



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové a soudců Filipa Dienstbiera a Petra Šuránka v právní věci žalobkyně: **ČSAD Brno holding, a.s.**, sídlem Zvonařka 512/2, Brno, zastoupená Mgr. Kateřinou Karfilátovou, LL.M., advokátkou, sídlem Květnového vítězství 2373/9, Praha - Chodov, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, sídlem Letenská 525/15, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 10. 2022, č. j. MF-25459/2022/1601-7/2179, o kasační stížnosti žalobkyně proti výrokům II a III rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 11. 2024, č. j. 62 A 90/2022-139,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 11. 2024, č. j. 62 A 90/2022-139, **se** ve výrocích II, III a IV **ruší**.
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 10. 2022, č. j. MF-25459/2022/1601-7/2179, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši 31 483 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně žalobkyně Mgr. Kateřiny Karfilátové, LL.M., advokátky.
- IV. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Krajský úřad Jihomoravského kraje (dále jen „krajský úřad“) rozhodnutím ze dne 30. 6. 2022, č. j. JMK 99317/2022, uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 16 odst. 1 písm. a) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, (v rozhodném znění účinném do 31. 12. 2023), tedy přestupku spočívajícího v požadování ceny ve výši, která není v souladu s cenou úředně stanovenou. Za spáchání tohoto přestupku krajský úřad uložil žalobkyni pokutu ve výši 1 000 000 Kč.

[2] Uvedeného přestupku se žalobkyně dopustila tím, že fakturovala, a tedy požadovala po dopravci ČSAD Kyjov Bus a.s., finanční částky za užití autobusových stání zastávky Brno, ÚAN Zvonařka, v rozporu s cenami úředně stanovenými v nařízeních rady Jihomoravského kraje ze dne 12. 10. 2020 a ze dne 27. 10. 2021, o stanovení maximálních cen za užití příjezdového a odjezdového stání určeného k výstupu (nástupu) osob a vyložení (naložení) [dále jen „nařízení JmK“]. Žalobkyně fakturovala uvedenému dopravci částky dle sazby 74 Kč (bez DPH) za příjezd spoje - včetně užití stání do 15 minut a 119 Kč (bez DPH) za odjezd spoje - včetně odstavení vozidla nad 15 minut, přestože podle prvního nařízení JmK činila maximální cena za užití autobusového stání maximálně 58,96 Kč (bez DPH) a za užití stání pouze pro výstup cestujících 29,48 Kč (bez DPH); a dle druhého nařízení JmK činila maximální cena za užití autobusového stání 58,92 Kč (bez DPH) a za užití stání pouze pro výstup cestujících 29,46 Kč (bez DPH).

[3] K odvolání žalobkyně žalovaný rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku snížil výši uložené pokuty na 302 000 Kč, ve zbytku rozhodnutí krajského úřadu potvrdil.

[4] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného a obě nařízení JmK žalobou u Krajského soudu v Brně, který ji rozsudkem označeným v záhlaví ve vztahu k části, jíž se žalobkyně domáhala zrušení nařízení JmK, odmítl (výrok I), ve vztahu k části, jíž se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného, zamítl (výrok II) a dále rozhodl tak, že žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok III) a žalovanému se náhrada nákladů řízení nepřiznává (výrok IV). Dle krajského soudu nejsou nařízení JmK individuálními správními akty, ale podzákonnými právními předpisy, které správní soudy nejsou oprávněny rušit, nýbrž toliko v konkrétním případě posoudit jejich soulad se zákonem. Rozpor obsahu napadených nařízení JmK se zákonem krajský soud neshledal.

[5] Jako nedůvodné pak krajský soud vyhodnotil další žalobní body zpochybňující zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného. Neztotožnil se s námitkou, že žalobkyni fakturované částky představovaly úhradu za celý „balíček služeb“ skládající se z cenově regulované služby užití příjezdového a odjezdového stání a služeb doprovodných (cenově neregulovaných), jako jsou např. zajištění dispečerských služeb, poskytování informací cestujícím, nebo odstavení vozidla na dobu delší než 15 minut. Dle krajského soudu nebylo možno vůbec určit a „rozkrýt“, jaké doprovodné (cenově neregulované) služby dopravce u žalobkyně skutečně konzumoval. Postup žalobkyně krajský soud ve shodě s žalovaným označil za obcházení zákona o cenách, neboť poskytnutí základní služby s regulovanou cenou nelze vázat na povinné čerpání dodatečného balíčku cenově neregulovaných služeb a účtovat za ně souhrnnou cenu. Regulovaná položka musí být dle krajského soudu účtována zvlášť tak, aby bylo možno ověřit dodržování cenové regulace. Kupující musí mít volbu, zda s cenově regulovanou službou zakoupí také další služby.

pokračování

Krajský soud nepřisvědčil ani námitce změny právní kvalifikace přestupku v průběhu správního řízení.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[6] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti výrokům II a III rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž nesouhlasila se závěry krajského soudu stran hodnocení zákonnosti aplikovaných nařízení JmK a v návaznosti na to zákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného.

[7] Stěžovatelka se shodně jako v podané žalobě domnívá, že nařízení JmK nesplňují náležitosti podzákoného právního předpisu jako abstraktního právního aktu. Z materiálního hlediska je proto nelze za právní předpisy považovat, neboť se týkají jmenovitě jedenácti konkrétních autobusových nádraží na území kraje a pro každé nádraží stanovují jinou maximální přípustnou cenu regulované služby. Dle stěžovatelky se tak co do obsahu jedná spíše o individuální správní akt, k jehož vydání ovšem rada Jihomoravského kraje neměla pravomoc. Stěžovatelka v kasační stížnosti nesouhlasila s hodnocením krajského soudu, že nařízení JmK jsou nejen formálně, ale i obsahově právním předpisem, neboť nejsou adresována konkrétnímu provozovateli autobusového nádraží, nýbrž dopadají na nádraží bez ohledu na jeho aktuálního vlastníka (provozovatele). Dle stěžovatelky odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného výslovně uvádí, že nařízení JmK neregulují ceny za užití příjezdového a odjezdového stání u autobusových nádraží ve vlastnictví obcí a krajů, evidentně tedy zohledňují právě osobu vlastníka (provozovatele).

[8] Za další důvod nezákonnosti nařízení JmK označila stěžovatelka jejich diskriminační povahu, neboť dopadají právě a jediné na vybraných jedenáct autobusových nádraží, zatímco ostatní nádraží žádné regulaci nepodléhají. Stěžovatelka vytkla krajskému soudu i správním orgánům, že nevysvětlily, proč nebylo nutné přistoupit k cenové regulaci užití příjezdového a odjezdového stání také u autobusových nádraží ve vlastnictví obcí a krajů. Osoba vlastníka (provozovatele) se může kdykoli změnit. Neobstojí ani argument aktuálních minimálních cen, ba dokonce nevybírání žádné úhrady na těchto nádražích. Dle názoru stěžovatelky není z hlediska rovného zacházení možné, aby cenová regulace platila jen pro některé vlastníky autobusových nádraží.

[9] Stěžovatelka dále rekapitulovala žalobní námitku, dle které nařízení JmK nepřiměřeně zasahují do jejích ústavně zaručených práv na ochranu vlastnictví a práva podnikat. Řadou argumentů pak brojila proti vlastní metodice výpočtu maximálních cen, dle které jsou ceny pro jednotlivé roky nařízeními kraje stanovovány.

[10] K nezákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného stěžovatelka uvedla, že správní orgány uspokojivě neprokázaly, že spáchala přestupek podle § 16 odst. 1 písm. a) zákona o cenách. Sám krajský soud v napadeném rozsudku argumentoval rozsudkem Nejvyššího správního soudu popisujícím podobný případ (podobný skutek), který byl však právně kvalifikován jako přestupek dle § 16 odst. 1 písm. g) zákona o cenách (nevedení nebo neuchovávání evidence o cenách), nikoli jako v případě stěžovatelky dle § 16 odst. 1 písm. a) zákona o cenách (požadování ceny ve výši, která není v souladu s cenou úředně stanovenou).

[11] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na skutečnost, že nařízení JmK jsou abstraktními normativními akty a určitá individualizace je namístě, má-li cenová regulace plnit svůj účel. Jednotlivá autobusová nádraží se nalézají v různých městech a liší se co do velikosti i rozsahu poskytovaných služeb. Shodné nastavení maximální ceny pro všechny by znamenalo poškození některých provozovatelů a nepřiměřené zvýhodnění jiných.

[12] K namítané diskriminaci žalovaný uvedl, že jednotlivá nádraží nalézající se v různých městech si nekonkurují. Rovněž v případě autobusového nádraží nacházejícího se u hotelu Grand v Brně neexistuje faktický konkurenční vztah s ÚAN Zvonařka v Brně provozovaným stěžovatelkou, neboť je v drtivé většině využíváno mezinárodními a vnitrostátními dálkovými linkami provozovanými bez smlouvy o veřejných službách, které cenové regulaci nepodléhají. Tato dvě nádraží tedy neposkytují totožné zboží (službu). Stanovení rozdílných maximálních cen pro jednotlivá nádraží, u nichž k cenové regulaci dochází, je dle žalovaného objektivně ospravedlnitelné a nejedná se o libovůli. Stěžovatelčiny argumenty o možnosti změny poměrů považuje žalovaný za spekulativní. V případě změn by navíc bylo možno v rámci každoroční aktualizace regulace na změny reagovat.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

III.A Povaha cenových předpisů

[14] Podle § 10 odst. 1 zákona o cenách *cenové orgány stanoví cenovým rozhodnutím podle § 3 odst. 2, kraje a obce svým nařízením, zboží podléhající cenové regulaci podle § 5, 6 a 8, uplatněný způsob a podmínky cenové regulace, úředně stanovené ceny, pravidla a postupy pro stanovování těchto cen a jejich změn* (pozn.: zvýraznění podtržením zde i dále v textu doplnil Nejvyšší správní soud).

[15] Podle § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen (dále jen „zákon o působnosti cenových orgánů“), *kraj v rozsahu a za podmínek stanovených v rozhodnutí ministerstva může nařízením kraje stanovit maximální ceny, pokud nejsou stanoveny ministerstvem*. Ministerstvo (žalovaný) na základě své pravomoci stanovené v § 2 odst. 2 téhož zákona zmocnilo cenovým rozhodnutím kraje ke stanovení maximálních cen za užití příjezdového a odjezdového stání určeného k účelu výstupu (nástupu) osob a vyložení (naložení) zavazadel (výměr Ministerstva financí ze dne 7. 12. 2020, č. 1/2021, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami, část I, oddíl B, položka 13). Na základě tohoto zmocnění pak vydala rada Jihomoravského kraje obě nařízení JmK.

[16] Dříve, než Nejvyšší správní soud přikročí k hodnocení povahy cenových předpisů kraje, považuje za důležité nejprve zrekapitulovat dosavadní judikaturní náhled na cenová rozhodnutí ostatních cenových orgánů, včetně cenových výměrů žalovaného. Již v nález ze dne 23. 5. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 24/99 (N 73/18 SbNU 135, č. 167/2000 Sb.), se Ústavní soud přiklonil k názoru, že se jedná o podzákonné právní předpisy, a rovněž Nejvyšší správní soud následně v rozsudku ze dne 18. 5. 2005, č. j. 2 As 4/2004-138, charakterizoval cenové rozhodnutí jako abstraktní akt normativní povahy, který není rozhodnutím ve

pokračování

smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Obdobně k tomu srovnaj též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2007, č. j. 6 As 34/2005-66, nebo ze dne 30. 11. 2007, č. j. 5 As 34/2006-118, č. 1503/2008 Sb. NSS. Povahu cenového rozhodnutí (výměru) jako právního předpisu následně potvrdilo rovněž usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2010, č. j. 2 Ao 3/2010-55, č. 2141/2010 Sb. NSS, v němž soud odmítl, že by cenová rozhodnutí mohla být opatřením obecné povahy. Nejvyšší správní soud v uvedeném usnesení zdůraznil, že po formální stránce jsou cenová rozhodnutí vydávána podle § 3 odst. 2 a § 10 odst. 1 zákona o cenách právním předpisem a takto je koneckonců ve vztahu k cenovým předpisům žalovaného výslovně označuje § 2 odst. 2 zákona o působnosti cenových orgánů.

[17] Na cenové předpisy krajů a obcí (co do formy oběma výše citovanými zákony výslovně označované a vydávané jako *nařízení* v tzv. přenesené působnosti) Nejvyšší správní soud v již zmiňovaném usnesení č. j. 2 Ao 3/2010-55 (bod 24) bez jakýchkoli pochybností nahlížel jako na předpisy právní, tedy jako na abstraktní akty normativní povahy. Je tedy zřejmé, že judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu se dlouhodobě ustálila na závěru, že pro cenové předpisy, jimiž je prováděna cenová regulace, zákon předepisuje formu *právního předpisu*, ať už se jedná o cenová rozhodnutí ústředních orgánů státní správy (včetně cenových výměrů žalovaného), nebo o nařízení obcí a krajů.

[18] Z judikatury Ústavního soudu dále vyplývá, že „*pokud se zákonodárce jasně vysloví v tom smyslu, že se o určité věci má rozhodnout určitou konkrétní formou, a správní orgán tento příkaz dodrží, je významně zúžen prostor pro úvahy o charakteru tohoto aktu*“ [nález Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 19/11 (N 23/64 SbNU 223; 132/2012 Sb.), bod 31]. Shodný závěr zaujal Ústavní soud i v nálezu sp. zn. IV. ÚS 1204/21 (N 218/109 SbNU 386), bod 24, kde shrnul, že „*akty orgánů veřejné správy, které jsou prima facie právními předpisy, neboť jsou tak označeny v zákoně zmocňujícím k jejich vydání, budou primárně přezkoumávány v řízení o kontrole norem, ledaže by Ústavní soud došel k závěru, že takové akty mají být napříště pro účely soudního řízení, v němž mají být přezkoumány, posuzovány podle svého materiálního pojetí*“. Z těchto nálezů, které ukládají povinnost respektovat zákonodárcem stanovenou formu aktu, vychází i Nejvyšší správní soud (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2020, č. j. 1 As 375/2020-88, č. 4122/2021 Sb. NSS).

[19] Jestliže tedy rada Jihomoravského kraje přikročila k cenové regulaci formou nařízení kraje, tedy formou zákonem předepsanou pro cenový předpis [§ 4 odst. 1 písm. a) zákona o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen a § 10 odst. 1 zákona o cenách], jsou správní soudy povinny tuto formu respektovat a s tímto aktem jako s právním předpisem formálně zacházet. Ačkoli jsou soudy oprávněny posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo mezinárodní smlouvou [čl. 95 odst. 1 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) – viz dále], nejsou oprávněny podzákonný právní předpis zrušit (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2011, č. j. 8 Ao 7/2010-65, č. 2321/2011 Sb. NSS).

III.B Nezákonnost nařízení JmK

[20] Po vyřešení problematiky právní formy nyní dotčených a aplikovaných cenových předpisů kraje (nařízení JmK) přikročil Nejvyšší správní soud k posouzení zákonnosti jejich obsahu.

[21] Podle čl. 95 odst. 1 Ústavy je soudce při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu; je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou. Zatímco tedy správní orgány mají v souladu se zásadou zákonnosti výkonu veřejné správy (§ 2 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád) povinnost respektovat řádně zveřejněný cenový předpis vydaný k tomu příslušným orgánem, neboť jsou ve své činnosti vázány všemi právními předpisy, včetně předpisů podzákonných, soudy jsou s ohledem na výše citovaný čl. 95 odst. 1 Ústavy vázány při rozhodování pouze zákonem a mezinárodní smlouvou (viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2008, č. j. 8 Afs 22/2008-71). Dospěje-li tedy soud k závěru o nesouladu cenového předpisu se zákonem, není jím vázán. Tento jeho právní názor ovšem převáží i nad povinností správních orgánů aplikovat nezákonný cenový předpis v dalším řízení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2010, č. j. 8 Afs 47/2010-123, č. 2188/2011 Sb. NSS).

[22] Hlediska, jimiž soudy poměřují soulad podzákonného (slovy Ústavy „jiného“) právního předpisu se zákonem, jsou dle konstantní judikatury analogická s hledisky užívanými pro účel řízení o kontrole norem Ústavním soudem (nález Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2001, sp. zn. III. ÚS 274/01, N 168/24 SbNU 243, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2010, č. j. 3 Ads 42/2010-92). Vyplyvají z čl. 79 odst. 3 Ústavy, dle kterého mohou *ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny* (v případě nařízení vlády pak z čl. 78 Ústavy), a podrobněji je vyložil Ústavní soud např. v již zmíněném nálezu sp. zn. III. ÚS 274/01 nebo nálezu ze dne 14. 2. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 45/2000, N 30/21 SbNU 261. Pro odvozenou normotvorbu tedy platí, že 1/ podzákonný právní předpis musí být vydán oprávněným subjektem, 2/ musí být zřejmá vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard (otevřen prostor pro sféru jiného právního předpisu) a 3/ z hlediska obsahu podzákonný právní předpis nemůže vybočit ze zákonných mezí, které jsou buď vymezeny výslovně, anebo vyplývají ze smyslu a účelu zákona. Nemůže tedy být *praeter legem* a nemůže zasahovat do věcí vyhrazených zákonu (stanovit primární práva a povinnosti).

[23] K prvnímu požadavku Nejvyšší správní soud konstatuje, že nyní posuzovaná nařízení JmK byla vydána k tomu oprávněným subjektem, a sice radou kraje (§ 7 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích). K potvrzení splnění druhého požadavku lze zopakovat, že prostor pro cenovou regulaci vyplývá, resp. zákonné zmocnění k vydání podzákonného právního předpisu obsahuje § 10 odst. 1 zákona o cenách a § 4 odst. 1 písm. a) zákona o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen.

[24] Z hlediska třetího požadavku je rozhodující, jakým způsobem zákon o cenách určuje meze pro podzákonnou cenovou normotvorbu. Zákon umožňuje ceny zboží *věcně usměrňovat* (§ 4 odst. 1 písm. b) zákona o cenách] nebo *úředně stanovovat* (§ 4 odst. 1 písm. a) zákona o cenách]. Podle § 5 odst. 1 téhož zákona *úředně stanovené ceny jsou ceny určeného druhu zboží stanovené cenovými orgány jako maximální, pevné nebo minimální*. Zbožím jsou dle legislativní zkratky uvedené v § 1 odst. 1 rovněž služby; dále proto bude soud užívat i pro předmět cenové regulace v projednávané věci legislativní zkratku *zboží*. Kraj je v souladu s § 4 odst. 1 písm. a) zákona o působnosti cenových orgánů oprávněn provádět cenovou regulaci výhradně formou stanovení maximálních cen, přičemž dle § 5 odst. 2 zákona o cenách *maximální cena je cena, kterou není přípustné překročit*. Dle § 5 odst. 5 téhož zákona

pokračování

pak platí, že *regulace formou maximální, pevné nebo minimální ceny platí pro všechny prodávající a kupující určeného druhu zboží.*

[25] Dle zákona o cenách je tedy možno cenovým předpisem regulovat cenu toliko *druhově určeného zboží*, nikoli cenu jednotlivě určeného zboží v konkrétních případech. Dále zákon stanoví, že tato cena musí platit pro všechny prodávající a kupující tohoto druhu zboží. Tyto obsahové požadavky kladené na cenový předpis zákonem o cenách zcela odpovídají požadavku na obecnost subjektu i obecnost předmětu právní úpravy. Již výše zmiňované usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Ao 3/2010-55 vyložilo v bodě 32 požadavek obecnosti cenových předpisů jednak jako požadavek na obecnost vymezení předmětu právní úpravy (nesmí řešit konkrétní případ), jednak jako požadavek na obecnost vymezení subjektů právní normy (musejí být vymezeny druhově).

[26] Obě nyní posuzovaná nařízení JmK stanovila maximální ceny zboží za užití příjezdového a odjezdového stání pro jedenáct vybraných konkrétních autobusových nádraží (zastávek), a to tak, že pro každé autobusové nádraží (zastávku) stanovila maximální ceny rozdílně. Naplnění požadavku obecnosti cenového předpisu spatřuje krajský soud ve shodě s žalovaným ve skutečnosti, že u jednotlivých autobusových nádraží dopadá cenová regulace na každého vlastníka/provozovatele, který se může v čase měnit. Argumentace se tedy opírá o obecnost subjektu, který byl vymezen druhově. Jak ovšem Nejvyšší správní soud vyložil výše, požadavek obecnosti cenové regulace dle zákona o cenách se netýká jen vymezení subjektů podléhajících regulaci, ale rovněž vymezení jejího předmětu. Cenová regulace tak musí z hlediska subjektů jí podléhajících platit nejen pro *všechny* prodávající a kupující určeného druhu zboží (§ 5 odst. 5 zákona o cenách), nýbrž i zboží, jehož cena má být regulována, musí být vymezeno *druhově* (§ 5 odst. 1 a 5 zákona o cenách). Požadavku druhově určeného zboží ovšem posuzovaná nařízení JmK již neodpovídají, neboť stanovují individuálně (v jednotlivých případech) maximální ceny pro každé jedno regulátorem vybrané konkrétní autobusové nádraží zvlášť. Zboží v podobě služby „užití příjezdového a odjezdového stání“ tak ve výsledku není určeno druhově, nýbrž konkrétně a jedinečně, a sice jako zboží prodávané v konkrétní provozovně (v posuzovaném případě na konkrétním autobusovém nádraží). Tento nedostatek obecnosti předmětu cenové regulace přitom nelze v daném případě zhojit poukazem krajského soudu a žalovaného na tvrzenou obecnost subjektů regulaci podléhajících (současný provozovatel a všichni budoucí provozovatelé konkrétního nádraží a jeho smluvní partneři – dopravci).

[27] Z tohoto důvodu proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru o nezákonnosti obou nařízení JmK, jejichž obsah nepovažuje za souladný se zákonem o cenách, neboť vybočuje z mezí cenové regulace tímto zákonem výslovně stanovených. Dále se proto již věcně nezabýval dalšími námitkami, zejména diskriminační povahou nařízení JmK, která dopadají pouze na jedenáct vybraných autobusových nádraží v celém kraji.

[28] Nad rámec rozhodovacích důvodů Nejvyšší správní soud zároveň doplňuje, že nepřehlédl, že Jihomoravský kraj se zvoleným způsobem cenové regulace fakticky pokusil přiblížit věcnému usměrňování cen, při němž není cena (či její minimální nebo maximální výše) úředně stanovena, nýbrž je předepsán toliko závazný postup při její tvorbě, přičemž kalkulace ceny vychází z nákladů, objemu zisku a množství prodeje a zahrnuje rovněž přiměřený zisk (§ 6 zákona o cenách). Jakkoli Nejvyšší správní soud chápe ideová

východiska cenového regulátora (kraje), který z ekonomického pohledu považuje takto zvolený způsob cenové regulace za nejprůlehlavější, připomíná, že nezákonnou regulací maximální ceny pro každou jednotlivou „provozovnu“ nelze obcházet platnou právní úpravu, která věcné usměrňování cen krajům neumožňuje. Podle § 4 odst. 1 písm. a) zákona o působnosti cenových orgánů mohou kraje toliko úředně stanovit maximální ceny druhu zboží.

III.C Nezákonnost rozhodnutí žalovaného ve věci přestupku

[29] Podle § 16 odst. 1 písm. a) zákona o cenách *fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se jako prodávající dopustí přestupku tím, že nabídne, sjedná nebo požaduje cenu ve výši, která není v souladu s cenou úředně stanovenou podle § 5 odst. 1.*

[30] Správní orgány založily vydaná rozhodnutí na tom, že stěžovatelka požadovala ceny ve výši odporující úředně stanoveným maximálním cenám, které byly určeny dvěma dotčenými nařízeními JmK. Shledal-li Nejvyšší správní soud oba tyto cenové předpisy kraje nezákonnými (s právními účinky *inter partes*, nikoli *erga omnes*), není jimi v nyní posuzované věci vázán. Tyto cenové předpisy proto nemohly být v souzené věci aplikovány (s odkazem na výše zmiňovaný nálezn Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 274/01), a proto je třeba na stěžovatelčin případ nahlížet tak, že žádná úředně stanovená maximální cena užití příjezdového a odjezdového stání úředně stanovena nebyla, a stěžovatelka tedy nemohla být za její nedodržení shledána odpovědnou. Z uvedeného důvodu je nezákonným rovněž žalobou napadené rozhodnutí žalovaného, a tedy i výrok II napadeného rozsudku, jímž byla krajským soudem žaloba zamítnuta. Proto Nejvyšší správní soud zrušil výrok II napadeného rozsudku krajského soudu a rovněž žalobou napadené rozhodnutí žalovaného, k jehož zrušení měl z výše uvedených důvodů přistoupit krajský soud.

[31] Závěrem Nejvyšší správní soud doplňuje, že přestože se stěžovatelka vedle výroku II napadeného rozsudku domáhala kasační stížností zrušení pouze souvisejícího výroku III, kterým bylo rozhodnuto tak, že stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení, akcesorickým je také nákladový výrok IV o nepřiznání náhrady nákladů žalovanému.

IV. Závěr a náklady řízení

[32] Nejvyšší správní soud tak podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek krajského soudu ve výroci II, III a IV. Věc však nevrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, neboť podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. přistoupil rovněž ke zrušení rozhodnutí žalovaného. Věc tedy vrátil k dalšímu řízení žalovanému, neboť krajský soud by s ohledem na výše uvedené závěry neměl jinou možnost než tak sám učinit. V dalším řízení bude žalovaný podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku. Závazný právní názor Nejvyššího správního soudu převáží nad povinností správních orgánů aplikovat v této věci nezákonné podzákonné právní předpisy. Správní orgány proto v nyní posuzované věci nebudou moci aplikovat nezákonná nařízení JmK a uložit stěžovateli sankci za vytykaný přestupek (viz výše odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Afs 47/2010-123).

[33] Podle § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti

pokračování

i o nákladech řízení před krajským soudem. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s., aplikovaného na základě § 120 s. ř. s., má úspěšná žalobkyně (stěžovatelka) právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti žalovanému, který ve věci úspěch neměl.

[34] V řízení před krajským soudem byl uhrazen soudní poplatek ve výši 3 000 Kč za podanou žalobu [položka 18 bod 2 písm. a) přílohy k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích]. V řízení před Nejvyšším správním soudem byl zaplacen soudní poplatek ve výši 5 000 Kč za podanou kasační stížnost (položka 19 přílohy k zákonu o soudních poplatcích).

[35] Stěžovatelka byla po část řízení před krajským soudem a v řízení před Nejvyšším správním soudem zastoupena advokátkou. V řízení před krajským soudem učinila zástupkyně dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) tři úkony právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení, sepisu repliky k vyjádření žalovaného a účasti na jednání před soudem [§ 11 odst. 1 písm. a), d) a g) advokátního tarifu] s nárokem na odměnu ve výši 3 100 Kč za jeden úkon [§ 7 bod 5 a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, ve znění do 31. 12. 2024], celkem tedy 9 300 Kč. Podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, ve znění do 31. 12. 2024 je třeba k odměně za každý úkon připočítat 300 Kč, celkem tedy 900 Kč jako paušální náhradu hotových výdajů.

[36] V řízení před krajským soudem zástupkyně požadovala odměnu také za další úkon právní služby, a sice poradu ze dne 10. 10. 2022, jejímž obsahem mělo být zvážení dalšího postupu ve věci a rozbor k přípravě žaloby. Odměnu a paušální náhradu hotových výdajů za tento úkon však Nejvyšší správní soud nepřiznal, neboť ze spisu nevyplývá, že by zástupkyně žalobkyni zastupovala v řízení před krajským soudem již při podání žaloby. Žalobkyně podala žalobu osobně a prvním úkonem, který byl učiněn v zastoupení, byla až replika k vyjádření žalovaného ze dne 28. 3. 2023, včetně doložení plné moci udělené zástupkyni pro řízení před krajským soudem.

[37] Náklady řízení před krajským soudem dále spočívají v náhradě cestovních výdajů za cestu zástupkyně na ústní jednání ke krajskému soudu a zpět do sídla advokátní kanceláře dle § 13 odst. 5 advokátního tarifu. Podle § 157 odst. 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, a vyhlášky č. 398/2023 Sb., o změně sazby základní náhrady za používání silničních motorových vozidel a stravného a o stanovení průměrné ceny pohonných hmot pro účely poskytování cestovních náhrad pro rok 2024, sestávají jízdní (cestovní) výdaje ze základní náhrady za používání silničního motorového vozidla za každý 1 km jízdy (ve výši 5,60 Kč) a z náhrady výdajů za spotřebovanou pohonnou hmotu (ve výši 38,70 Kč za 1 litr motorové nafty). Zástupkyně uskutečnila cestu na trase Praha – Brno a zpět v délce 396 km, a to automobilem zn. BMW. Výše základní náhrady za použití osobního automobilu tedy činí 2 217,60 Kč. Náhrada výdajů za spotřebovanou pohonnou hmotu při spotřebě pro kombinovaný provoz 6 l/100 km, jak vyplývá z doložené fotokopie technického průkazu vozidla, činí 919,50 Kč. Celková náhrada cestovních výdajů tak činí částku ve výši 3 137,10 Kč. Podle § 14 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu náleží zástupkyni také náhrada za čas promeškaný v souvislosti s poskytnutím právní služby při úkonu prováděném v místě, které není sídlem advokáta, a to za čas strávený cestou do tohoto místa a zpět. Zástupkyně cestou k soudu a zpět promeškala čas v rozsahu deseti půlhodin, proto jí soud přiznal podle § 14 odst. 3 advokátního tarifu, ve znění do 31. 12. 2024 náhradu ve výši 1 000 Kč (10 x 100 Kč).

[38] V řízení před Nejvyšším správním soudem učinila zástupkyně jeden úkon právní služby spočívající v doplnění kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu] s nárokem na odměnu ve výši 4 620 Kč [§ 7 bod 5 a § 9 odst. 5 advokátního tarifu, ve znění od 1. 1. 2025]. Podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, ve znění od 1. 1. 2025 je třeba k odměně za tento úkon připočítat 450 Kč jako paušální náhradu hotových výdajů.

[39] Celková výše odměny, náhrady hotových výdajů (včetně cestovních výdajů) a náhrady za promeškaný čas tak činí 19 407,10 Kč. Protože je zástupkyně plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se přiznaná částka o náhradu této daně ve výši 4 075,50 Kč. Společně se zaplacenými soudními poplatky ve výši 8 000 Kč tak Nejvyšší správní soud přiznal žalobkyni náhradu nákladů řízení v celkové výši 31 483 Kč (po zaokrouhlení). K uhrazení této částky byla žalovanému stanovena přiměřená lhůta jednoho měsíce od právní moci rozsudku.

[40] Žalovaný neměl ve věci samé úspěch, nemá proto dle § 60 odst. 1 s. ř. s. (ve spojení s § 120 s. ř. s.) právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 2. května 2025

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu