíl pouze v případě, pokud tento cíl je možné rovněž podřadit pod skutkovou podstatu v § 1 odst. 6 zákona o cenách, která ve znění účinném do 17. 11. 2009 obsahoval tři důvody umožňující cenovou regulaci. Důvodová zpráva k § 1 zákona o cenách uvádí, že „[r]ozhodujícím kritériem uplatnění regulace cen je omezení hospodářské soutěže a s ním spojené omezení nabídky (mj. i u přírodních zdrojů, půdy, bytového fondu ap.), v důsledku nichž vzniká trvalé riziko spekulativního zvyšování cen, jež by zesílilo inflační procesy v ekonomice. Kromě toho se počítá s tím, že stát může přistoupit k regulaci cen zboží, vznikne-li mimořádná krizová situace na trhu, např. v důsledku extrémního vývoje cen na zahraničních trzích s přímým dopadem na tuzemský trh (např. ropa)“.

[43] Ačkoli cenové předpisy neobsahují důvodovou zprávu, která by obsahovala výslovné důvody pro vydání cenových výměrů, z povahy podnikání v oblasti linkové dopravy je zřejmé, že ceny byly věcně usměrněny z důvodu ohrožení příslušného trhu účinky omezení hospodářské soutěže (§ 1 odst. 6 zákona o cenách). Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s názorem stěžovatele, že trh provozovatelů linkové dopravy je zcela volný. Linkovou dopravu totiž může v České republice provozovat pouze subjekt, kterému byla udělena koncese (§ 4 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě), jejíž vydání je podmíněno splněním poměrně přísných podmínek (§ 6 zákona o silniční dopravě); ty mohou z volné soutěže některé dopravce *a priori* vyloučit. Zároveň samotný provoz linkové dopravy je možný pouze po předchozím udělení licence na konkrétní linky (§ 10 zákona o silniční dopravě), které může být rovněž podmíněno různými zvláštními požadavky (§ 12 zákona o silniční dopravě, v rozhodném znění). Vzhledem k rozsahu veřejnoprávní regulace linkové dopravy proto nelze považovat příslušný trh za zcela volný a řízený pouze silami tržní ekonomiky. O tom, že v oblasti veřejné dopravy nevládne zcela standardní tržní prostředí, nýbrž cílem je postupné dosažení „regulované soutěže“, hovoří i preambule nařízení č. 1370/2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 a č. 1107/70. Nařízení č. 1370/2007 sice nebylo v rozhodné době ještě platné, nicméně jakožto právní předpis, jehož účelem je dosažení postupné omezené liberalizace na trhu veřejné přepravy cestujících, je lze považovat za určitý referenční rámec i pro posuzované období. Vedle uvedených právních omezení volné soutěže je třeba přihlédnout i k tomu, že samotný vstup na trh veřejné linkové dopravy je podmíněn značnými investicemi do autobusů, personálu a dalšího potřebného vybavení, což představuje rovněž určitou překážku.

pokračování

[44] Nehledě na výše uvedené, regulace cen v linkové dopravě zajišťuje, jak uvedl žalovaný, i obecný zájem společnosti na dostupnou vnitrostátní dopravu za přiměřené ceny. Pokud schvalování licence zahrnuje i vymezení trasy, doložení jízdního řádu a splnění celé řady dalších zpřesňujících podmínek (§ 13 zákona o silniční dopravě) a přirozeným úkolem státu je zajištění cenově dostupné dopravy pro co nejširší počet obyvatel (srov. § 19a odst. 1 zákona o silniční dopravě, v rozhodném znění, podle něhož je ve veřejném zájmu zajištění základní dopravní obslužnosti pro obyvatele), může státní regulaci podléhat i výše cen linkové dopravy. Je třeba zohlednit i to, že spotřebitelé (tj. cestující, kteří se v příslušnou dobu chtějí dopravit z určitého místa na jiné místo) zpravidla nemají široký výběr spojů různých dopravců, z nichž by si mohli volně vybírat podle svých finančních možností a představ. Naopak zpravidla jsou odkázáni na určitý spoj a očekávají přepravu v přiměřeném standardu za přiměřenou cenu. Pokud by takové jejich očekávání nebylo naplněno, odrazovalo by to cestující od užívání veřejné dopravy a v důsledku by to mohlo ohrozit systém veřejné dopravy v České republice jako celek. Věcné usměrňování cen linkové dopravy je proto do jisté míry komplementárním opatřením k systému udělování licencí v linkové dopravě.

[45] Nakonec se zdejší soud zabýval otázkou rozumnosti přijatých opatření. Účelem tohoto kroku není posuzování přijatého opatření v kontextu nejlepšího z možných řešení, ale pouhé posouzení, zda přijaté opatření může rozumně naplnit sledovaný cíl. Posuzovaná právní úprava zaručuje spotřebitelům možnost využívat linkovou dopravu za férové standardizované ceny a přepravcům umožňuje získat přiměřený zisk, a to bez ohledu na to, zda jsou příjemci dotací či nikoli. Zároveň cenová regulace chrání trh v oblasti linkové dopravy před zjevnými cenovými excesy, které by omezily přístup části spotřebitelů k linkové dopravě. Cenová regulace přitom navíc nerozlišuje mezi dopravci provozujícími linkovou dopravu na vlastní riziko a dopravci v závazku veřejné služby, což zajišťuje rovné podmínky pro všechny dopravce na trhu linkové dopravy (k tomu srov. níže). Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že výše uvedené závěry poskytují i rozumné důvody pro přijetí cenových výměrů.

[46] Stěžovatel ovšem namítá i porušení vlastnického práva, které může být dle čl. 11 odst. 4 Listiny omezeno pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu. Přitom odkazuje na analogii s regulací nájemného a cenovou regulaci linkové dopravy považuje za rozpornou s čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, protože úprava neumožňuje, aby podnikatel mohl provozovat linkovou dopravu alespoň za ceny odpovídající vynaloženým nákladům.

[47] Nejvyšší správní soud považuje uvedenou námitku za nedůvodnou. V případě české regulace cen nájemného shledal Ústavní soud v cenovém opatření „destrukci vlastnického práva“, protože právní úprava často neumožňovala ani pokrytí nákladů na udržování nemovitosti, natož aby zaručovala přiměřený zisk, a zároveň vytvářela nerovnost mezi skupinami vlastníků, jelikož pro některé úprava platila a pro jiné ne (náleze Ústavního soudu ze dne 21. 6. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 3/2000, č. 231/2000 Sb.). Regulace nájemného v kombinaci se zákonnou ochranou nájemníků navíc ani vlastníkům nemovitostí neumožňovala volně ukončit nájemní vztahy, které pro ně byly ekonomicky nevýhodné. Ústavní soud v uvedeném případě konstatoval, že „[c]enová regulace, nemá-li přesáhnout meze ústavnosti, nesmí evidentně snížit cenu tak, aby tato vzhledem ke všem prokázaným a

nutně vynaloženým nákladům eliminovala možnost alespoň jejich návratnosti, neboť v takovém případě by vlastně implikovala popření účelu a všech funkcí vlastnictví“. Zároveň k tvrzenému porušení čl. 26 odst. 1 Listiny při regulaci nájemného uvedl, že „[...] cenová regulace nezabraňuje nikomu podnikat ani provozovat jinou hospodářskou činnost, neboť každý má možnost se svobodně rozhodnout, zda za daných podmínek v určité oblasti podnikat bude“.

[48] V nyní posuzovaném případě je situace ale zcela odlišná. Věcné usměrňování cen linkové dopravy v rámci napadených výměrů nečiní rozdíly mezi jednotlivými dopravci, zohledňuje ekonomicky oprávněné náklady a zajišťuje dopravcům i přiměřený zisk. Obdobně ve věci *Hutten-Czapska proti Polsku* vycházel Evropský soud pro lidská práva z odlišné situace – Polsko neumožňovalo vlastníkům nemovitostí pokrýt náklady na údržbu ani vytvářet přiměřený zisk [srovnej například body 158 (tvrzený zásah stěžovatelkou), 202, 204 až 208 (konstatovaný zásah do vlastnického práva), 223 až 225 (celkové zhodnocení) rozsudku velkého senátu ze dne 19. 6. 2006, *Hutten-Czapska proti Polsku*, stížnost č. 35014/97]. Porušení vlastnického práva tím, že by cenové výměry nerespektovaly čl. 11 odst. 4 Listiny, proto nepřichází v úvahu. Nejvyšší správní soud dodává, že nespátřuje v posuzované regulaci zásah do vlastnického práva stěžovatele proto, že stěžovateli nikdo neodnímá ani neomezuje jeho vlastnické právo ke kapitálu představovanému autobusy, případně jinými investicemi, které se svobodně rozhodl vynaložit v očekávání určitého zisku. Při této investici musel brát v úvahu existující regulační rámec svého podnikání, včetně cenové regulace jízdného, která v České republice platí prakticky po celé období její existence (srov. výměry Ministerstva financí, kterými se stanovuje seznam zboží s regulovanými cenami v jednotlivých letech, publikované v Cenovém věstníku).

[49] Pokud stěžovatel srovnává věcné usměrňování cen linkové dopravy s tarifními výhodami určitých sociálních skupin, považuje zdejší soud tento příměr rovněž za nepřipadný. V případě tarifně zvýhodněných cen je dopravce v rámci sociální politiky státu nucen určitý okruh osob přepravit i za podnákladové ceny, ztráty jsou mu ale následně refundovány. Jinými slovy, dochází zde k zásahu do práva na podnikání, ale tento zásah je kompenzován. Věcné usměrňování cen v linkové dopravě naproti tomu stále umožňuje dopravcům zajistit si přiměřený zisk vlastní činností – provozováním linkové dopravy. Zároveň se jedná, jak bylo uvedeno výše, o legitimní opatření cenové politiky státu v rámci mezi stanovených ústavním pořádkem.

[50] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že regulace cen jízdného ve vnitrostátní linkové dopravě je v souladu s § 1 odst. 6 zákona o cenách, jakož i s ústavním pořádkem, podobně jako regulace cen taxislužby (která byla shledána v souladu se zákonem v rozsudku Nejvyššího správního soudu z 5. 11. 2009, č. j. 1 Afs 60/2009 - 119, č. 2344/2011 Sb. NSS), případně regulace cen sběru, přepravy, třídění a odstraňování komunálního odpadu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2014, č. j. 8 Afs 81/2013 - 44, č. 3095/2014 Sb. NSS).

[51] Nad rámec rozhodnutí se zdejší soud vyjádřil i k námitkám stěžovatele, ve kterých poukazoval na nadstandardní služby na palubě jeho autobusů a pevně stanovené ceně autobusů při výpočtu přiměřeného zisku. Ačkoli stěžovatel namítá, že zvýšené ceny jízdného jsou dány náklady na zajištění nadstandardních služeb, na kterých si zakládá,

pokračování

žalovaný poukazuje na skutečnost, že nadstandardní služby jsou nenárokovou součástí služeb, které stěžovatel v rámci přepravy nabízí. Nelze proto přistoupit na navýšení cen z důvodu tvrzené větší kvality služeb, jejichž poskytnutí je ale výlučně na rozhodnutí stěžovatele. V opačném případě by měl stěžovatel možnost jak navýšit ceny o náklady na nadstandardní služby, které ovšem nesou spotřebitelé, tak nadstandardní služby spotřebitelům neposkytnou. Zároveň zdejší soud podotýká, že zohledněním pouze určitých nákladů, tj. ekonomicky oprávněných nákladů, stát vymezuje cíle své dopravní politiky spočívající v tom, že prioritu má především zajištění základní dopravní obslužnosti před zajištěním nadstandardní služeb.

[52] Obdobné závěry platí i pro stanovení horní hranice ceny autobusů ve formuli pro určení přiměřeného zisku. Jakkoli stěžovatel může stavět svůj podnikatelský záměr na dopravě luxusními autobusy, vzhledem k platné právní úpravě stát dává svou politikou zjevně přednost dopravě, která je dostupná za standardních cenových podmínek většině obyvatelstva, byť i autobusy (pouze) standardní kvality. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 As 14/2005 - 108, v němž se zabýval pokutou za porušení věcného usměrňování cen v oblasti výroby tepla, „[c]enová regulace v oblasti výroby a distribuce tepla je motivována tím, že stanoví přesný procentuální limit, o nějž je jednotlivým výrobcům umožněno cenu zvyšovat; zejména snahou o stabilitu, jak již bylo podotknuto výše. Tato stabilita svědčí odběratelům tepla, tedy domácnostem, které nemohou být vydány vřanec nestabilitě plynoucí z podnikatelských záměrů dodavatele, byť by se jednalo o záměry pochopitelné a přinášející dlouhodobý prospěch všem zúčastněným, jako jsou rozsáhlé jednorázové investice do systému. Určení, jaká míra stability je v této oblasti vhodná, přitom není úlohou správních orgánů, tedy například žalovaného, ani soudů, včetně soudu zdejšího, ale úlohou normotvůrce a výron jeho normotvorby musejí respektovat jak výrobci a distributoři tepla, tak správní orgány, tak i soudy, leda by vedla aplikace daného předpisu k protiústavnosti, například k nepřipustnému zásahu do práva na svobodné užívání vlastnictví, což v daném případě nebylo shledáno“ (zvýraznil zdejší soud, pozn.). Uvedený závěr přitom platí přiměřeně i pro stěžovateli podnikatelské záměry v oblasti nadstandardních služeb.

II. Adresáti cenové regulace v linkové dopravě

[53] Stěžovatel se domnívá, že z kontextu cenových výměrů lze dovodit, že cenové regulace dopadají jen na ceny jízdného ve spojích provozovaných v závazku veřejné služby. Opačný výklad by považoval za rozporný s právem vlastnit majetek a svobodou podnikání.

[54] Podle § 3 odst. 2 zákona o cenách „[r]ozhodnutí cenových orgánů a místních orgánů podle tohoto zákona jsou závazná pro okruh adresátů, který je v nich vymezen“.

[55] Podle § 6 odst. 2 zákona o cenách „[t]ento způsob regulace cen (rozuměj věcné usměrňování cen, pozn.) platí pro všechny prodávající a kupující určeného druhu zboží“.

[56] Jak zdejší soud dovodil výše, věcné usměrňování cen v linkové dopravě ob stojí pohledem ústavního pořádku i zákona o cenách. Zároveň byly naplněny pro vydání cenových výměrů zákonné důvody. Osobní rozsah cenových výměrů upravuje v obecné rovině § 3 odst. 2 zákona o cenách; v případě věcného usměrňování cen § 6 odst. 2 téhož zákona. Ačkoli stěžovatel uvádí řadu argumentů, proč má cenová regulace linkové

dopravy smysl pouze v případě závazků veřejné služby, zákon o cenách v citovaných ustanoveních okruh adresátů cenových výměrů výslovně stanovuje. Z § 6 odst. 2 zákona o cenách tak přímo bez výkladových obtíží vyplývá, že věcné určení cen dopadá na předmět regulace, tj. druh zboží (zde: linkovou dopravu), bez ohledu na to, zda dopravci linkovou dopravu provádí v závazku veřejné služby nebo v rámci podnikání na vlastní riziko.

[57] Pokud stěžovatel k tvrzení, že cenové předpisy se týkají pouze dopravců v závazku veřejné služby, odkazuje na nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007, o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 a č. 1107/70, zdejší soud k tomu uvádí, že uvedené nařízení nabylo platnosti až dne 3. 12. 2009, a tedy pro období let 2007 a 2008, za které byla uložena stěžovateli pokuta, nebylo účinným právním předpisem, z něhož by bylo možné vycházet.

[58] V předmětném období platilo nařízení Rady (EHS) č. 1191/69, o postupu členských států ohledně závazků vyplývajících z pojmu veřejné služby v dopravě po železnici, silnici a vnitrozemských vodních cestách (dále jen „nařízení“). Cílem tohoto nařízení bylo odstranit rozdíly, které vznikly v důsledku existence závazků veřejné služby v dopravě u jednotlivých členských států a jež narušovaly podmínky hospodářské soutěže. Předpokládané řešení spočívalo zejména ve zrušení všech takových závazků (čl. 1 nařízení). Ačkoli dle čl. 2 odst. 5 prvního pododstavce nařízení zahrnovaly tyto závazky i tzv. tarifní závazky – úředně stanovené nebo schválené sazby cen – druhý pododstavec uvedeného ustanovení předpokládal nezávisle na tarifních závazcích i existenci obecných opatření cenové politiky přijatých k regulaci dopravního trhu. Přestože se nařízení na nyní posuzovaný případ nevztahuje, protože stěžovatel provozuje linkovou dopravu mimo závazek veřejné služby na vlastní podnikatelské riziko, z nařízení je zřejmé, že závazky veřejné služby a cenová regulace linkové dopravy jsou dva různé instituty, které existují nezávisle na sobě. Samotné nařízení totiž cenovou regulaci v rámci obecných opatření připouští jako povolený způsob regulace cen dopravy.

[59] Ze všech výše uvedených bodů vyplývá, že stěžovatel byl adresátem cenových výměrů, protože cenové výměry zahrnují bez výjimky veškeré provozovatele linkové dopravy.

[60] Nejvyšší správní soud také uvádí, že aplikací cenové regulace jak na dopravce v režimu veřejné služby, tak i na dopravce provozující linkovou dopravu na komerční riziko, nedochází k porušení zásady rovnosti (rovným zacházením se subjekty v nerovném postavení). Poskytování kompenzace totiž nesmí a nesmělo narušovat soutěž mezi dopravci zvýhodňováním některých dopravců na úkor jiných. V takovém případě by totiž poskytování kompenzace představovalo nepovolenou veřejnou podporu (srov. čl. 107 Smlouvy o fungování Evropské unie, resp. před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost čl. 87 Smlouvy o ES). Soudní dvůr EU ve svém rozsudku ve věci C-280/00, *Altmark Trans GmbH*, ECLI:EU:C:2003:415, poskytování kompenzací dopravci v rámci závazku veřejné služby je v souladu s právem EU pouze za splnění čtyř podmínek: zaprvé, příjemce byl skutečně pověřen plněním povinností veřejné služby a tyto povinnosti byly jasně definovány; zadruhé, parametry, na jejichž základě je vyrovnání vypočteno, byly předem stanoveny objektivním a transparentním způsobem; zatřetí, vyrovnání nepřesahuje meze toho, co je nezbytné k pokrytí všech nebo části nákladů vynaložených k plnění povinností veřejné služby se zohledněním příjmů, které se k nim vztahují, jakož i zisku, který je

pokračování

přiměřený k plnění těchto povinností; začtvrté, není-li výběr podniku, který má být pověřen plněním povinností veřejné služby, učiněn v rámci řízení o zadání veřejné zakázky, byla úroveň nutného vyrovnání určena na základě analýzy nákladů, které by průměrný podnik, správně řízený a přiměřeně vybavený dopravními prostředky k tomu, aby mohl uspokojit požadavky veřejné služby, vynaložil při plnění těchto povinností se zohledněním příjmů, které se k nim vztahují, jakož i zisku, který je přiměřený k plnění těchto povinností. Kompenzace dopravcům provozujícím linkovou dopravu v závazku veřejné služby proto rozhodně měla být poskytována kompenzace výhradně za těchto přísných podmínek. Pokud potom na oba typy dopravců dopadala stejná regulace cen jízdného, nemohlo to mít za následek nerovné zacházení. Přímá soutěž obou typů dopravců na stejných linkách za srovnatelných podmínek byla totiž v zásadě nemyslitelná, neboť pokud komerční dopravce byl schopen s přiměřeným ziskem provozovat na takové lince dopravu bez kompenzace, pak by poskytování kompenzace na téže lince jinému dopravci muselo být nutně v rozporu s podmínkou třetí a čtvrtou stanovenou v rozsudku Altmark.

[61] Stěžovatelem dovozovaný závěr, že cenová regulace má být aplikována výlučně na dopravce provozující linkovou dopravu v závazku veřejné služby je nesprávný i z toho důvodu, že právě v případě těchto dopravců má veřejná moc k dispozici jiné nástroje k zajištění férových cen pro spotřebitele. V rámci uzavírání smluv, kterými dopravce pověřuje k provozování dopravy v závazku veřejné služby a zároveň jim poskytuje nárok na příslušnou kompenzaci, totiž může dopravce zavázat (a často tak skutečně činí), aby respektovali tarifní politiku objednatele (např. aby dodržovali ceník příslušného integrovaného dopravního systému apod.). Za těchto okolností by pak byla obecná cenová regulace zbytečná, protože veřejná moc jako objednatel dopravy provozované v závazku veřejné služby by mohla cíle regulace dosáhnout snadněji prostřednictvím uzavíraných smluv.

III. c)

Porušení předpisů týkajících se cenové regulace

[62] Stěžovatel se rovněž vyjádřil ohledně porušení předpisů týkajících se cenové regulace, které mu žalovaný přičítal, a to konkrétně k: zahrnutí ekonomicky neoprávněných nákladů – silniční daně do výpočtu koeficientu „k“ pro propočet věcně usměrňované ceny linkové dopravy na rok 2007 a 2008, překročení maximální věcně usměrňované ceny jízdného a zvýšení ceny bez doložení souhlasu příslušného dopravního úřadu.

[63] Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. „[k]asační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl“.

[64] Nejvyšší správní soud ke vznesené námitce uvádí, že ji stěžovatel poprvé uplatnil až v řízení před zdejší soudem, ačkoli mu nic nebránilo v tom, aby ji uplatnil již v řízení před městským soudem. V žalobě se stěžovatel zabýval totiž jen tím, že cenové výměry byly vydány v rozporu se zákonem o cenách. Jelikož je tato námitka nepřípustná (§ 104 odst. 4 s. ř. s.), zdejší soud se jí nezabýval (srovnej rozsudky Nejvyššího správního soudu ze

dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 - 155, č. 1743/2009 Sb. NSS; ze dne 29. 12. 2005, č. j. 1 Ads 1/2004 - 47; ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004 - 49, č. 419/2004 Sb. NSS).

III. d)

Procesní pochybení městského soudu v neprovedeném dokazování

[65] Stěžovatel závěrem brojí proti postupu městského soudu, který uvedl, že obecně naformulovaná námitka týkající se porušení vlastnického práva stěžovatele by mohla důvodná, ale za účelem bližších skutkových zjištění neprovedl žádné dokazování.

[66] Podle § 71 odst. 1 písm. d) a e) s. ř. s. „[ž]aloba kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3) musí obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné, jaké důkazy k prokázání svých tvrzení žalobce navrhuje provést“.

[67] Přezkum rozhodnutí správních orgánů je vystaven na zásadě dispoziční (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.), podle níž „[...] procesní iniciativa je dána do rukou účastníků, nikoli soudu nebo jiných subjektů“ (Winterová, A. Civilní právo procesní. 6. akt. vyd. Praha: Linde, 2011. s. 73.). Klíčovým momentem je proto formulování žalobních bodů [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], které v rámci uvedené zásady ovlivňují rozhodujícím způsobem další pokračování celého řízení: „Žalobní body mají vlastně dvojí význam: z pohledu žalobce pozitivně určují, co konkrétně bude soud přezkoumávat, z pohledu soudu pak negativně vymezují, čím se soud zabývat nemůže a nebude“ (Soudní řád správní: komentář. 1. vyd. Praha: Leges, 2014. s. 630.). Pouze v určitých typově závažných případech je krajský soud oprávněn překročit z vlastní iniciativy rámec přezkumu [§ 76 odst. 1 a 2 s. ř. s.].

[68] Stěžovatel v nyní posuzovaném případě namítal porušení vlastnického práva regulací cen linkové dopravy, aniž by uvedl konkrétní projevy tohoto porušení [srovnej § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] nebo k prokázání svých tvrzení označil jakékoli důkazy [srovnej § 71 odst. 1 písm. e) s. ř. s.]. Pokud tedy vytýká městskému soudu, že neprovedl dokazování, nelze s jeho námitkou souhlasit. Sám totiž v žalobě netvrdil skutečnosti, které by v této souvislosti měly být před soudem prokázány. Městskému soudu proto chyběla konkrétní skutková tvrzení, která by měl ověřovat v rámci dokazování. Za situace, kdy Ústavní soud posoudil obecně cenovou regulaci jako opatření v demokratické společnosti přípustné (viz citovaný nálezn Ústavního soudu č. 528/2002 Sb.), nejsou nekonkretizovaná tvrzení, že cenová regulace linkové dopravy ze své podstaty porušuje vlastnické právo stěžovatele, dostatečná pro provedení jakéhokoli dokazování. Městský soud proto uvedenou námitku posoudil správně způsobem odpovídajícím její konkrétnosti. Bylo na stěžovateli, aby tvrdil okolnosti, z nichž by vyplýval závěr o tom, že regulovaná cena mu neumožňuje dosáhnout přiměřeného zisku a navrhl v této souvislosti provedení potřebných důkazů.

[69] Kasační námitka proto není důvodná.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[70] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Proto ji zdejší soud zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

pokračování

[71] Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s. Jelikož stěžovatel neměl v řízení o kasační stížnosti úspěch, nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení. Žalovanému potom zdejší soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože konstantní judikatura zpravidla neumožňuje přiznat náhradu nákladů řízení správním orgánům (například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2014, č. j. 4 As 220/2014 - 20, ze dne 7. 1. 2015, č. j. 1 Afs 225/2014 - 31, a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47).

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

V Brně dne 30. července 2015

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu