U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a Mgr. Radovana Havelce v právní věci navrhovatelky: **M.M.**, proti odpůrci: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy, cenového výměru Ministerstva financí č. 01/2010 ze dne 8. 12. 2009,

takto:

I. Návrh **se odmítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

1) Navrhovatelka se domáhá v řízení podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s."), zrušení věty „*Místo trvalého pobytu se musí nacházet na území ČR*", obsažené v příloze č. 4, části IV., článku 2.2 (Zvláštní jízdné pro žáky a studenty škol) odst. 2 výměru odpůrce č. 01/2010 ze dne 8. 12. 2009 (v návrhu nesprávně uváděn rok „2010" - pozn. NSS), kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami.

I.1. Obsah návrhu

2) Navrhovatelka uvedla, že předmětný cenový výměr je opatřením obecné povahy, přičemž poukazuje na to, že při posuzování toho, zda je ten který akt opatřením obecné povahy, je třeba vycházet z tzv. materiálního pojetí. Napadený cenový výměr má konkrétně určený předmět – žalovaný totiž stanovuje ceny konkrétního zboží a služeb a konkrétní podmínky pro využívání služeb a nákup zboží za určené ceny. Věta, kterou chce navrhovatelka zrušit, se zabývá konkrétní situací studenta, který se soustavně připravuje na budoucí povolání školním studiem a využívá veřejnou vnitrostátní pravidelnou osobní dopravu při přemístění se z místa trvalého bydliště do sídla školy. Student pak má nárok na využití regulované ceny. Navrhovatelka s odkazem na

rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005, taktéž uvádí, že napadený cenový výměr jen konkretizuje již existující povinnosti, vyplývající ze zákona, konkrétně § 10 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o cenách"). To, že má předmětný cenový výměr formu opatření obecné povahy, plyne i z názvu, který používá ve vztahu k regulaci cen zákon o cenách („rozhodnutí") a který akcentuje konkrétní předmět úpravy.

3) Navrhovatelka také odkazuje na odbornou literaturu a judikaturu. Podle komentáře J. Vedrala (v textu návrhu nesprávně uveden jako „S. Vedral" – pozn. NSS) k § 171 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád"), je cenový výměr příkladem lavírování mezi právním předpisem a individuálním správním aktem. Poukazuje rovněž na judikaturu, zejména Ústavního soudu. V nálezu ze dne 17. 2. 1999, sp. zn. II. ÚS 53/97, Ústavní soud uvedl, že cenový výměr není právní předpis. Totéž zopakoval v usnesení (v návrhu nesprávně označeno jako „nález" – pozn. NSS) ze dne 8. 12. 1999, sp. zn. I. ÚS 422/99, v němž – dle navrhovatelky – navíc podal definici cenového výměru, která se blíží definici opatření obecné povahy, jak ji stanovil v rozhodnutí ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005, Nejvyšší správní soud. Navrhovatelka připouští, že se později od tohoto závěru Ústavní soud odchýlil v nálezech ze dne 23. 5. 2000, Pl. ÚS 24/99, a ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 8/02, v nichž konstatoval, že cenový výměr je právním předpisem; to však bylo v čase, kdy ještě v českém právním řádu neexistoval institut opatření obecné povahy.

4) Dále navrhovatelka podotýká, že je osobou, kterou předmětný výměr diskriminuje. Tento výměr reguluje cenu studentského jízdného. Zvýhodněná cena se ovšem vztahuje jen na studenty, jejichž trvalý pobyt je na území České republiky. Navrhovatelka, jakožto studentka Právnické fakulty Masarykovy univerzity, využívá železniční dopravu k přemísťování se z místa trvalého pobytu, které se ovšem nachází ve Slovenské republice, do místa, kde sídlí škola. Na území České republiky se na ni nevztahuje studentská sleva. Navrhovatelka za železniční dopravu na té části své cesty do školy, která se nachází na státním území České republiky, zaplatí 6,40 €. Pokud by se na ni vztahovala regulace, zaplatila by za jedinou cestu o 2,88 € méně. Návrh obsahuje podrobné zdůvodnění, proč je daný stav diskriminující a rozporný s čl. 18 a čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie, čl. 24 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES, § 6 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, a § 1 odst. 1 písm. i), j) zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon).

5) Ze shora shrnutých důvodů tedy navrhovatelka žádá, aby Nejvyšší správní soud v napadeném cenovém výměru zrušil větu: „*Místo trvalého pobytu se musí nacházet na území ČR.*"

I.2. Vyjádření odpůrce

6) Odpůrce ve vyjádření uvádí, že se judikatura již ustálila na závěru, že cenový výměr je právní předpis. V tomto ohledu poukazuje na rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 19. 10. 2000, sp. zn. III. ÚS 479/99, ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 8/02 (odpůrce nesprávně uvádí sp. zn. „Pl. ÚS 24/02" – pozn. NSS), ze dne 23. 5. 2000, Pl. ÚS 24/99, či ze

dne 21. 2. 2002, sp. zn. IV. ÚS 50/02. Obdobná je judikatura Nejvyššího správního soudu (rozsudek sp. zn. 7 A 6/2002).

7) Dále odpůrce poukazuje na čl. 79 Ústavy, který umožňuje mj. ministerstvům vydávat na základě zákona a v jeho mezích právní předpisy. Název takových předpisů ale již stanoven nikde není. Pro oblast regulace cen je ministerstvo zmocněno k vydávání předpisů zákonem č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen. Meze a forma pro vydávání předpisů pak jsou stanoveny v § 1 odst. 5, § 3 odst. 2 zákona o cenách. Krom toho pro závěr, že cenový výměr není opatřením obecné povahy, hovoří také způsob projednávání opatření obecné povahy dle správního řádu, který je pro proces vydávání cenového výměru nevhodný.

8) Závěrem odpůrce uvádí, že (studentské) slevy na jízdném jsou dopravcům dorovnávány z veřejných prostředků. Je tedy povinností státu, aby veřejné prostředky byly vynakládány maximálně účelně a hospodárně. O diskriminaci se nejedná.

9) Ze všech těchto důvodů odpůrce navrhuje, aby Nejvyšší správní soud předmětný návrh na zrušení opatření obecné povahy odmítl. Pokud soud dospěje k závěru, že cenový výměr je opatřením obecné povahy, navrhuje, aby byl návrh pro nedůvodnost zamítnut.

II.
Právní hodnocení

II.1. Vymezení pojmu opatření obecné povahy v judikatuře Nejvyššího správního soudu

10) Nejvyšší správní soud shledává, že v dané věci je pro další postup rozhodné posouzení, zda akt, který navrhovatelka jako opatření obecné povahy označuje, skutečně takovým opatřením je. K tomu, co je třeba rozumět opatřením obecné povahy, se vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS. Vycházel přitom z nedostatku definičních znaků opatření obecné povahy, s výjimkou negativního vymezení v § 171 správního řádu. Tam je uvedeno, že závazné opatření obecné povahy není právním předpisem ani rozhodnutím. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že opatření obecné povahy je aktem s konkrétně vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty, tedy úkonem správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob. Přitom musí být vydáno v zákonných mezích a může konkretizovat zákonné povinnosti, nikoliv ukládat nové, nad rámec zákona (blíže viz citované rozhodnutí).

II.2. Vývoj judikatury Ústavního soudu k charakteru cenových výměrů

11) K povaze cenových výměrů se rozsáhle vyjádřil v řadě svých rozhodnutí Ústavní soud. Z nálezu ze dne 17. 2. 1999, sp. zn. II. ÚS 53/97, publ. ve Sb. n. u. ÚS, svazek 13, nález 26, str. 195 a násl., plyne, že v případě stanovení konkrétní výše (regulované) ceny podle zákona o cenách o právní předpisy nižší právní síly nejde. Jde o rozhodnutí cenových orgánů, které musejí účastníci závazkového vztahu respektovat, neboť zákon jim tuto povinnost ukládá.

12) Také v usnesení ze dne 8. 12. 1999, sp. zn. I. ÚS 422/99, publ. ve Sb. n. u. ÚS, svazek 16, usnesení 75, str. 393 a násl., se Ústavní soud zabýval tím, jakou právní povahu napadený akt vlastně má, přičemž dospěl k tomu, že výměr Ministerstva financí o regulaci cen, vydaný podle zákona cenách, není (jiným) právním předpisem. Úřední stanovení a usměrnění cen podle § 5 a § 6 zákona o cenách provádějí cenové orgány zařazením rozhodnutí do seznamu zboží, které se uveřejňuje v Cenovém věstníku (§ 10 zákona o cenách). Toto zařazení má v praxi formu výměru Ministerstva financí, neboť zákon žádnou konkrétní formu nepředepisuje. Výměr Ministerstva financí proto nelze považovat za (jiný) právní předpis, neboť nevyhovuje čl. 79 odst. 3 Ústavy, navíc si je třeba uvědomit, že podmínkou platnosti zákonů (čl. 52 Ústavy), ale i jiných právních předpisů, je jejich vyhlášení způsobem, který stanoví zákon, přičemž cenové výměry nejsou publikovány v oficiální publikační platformě, kterou je Sbírka zákonu. V citovaném usnesení Ústavní soud dospěl k tomu, že *„ jde zřejmě o akt vydaný na základě § 10 cenového zákona, který má ovšem specifickou, normativní povahu, neboť nesměřuje vůči konkrétnímu právnímu subjektu, ale zavazuje – obdobně jako právní předpis – blíže neurčený, resp. neurčitý okruh (počet) subjektů, které právně disponují s určitým druhem zboží. Právní závaznost výměru ministerstva financí lze dovodit z obecně závazného ustanovení § 5 a § 6 cenového zákona a nikoliv ze samotného výměru.“*

13) Starší judikatura Ústavního soudu tedy dospívala k závěru, že cenová rozhodnutí podle § 10 zákona o cenách nejsou právním předpisem. Logicky výslovně nedospívala k tomu, že jsou opatřením obecné povahy, neboť v té době nebyla součástí právního řádu České republiky, ovšem ani v tomto směru nepodávala definici cenových rozhodnutí obdobnou té, která byla posléze přijata ve vztahu k opatřením obecné povahy. Navrhovatelka se tedy mýlí, pokud se domnívá, že definice podaná v citovaném usnesení je obdobná definici opatření obecné povahy, jak ji vyložil Nejvyšší správní soud v rovněž již zmíněném rozhodnutí sp. zn. 1 Ao 1/2005. Ústavní soud hovoří sice o obecně definovaném okruhu adresátů, nicméně nikterak nezmiňuje druhou esenciální náležitost opatření obecné povahy – konkrétně vymezený předmět. Obecný okruh adresátů má vedle opatření obecné povahy také právní předpis, jak ostatně zmiňuje také Ústavní soud a k němuž jej připodobňuje, byť jej za něj neprohlašuje pro nedostatek formálních rysů (např. publikace). Ústavní soud dokonce mluví o normativním charakteru takového cenového rozhodnutí. Normativní charakter je typický právě pro právní předpis (zatímco rozhodnutí je individuální a opatření obecné povahy smíšené povahy). Z citovaného tak je patrné, že Ústavní soud pro cenová rozhodnutí vytváří jakousi čtvrtou kategorii, nejblíže však podobnou právě právním předpisům.

14) Pozdější judikatura Ústavního soudu (po roce 2000) však čtvrtou speciální kategorii opouští a naplno přiznává, že cenové výměry jsou právními předpisy. V nálezu ze dne 23. 5. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 24/99, publ. ve Sb. n. u. ÚS, svazek 18, nález 73, str. 135 a násl., označil Ústavní soud cenovou regulaci za výjimečné opatření, akceptovatelné jen za omezených podmínek. Výslovně se v tomto plenárním nálezu uvádí, že je nezbytné se odchýlit od výše uvedeného senátního nálezu sp. zn. II. ÚS 53/97. Dle přesvědčení pléna je klasifikaci pramenů práva nutno odvinout v první řadě od obsahu právní normy, jež je vytvářena abstrahováním z rozdílných částí jednoho právního předpisu, resp. z mnoha právních předpisů, nebo i rozdílných forem pramenů práva (v této souvislosti lze odkázat na nález ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, publ. ve Sb. n. u. ÚS, svazek 9, nález 163,

str. 399, též publ. pod č. 30/1998 Sb., ve kterém Ústavní soud přiznal povahu pramenů ústavního práva i právním principům). Rozhodnutí o cenové regulaci tak je, dle závěrů pléna, nutno považovat za obecný akt s právním normativním obsahem. Stupeň obecnosti, vlastní právní normě, je přitom vymezen tím, že právní norma určuje svůj předmět a subjekty jako třídy definičními znaky, a nikoli určením (výčtem) jejich prvků. Pokud obsahový komponent právní normy je obsažen v pramenu, na který norma zmocňovací odkazuje, nutno i tento pramen považovat za formu práva v materiálním slova smyslu.

15) Shora shrnuté závěry potvrdil Ústavní soud také v usnesení ze dne 19. 10. 2000, sp. zn. III. ÚS 479/99, dostupném na http://nalus.usoud.cz, usnesení ze dne 21. 2. 2002, sp. zn. IV. ÚS 50/02, publ. ve Sb. n. u. ÚS, svazek 25, usnesení 8, str. 371 a násl., rovněž pak v nálezu ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 8/02, publ. ve Sb. n. u. ÚS, svazek 28, nález 142, str. 237, též publ. pod č. 528/2002 Sb.

16) Z podaného přehledu je patrné, že judikatura Ústavního soudu není zcela jednotná; ostatně na určitý rozkol poukazuje také navrhovatelka sama. V takovém případě ovšem obecným soudům vyvstává otázka, jak s takovou judikaturou nakládat, aby zároveň mohlo být naplněno pravidlo obsažené v čl. 89 odst. 2 Ústavy, že vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechny orgány i osoby. Nejvyšší správní soud při řešení problému rozkolísanosti judikatury Ústavního soudu ve svém rozsudku ze dne 2. 6. 2005, č. j. 2 Afs 37/2005 - 82, dostupném na www.nssoud.cz, vyšel z toho, že právní názor (tj. zobecnitelné pravidlo chování) vyjádřený v určitém rozhodnutí Ústavního soudu je autoritativním a závazným vodítkem pro budoucí posuzování jiných obdobných případů; v tomto smyslu mají rozhodnutí Ústavního soudu povahu faktických precedentů. „*Za takové situace musí obecný soud, má-li dostát své povinnosti ústavně konformní interpretace jednoduchého práva, z různých v judikatuře Ústavního soudu obsažených právních názorů zvolit ten, který odpovídá náhledu Ústavního soudu na věc v době rozhodování obecného soudu. Judikatura Ústavního soudu se přirozeně v čase vyvíjí a určité názory jsou v průběhu doby opouštěny a nahrazovány názory jinými; závazný je tedy ten právní názor Ústavního soudu, který Ústavní soud zastává v době rozhodování obecného soudu. Pokud v době rozhodování obecného soudu existuje vícero vedle sebe stojících právních názorů Ústavního soudu, u nichž nelze zcela jednoznačně určit, který z nich je pozdější a který dřívější* (...)*, je pro obecný soud závazný ten z nich, který lze s přihlédnutím ke všem okolnostem na základě racionální analýzy a úvahy považovat v judikatuře Ústavního soudu za názor převažující. Rozhodnými okolnostmi pro posouzení budou zejména četnost judikátů zastávajících ten či onen právní názor, jejich forma (plenární nález či stanovisko, nález, usnesení zabývající se meritem ústavní stížnosti, usnesení striktně procesní povahy) míra propracovanosti argumentace k dané právní otázce obsažené v konkrétním analyzovaném judikátu a to, do jaké míry bylo řešení dané právní otázky v tomto judikátu nosným důvodem rozhodnutí, anebo naopak argumentací podpůrnou, doplňkovou či argumentací obiter dictum.*“

17) Z tohoto naznačeného „testu“ je naprosto zřetelné, že Ústavní soud považuje prostředky cenové regulace za právní předpisy. Judikatura stojící na tomto stanovisku je totiž pozdější než judikatura považující nástroj cenové regulace za akt sice normativní povahy, ale nikoliv však právní předpis. Krom toho, že citovaná soudní rozhodnutí jsou pozdější, jsou také četnější a navíc se jedná převážně o plenární nálezy, zatímco dřívější částečně protichůdná judikatura byla tvořena co do formy jen nálezy senátními.

18) Ze závěru, že cenová rozhodnutí jsou svým charakterem právními předpisy, ostatně vychází ve své judikatuře také Nejvyšší správní soud. Z rozsudku ze dne 9. 10. 2003, č. j. 7 A 6/2002 - 50, publ. pod č. 783/2006 Sb. NSS, vyplývá, že rozhodnutí cenového orgánu o zařazení zboží do seznamu zboží s regulovanými cenami podle § 10 zákona o cenách, je pramenem práva. V rozsudku ze dne 18. 5. 2005, č. j. 2 As 4/2004 - 138, www.nssoud.cz, Nejvyšší správní soud posuzoval charakter cenového rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu o způsobu výpočtu cen za propojení podle tehdy účinného § 78 odst. 2 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů. Dospěl přitom k závěru, že je abstraktním aktem normativní povahy, který nemá charakter rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s. Pokud je proti takovému aktu podána žaloba, soud ji odmítne. K témuž dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 11. 2007, č. j. 5 As 34/2006 - 118, publ. pod č. 1503/2008 Sb. NSS, a v rozsudku ze dne 28. 6. 2007, č. j. 6 As 34/2005 - 66, www.nssoud.cz.

III.
Střet stávající judikatury se zavedením institutu opatření obecné povahy

19) Zdejší soud se proto zabýval tím, zda je daná judikatura použitelná i poté, co byl do právního řádu České republiky vtělen institut opatření obecné povahy. Navrhovatelka přitom uvádí, že není, přičemž tento svůj závěr opírá o to, že předmětná rozhodnutí byla vydána v době, kdy nebylo možné cenové rozhodnutí k opatření obecné povahy připodobnit. V tom ovšem navrhovatelce lze přisvědčit jen zčásti. Opatření obecné povahy je institutem, který do platného práva – alespoň co se jeho výslovného pojmenování týče – zavedl zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), a ještě před ním správní řád, který byl v době nabytí platnosti i v době nabytí účinnosti zákona o elektronických komunikacích platnou, avšak neúčinnou součástí českého právního řádu.

20) Ústavní soud v uvedeném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/99 rozhodnutí o cenové regulaci považuje za obecné co do subjektů i předmětu. Definuje jej tedy přímo jako právní předpis, přičemž tato definice obstojí i po přijetí opatření obecné povahy do českého právního řádu, neboť tento akt je určen konkrétností svého předmětu.

21) Nejvyšší správní soud je tedy přesvědčen, že uvedená judikatura je aplikovatelná i po inkorporaci opatření obecné povahy do právního řádu České republiky. Přesto soud nekončí prostým poukazem na již konstantní judikaturu a přidává vlastní argumentaci, proč navrhovatelkou napadený akt není opatřením obecné povahy. Je tomu tak právě proto, že je třeba zkoumat materiální povahu toho kterého aktu (viz následující úvahy).

III.1. Opatření obecné povahy - materiální a formální pojetí

22) Opatření obecné povahy jakožto obecný právní institut je zakotveno v části šesté správního řádu. *Podle této části postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím* (viz § 171 správního řádu). Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 13. 3. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007 - 44, publ. pod č. 1276/2007 Sb. NSS, vyložil spojení „zvláštní

zákon ukládá vydat“ ryze ve formálním slova smyslu, tedy že zvláštní zákon musí výslovně označit, že vydávaný akt je opatřením obecné povahy. Ústavní soud ovšem nálezem ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, dostupném na http://nalus.usoud.cz, zrušil uvedené rozhodnutí rozšířeného senátu. Po vydání tohoto nálezu se Nejvyšší správní soud v intencích názoru Ústavního soudu ve své rozhodovací činnosti přiklonil k tzv. materiálnímu pojetí (viz namátkou rozsudek ze dne 16. 7. 2009, č. j. 6 Ao 2/2009 - 86, www.nssoud.cz). Patrně nejvýznamnějším rozhodnutím, které vychází z materiálního pojetí přezkoumávaného aktu, je pak nález Ústavního soudu ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09, publ. pod č. 318/2009 Sb., kde je dokonce ústavní zákon ve formálním slova smyslu označen v materiálním slova smyslu za individuální právní akt. Materiální pojetí přitom vychází z toho, že opatřením obecné povahy je každý – byť výslovně takto neoznačený – akt s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se tedy k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů.

23) K této definici nedospívá jen judikatura, ale též právní nauka (Vedral, Josef: Správní řád - Komentář. Praha: Polygon, 2006, str. 966 a násl.). Zmíněná publikace ve vztahu k cenovým výměrům na str. 970 uvádí doslova toto: *„Příkladem lavírování mezi formou právního předpisu a formou (individuálního) správního aktu jsou také cenové výměry a jejich právní úprava, resp. k nim se vážící judikatura Ústavního soudu (srov. II. ÚS 53/97, Pl. ÚS 8/02).“* Navrhovatelka se na základě uvedeného domnívá, že komentář dospívá k závěru, že cenové výměry jsou opatřením obecné povahy. Nic takového ovšem v citovaném díle explicitně řečeno není. Pokud autor hovoří o lavírování, odkazuje na jistý rozkol v judikatuře Ústavního soudu, který byl shrnut shora. Zdejší soud se ovšem domnívá, že nejde v pravém slova smyslu o lavírování v judikatuře, nýbrž o překonání (resp. zpřesnění) staršího právního názoru Ústavního soudu názorem novým, jak bylo blíže odůvodněno výše. Nadto jistě nešlo o lavírování mezi individuálním správním aktem a právním předpisem, neboť Ústavní soud konstantně ve všech rozhodnutích akcentoval normativní povahu takových výměrů. Pochybnosti při posuzování cenových výměrů jako právních předpisů byly do určité míry vyvolány i způsobem jejich publikace – zveřejnění v Cenovém věstníku; i s touto otázkou se judikatura výše uvedená vypořádala. Navíc je třeba zdůraznit, že ani skutečnost, že by právní předpis nebyl vyhlášen stanoveným způsobem, nemůže mít za následek, že se z právního předpisu stane opatření obecné povahy.

24) Přestože je pro posouzení skutečnosti, zda vydaný akt je opatřením obecné povahy, rozhodující tzv. materiální pojetí, považuje zdejší soud za účelné se ve vztahu k cenovým rozhodnutím věnovat také jejich formální stránce. Cenová regulace je upravena v zákoně o cenách. Podle § 3 odst. 1 se regulací cen *rozumí stanovení cen, mezí, ve kterých mohou být sjednávány, usměrňování výše cen nebo i stanovení postupu při sjednávání, uplatňování a vyúčtování cen nemovitostí, jejich částí a služeb spojených s jejich užíváním cenovými orgány*. Podle § 10 odst. 1 platí, že [c]*enové 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*. Z toho plyne, že kraje a obce jsou také oprávněny regulovat ceny, přičemž činí-li tak, pak se tak děje nařízením, tj. právním předpisem obce (resp. kraje) vydaným v rámci tzv. přenesené působnosti. Pokud cenovou regulaci provádějí kraje a obce právním předpisem, lze se domnívat, že stejnou formou budou provádět cenovou

regulaci také tzv. *cenové orgány*, o nichž hovoří § 10 odst. 1 zákona o cenách. Cenové orgány jsou legislativní zkratkou, zakotvenou v § 1 odst. 6 zákona o cenách [*Správní orgány příslušné k regulaci cen podle zákona upravujícího působnost orgánů České republiky v oblasti cen (dále jen „cenové orgány") mohou regulovat ceny podle tohoto zákona...*]. *Zákonem upravujícím působnost orgánů České republiky v oblasti cen* je pak *in concreto* zákon č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen. Ten v § 2 odst. 1 upravuje působnost Ministerstva financí jako klíčového regulátora cen. Podle odst. 2 tohoto ustanovení toto ministerstvo *vydává právní předpisy pro regulaci a sjednávání cen, určení nepřiměřeného hospodářského prospěchu a neoprávněného majetkového prospěchu v souvislosti s porušením cenových předpisů, cenovou evidenci, poskytování cenových informací, kontrolu cen*. Předmětné ustanovení tedy za nástroj regulace cen po formální stránce stanovuje právní předpis. Také ustanovení § 10 odst. 2 zákona o cenách označuje nařízení obcí a krajů a rozhodnutí cenových orgánů souhrnně jako *předpisy o regulaci cen*. Po formální stránce tak je napadené cenové rozhodnutí podle § 10 odst. 1, resp. § 3 odst. 2 zákona o cenách právním předpisem, neboť právě takto je označeno oběma relevantními zákony upravujícími regulaci cen a působnost orgánů ČR při této činnosti. Na věci nic nemění ani skutečnost, že daný právní předpis je zákonem o cenách nazýván *rozhodnutím*. Takový název právního předpisu je ne zcela vhodný, neboť je zaměnitelný s rozhodnutím jakožto individuálním správním aktem (obdobně např. *veřejná vyhláška* dle § 25 správního řádu není právním předpisem, jak by se snad dalo z názvu usuzovat, ale toliko formou doručení zejm. rozhodnutí). Rozhodně však takové pojmenování zákonodárce nevolil proto, aby akcentoval konkrétní předmět úpravy, jak uvádí navrhovatelka, a to právě s ohledem na to, že citované zákony cenové rozhodnutí považují po formální stránce výslovně za právní předpis.

25) Poukázat lze i na důvodovou zprávu ke správnímu řádu, podle níž byla smyslem a účelem zavedení nového institutu právní úprava zvláštního typu úkonu ležícího na pomezí mezi rozhodnutím a právním předpisem, a současně i zajištění určitých procesních práv pro osoby tímto úkonem dotčené, ovšem nemající postavení účastníků řízení. Proces přijímání cenového výměru nenasvědčuje tomu, že by se mohlo jednat o opatření obecné povahy. Proces přijímání těchto aktů upravuje část šestá správního řádu. Pokud by musel být postup podle části šesté správního řádu použit v případě vydávání cenových rozhodnutí, stalo by se toto vydání v praxi patrně jen obtížně realizovatelným. V tomto směru je třeba poukázat na okruh osob, které jsou oprávněny podat k návrhu opatření obecné povahy připomínky dle § 174 odst. 4 správního řádu, resp. povinnost zveřejnit návrh opatření obecné povahy s odůvodněním na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodů se má opatření obecné povahy týkat. Formální stránka tedy v obou sledovaných aspektech ukazuje na to, že napadený cenový výměr není opatřením obecné povahy.

III. 2. Opatření obecné povahy upravená jinými právními předpisy

26) Pro úplnost je třeba upozornit, že správní řád není jediným předpisem upravujícím řízení o vydání opatření obecné povahy; připomenout lze např. § 43 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (územní plány) či § 108 odst. 1 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (rozlišující opatření obecné povahy a rozhodnutí o ceně). Není

jistě vyloučen ani úkon, který je po materiální stránce opatřením obecné povahy, nicméně řízení o jeho přijetí výslovně upraveno není a pod režim správního řádu by jej nebylo možno podřadit.

27) Jakkoliv tedy Nejvyšší správní soud nevylučuje, že proces přijímání opatření obecné povahy může být upraven i ve zvláštním zákonu, tj. že zvláštní zákon nestanoví toliko kompetenci správnímu orgánu vydat závazné opatření obecné povahy ve smyslu ustanovení § 171 s. ř. s, nýbrž vymezí i příslušnou proceduru jeho přijímání, je v nyní projednávaném případě zřejmé, že tomu tak není.

III.3. Kompetence v oblasti regulace cen

28) Předně, ze zákonné úpravy výslovně plyne kompetence Ministerstva financí v oblasti cen (§ 4 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů, ve znění pozdějších předpisů), přičemž regulaci cen je oprávněno provádět prostřednictvím vydávání právních předpisů (§ 2 odst. 1 zákona č. 265/1991 Sb.). Zákonná úprava tedy tomuto ministerstvu nepřiznává pravomoc vydávat v této oblasti opatření obecné povahy tak, jak vyžaduje ustanovení § 171 správního řádu. Jelikož Ministerstvo financí je státní orgán, na který v plném rozsahu dopadá zásada, podle níž může činit pouze to, co zákon výslovně stanoví (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), a protože v oblasti regulace cen mu kompetence vydávat opatření obecné povahy zákonem svěřena není, nelze učinit jiný závěr než ten, že cenový výměr nelze považovat za opatření obecné povahy.

29) Jinak řečeno, za situace, kdy zákonodárce (1.) předpokládá určitou činnost státního orgánu a (2.) pro tuto činnost stanoví určitou formu, nelze ze strany soudu z obsahu vydaného aktu dovodit, že se jedná o akt jiný, než zákonem výslovně předvídaný. Jakkoliv tedy navrhovatelce nelze upřít značnou přesvědčivost a relevanci předestřené argumentace ohledně obsahu předmětného cenového výměru coby opatření obecné povahy, ani tato argumentace není způsobilá překlenout tuto zásadní skutečnost, založenou zákonným vymezením kompetencí Ministerstva financí.

30) Jiná by byla samozřejmě situace, pokud by kompetence státního orgánu pro vydávání určitých právních aktů výslovně nebyla založena vůbec, případně by byla popsána značně neurčitě, a přesto by k jejich vydávání docházelo. Zde by byl prostor správního soudu pro jejich přezkum širší, protože musí platit, že základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci (čl. 4 Ústavy), tudíž z pravomoci soudu nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv podle Listiny (čl. 36 odst. 2 Listiny). V těchto případech by proto bylo především úkolem správních soudů podřadit takovéto akty do svojí kognice tak, aby byla účinně chráněna základní práva a svobody; přičemž soud by vážil zejména, zda nejde o akt nezákonný či nicotný. Tak tomu ovšem v nyní projednávané věci ze shora předestřených důvodů není.

31) Lze tak učinit dílčí závěr, že napadený cenový výměr není podřaditelný do režimu části šesté správního řádu, a to jednak proto, že zvláštní zákon nedává Ministerstvu financí pravomoc rozhodovat o regulaci cen jinak než formou právního předpisu, a dále z toho důvodu, že k jeho vydání došlo formou typickou pro vydávání sekundárních právních

předpisů: na základě zákona, v jeho mezích a v intencích výslovného zákonného zmocnění (čl. 79 odst. 3 Ústavy). Napadený cenový výměr je tedy typický svojí povahou, pohybující se *intra a secundum legem*, a byl vydán na základě výslovné a konkrétní zákonné delegace; nikoliv způsobem předvídaným v ustanovení § 172 a násl. správního řádu, založeným na koordinaci s jinými správními úřady a na umožnění dotčeným osobám se k návrhu opatření vyjádřit a podávat připomínky nebo námitky. Jinak řečeno, zatímco opatření obecné povahy je projednáváno a přijímáno ve zvláštním typu správního řízení, je pro cenový výměr příznačné schvalování v normotvorném procesu, který není správním řízením ani v širším slova smyslu.

III.4. Posouzení cenového výměru po materiální stránce

32) Dále se Nejvyšší správní soud zabýval posouzením toho, zda je napadený akt opatřením obecné povahy po stránce materiální. Touto stránkou se zdejší soud obsáhle zabýval v již uváděném rozhodnutí sp. zn. 1 Ao 1/2005. Zde je, s odkazem na právní doktrínu (Knapp, Viktor: Teorie práva. C. H. Beck, Praha, 1995, str. 149 a násl.), uvedeno, že právní předpis obsahuje (zpravidla více) právních norem. Mezi materiální znaky právních norem patří vedle regulativnosti, právní závaznosti a vynutitelnosti státní mocí též jejich obecnost, a to jednak obecnost co do předmětu právní úpravy, jednak obecnost co do subjektu právní normy:

a) Obecností co do předmětu se rozumí, že právní norma obecně vymezuje svou skutkovou podstatu, tedy že nikdy nemůže řešit konkrétní případ. Opatření obecné povahy s konkrétním předmětem a obecně vymezenými adresáty představuje v tomto znaku protipól právní normy, neboť svůj předmět vymezuje nikoliv obecně, ale právě konkrétně (a proto nemůže v žádném případě mít povahu právní normy). Typickým příkladem zde může být již shora zmiňované dopravní značení umístěné na určité křižovatce: např. dopravní značky „Dej přednost v jízdě!“ a „Hlavní pozemní komunikace“ umístěné na křižovatce ulic A. a B. v obci C. řeší konkrétní dopravní situaci v tomto místě.

b) Pro posouzení obecnosti právní normy co do subjektů (viz str. 150 citovaného díla V. Knappa) není rozhodující kvantitativní hledisko, tj. počet subjektů, jimž je právní norma adresována, ani to, zda počet jejích subjektů je neomezený, *„a neznamená ani, jak se někdy tvrdívá, že by počet jejích subjektů musil být neurčitý“*. Jako příklad uvádí V. Knapp ustanovení trestního zákona, jehož subjektem jsou vojáci. Počet těchto adresátů je omezený a určitý zároveň, neboť v každém okamžiku působnosti právní normy lze přesně určit jejich okruh. Právní norma je však obecná v tom směru, že je určena všem vojákům. Z požadavku obecnosti právní normy na druhé straně vyplývá, že své subjekty nemůže označovat jmenovitě (vojín XY). Obecnost právní normy tedy nespočívá v počtu jejích subjektů (v tom, zda je určitý nebo neurčitý), ale ve způsobu jejich určení, tj. v tom, zda jsou určeny druhově jako množina subjektů vymezená určitými znaky. Obecnost právní normy co do jejích subjektů je pak dána tehdy, jestliže jejím subjektem jsou všechny subjekty práv, které jsou prvkem dané množiny. Počet prvků dané množiny se může velmi různit, počínaje označením „každý“ až po normu s jedním adresátem, jímž je např. „prezident republiky“. Nicméně i tehdy, je-li právní norma adresována jedinému adresátovi, určuje jej nikoliv individuálně (nikoliv např. prezident republiky Václav Klaus), ale obecnými znaky, tj. je adresována každému prezidentu republiky. Jde tu tedy o

množinu s jedním obecně vymezeným prvkem, přičemž právní norma jemu adresovaná je zároveň adresovaná všem prvkům množiny. Obecnost právní normy co do subjektů tedy nespočívá v určitosti či určitelnosti osob, k nimž se vztahuje, nýbrž v tom, že své adresáty určuje jako množinu subjektů vymezených určitými znaky, přičemž se vztahuje ke všem subjektům, které jsou prvky této množiny. Naproti tomu u opatření obecné povahy s konkrétně vymezeným předmětem nemůže být o jeho obecnosti co do subjektů pochyb. Např. shora zmíněné dopravní značky „Dej přednost v jízdě!“ a „Hlavní pozemní komunikace“ umístěné na křižovatce ulic A. a B. v obci C. se vztahují obecně na všechny účastníky silničního provozu, kteří budou touto křižovatkou projíždět. Okruh těchto osob je tedy určen jako množina vymezená určitými znaky, přičemž dopravní značení se vztahuje ke všem těmto osobám.

33) Co se týká obecně definovaného okruhu adresátů, není v daném případě mezi navrhovatelkou a odpůrcem sporu. Ustanovení § 3 odst. 2 zákona o cenách říká, že [r]*ozhodnutí cenových orgánů podle tohoto zákona jsou závazná pro okruh adresátů, který je v nich vymezen*. Tím ovšem není řečeno, že okruh adresátů má být vymezen konkrétně. V posuzovaném případě je okruh adresátů vymezen v obecné rovině; není uveden žádný konkrétní dopravce (natož cestující), na kterého se výměr vztahuje.

34) Poté se zdejší soud zabýval tím, jak je v napadeném výměru vymezen jeho předmět, tedy zda se napadený akt vztahuje ke konkrétní situaci. V daném případě bylo cenové rozhodnutí podle § 10 odst. 1 zákona o cenách nazváno výměr Ministerstva financí, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami. Vydán byl dne 8. 12. 2009 s účinností od 1. 1. 2010 a označen byl číslem 01/2010. Publikován byl v Cenovém věstníku Ministerstva financí dne 11. 12. 2009, částka 13. V daném případě je předmětem výměru (ve vztahu k navrhovatelce) regulace cen jízdného za železniční vnitrostátní dopravu osob kromě železniční vnitrostátní dopravy osob provozované v rámci integrované dopravy. Určené podmínky jsou uvedené v příloze č. 4 tohoto výměru.

35) V ní je uvedeno, že regulaci formou věcně usměrňovaných cen podléhá jízdné v 1. a 2. vozové třídě všech kategorií vlaků osobní přepravy a dále ceny (příplatky) uplatňované k jízdnému pro vlaky vyšší kvality (či jiné kategorie), pokud jsou uplatňovány v paušální výši. Z toho je ovšem patrné, že předmět regulace je proveden v obecné rovině. Nejsou zvlášť vyjmenovány konkrétní linky či konkrétní vlaky, kde je jízdné regulováno. Také výjimky z obecné regulace jsou provedeny nikoliv konkrétně, ale obecně.

36) Ve vztahu k navrhovatelce jde o výjimku týkající se zvláštní regulace jízdného pro žáky a studenty škol („žákovské jízdné“). Dle tohoto výměru platí, že [n]*árok na žákovské jízdné mají žáci a studenti všech škol do věku 26 let (dále jen „žáci“), kteří plní povinnou školní docházku nebo se soustavně připravují na budoucí povolání ve střední, vyšší odborné, vysoké nebo speciální škole v denní nebo prezenční formě studia a využívají železniční veřejnou vnitrostátní pravidelnou osobní dopravu k dojíždění z místa trvalého pobytu, případně koleje, internátu, domova mládeže, do místa sídla školy k účasti na školním vyučování nebo praktickém vyučování, praktické přípravě či praktické výuce a praxi (dále jen „praktické vyučování“). Žákovské jízdné platí pro jízdu ze stanice místně nebo časově nejbližší místu trvalého pobytu žáka do stanice místně nebo časově nejbližší místu sídla školy nebo její součásti či místa konání praktického vyučování směrem nejkratším nebo časově nejvýhodnějším a zpět.*

Místo trvalého pobytu se musí nacházet na území ČR. V případě přestupu, není-li možné odbavení jedním dokladem, je žák odbaven každým dopravcem zvlášť, včetně dopravců v pravidelné veřejné vnitrostátní silniční linkové osobní autobusové dopravě. Žákovské jízdné se za výše uvedených určených podmínek poskytuje v období školního/akademického roku vyznačeného školou na průkazu s výjimkou měsíců července a srpna. Při denním dojíždění je žákovské jízdné přiznáváno pouze v pracovní dny. Za součást školy se pro účely tohoto výměru považuje i středisko praktického vyučování a pracoviště praktického vyučování podle jiného právního předpisu.

37) Z podané citace je zřejmé, že předmět úpravy nedopadá na konkrétní případy, ale že okruh případů, na které se regulace vztahuje, je určen obecnou množinou a také zvláštní kategorie regulace (žákovské jízdné) se vztahuje na všechny prvky dané množiny. Není pravda, jak uvádí navrhovatelka, že věta, kterou požaduje zrušit (zakotvující podmínku trvalého pobytu na území ČR), se zabývá konkrétní situací studenta. Právě naopak se zabývá situací všech, kteří splní obecně stanovené podmínky. Rozdíl mezi konkrétním a obecným byl vysvětlen shora.

IV.
Závěr

38) Nad tento rámec zdejší soud poznamenává, že skutečnost, že napadený akt nebyl posouzen jako opatření obecné povahy, ještě neznamená, že by soud nepovažoval některé navrhovatelčiny námitky proti obsahu napadeného aktu za pádné. Meritorně se jimi však zabývat nemohl.

39) Nejvyšší správní soud tedy z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že uvedený cenový výměr není opatřením obecné povahy, a tedy zde není dána pravomoc soudu podle ustanovení § 4 odst. 2 písm. c) s. ř. s. k jeho přezkoumání v řízení podle ustanovení § 101a a následujících s. ř. s. Nedostatek pravomoci je svojí povahou neodstranitelným nedostatkem podmínek řízení, a soud proto návrh na zrušení opatření obecné povahy podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl.

V.
Náklady řízení

40) O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že žádný z účastníků nemá právo na jejich náhradu, neboť návrh byl odmítnut (§ 60 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 6. srpna 2010

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu