ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže, soudkyně Mgr. Věry Jachurové a soudce Mgr. Bc. Jana Schneeweise v právní věci

navrhovatelky: **[Jméno a Příjmení]**
bytem [Místo]
zastoupená advokátem JUDr. Vojtěchem Vávrou, LL.M.
sídlem Štěpánská 644/35, 110 00 Praha 1

proti
odpůrci: **Ministerstvo financí**
sídlem Letenská 525/15, 118 00 Praha 1

o návrhu na zrušení cenového výměru Ministerstva financí č. 15/2025 ze dne 29. 10. 2025

takto:

I. Opatření obecné povahy cenový výměr Ministerstva financí č. 15/2025 ze dne 29. 10. 2025, kterým se reguluje cena za užití pozemků veřejné infrastruktury, na kterých není provozována podnikatelská činnost, **se** ke dni 31. 10. 2026 **ruší.**

II. Odpůrce je povinen zaplatit navrhovatelce náklady řízení ve výši 23 405 Kč, a to do 1 měsíce od právní moci rozsudku k rukám právního zástupce navrhovatelky JUDr. Vojtěcha Vávry, LL.M., advokáta.

Odůvodnění:

1. Vymezení věci

1. Navrhovatelka podala k městskému soudu dne 9. 3. 2026 návrh na zrušení opatření obecné povahy, a to cenového výměru Ministerstva financí č. 15/2025 ze dne 29. 10. 2025 (dále též „napadené opatření“ nebo „cenový výměr“). Tímto napadeným opatřením se reguluje cena za užití pozemků veřejné infrastruktury, na kterých není provozována podnikatelská činnost, a to tak, že cenový výměr stanovuje maximální ceny za užití pozemků veřejné infrastruktury v celkem sedmi kategoriích od nejvyšší po nejnižší takto:

Shodu s prvopisem potvrzuje I.V.

Pořadové číslo	Lokalita pozemku (počet obyvatel v obci)	Maximální nájem v Kč/ m²/rok
1.	Praha	186,-
2.	Brno, Ostrava	115,-
3.	České Budějovice, Františkovy Lázně, Hradec Králové, Jihlava, Karlovy Vary, Liberec, Mariánské Lázně, Olomouc, Opava, Pardubice, Plzeň, Ústí nad Labem, Zlín	85,-
4.	Český Krumlov, Děčín, Frýdek-Místek, Havířov, Chomutov, Jáchymov, Karviná, Kladno, Luhačovice, Mladá Boleslav, Most, Poděbrady, Přerov, Teplice	62,-
5.	v ostatních městech, výše nevyjmenovaných, která byla do 31. 12. 2002 sídly okresních úřadů	46,-
6.	v ostatních obcích nad 25 000	39,-
7.	v obcích do 25 000 včetně	30,-

8. Cenový výměr byl zveřejněn dne 30. 10. 2025 v cenovém věstníku Ministerstva financí, částka 30/2025 a nabyl účinnosti dne 1. 1. 2026.

2. Shrnutí návrhu

9. Navrhovatelka uvádí, že je výlučnou vlastnicí pozemku o výměře 254 m² p. č. xxx v obci a k. ú. Xxx, zapsaného na LV č. xxx u Katastrálního úřadu pro Středočeský kraj, Katastrální pracoviště Praha-západ. Na tomto pozemku se nachází silnice II. třídy ve vlastnictví Středočeského kraje, a to bez právního titulu. Navrhovatelka v této souvislosti vymohla na Středočeském kraji u civilního soudu náhradu za vznikající bezdůvodné obohacení, ovšem jen ve výši omezené cenovými předpisy, nikoli v tržní výši, jak požadovala (k tomu předložila rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 5 ze dne 21. 3. 2025, čj. 16 C 35/2024-163, a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 10. 2025, čj. 62 Co 223/2025-193). Napadený cenový výměr proto podle navrhovatelky zasahuje do jejího vlastnického práva k pozemku tím, že podstatně omezuje částku, kterou navrhovatelka obdrží nebo které se může domáhat pro rok 2026 za to, že Středočeský kraj užívá její pozemek bez právního důvodu.

10. Podle navrhovatelky představuje stanovení maximálního nájemného podle cenového výměru nucené omezení jejího vlastnického práva. Vlastník pozemku má jen „holé vlastnictví“ bez nároku na to věc užívat, požívat její eventuální plody, nepřetržitě ji držet a případně s ní disponovat, toto omezení je zpravidla trvalé. Navrhovatelka odkázala na judikaturu Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva týkající se náhrad za vyvlastnění, podle níž je třeba přiznat při vyvlastnění pro potřebu výstavby silnic plnou náhradu ve výši tržní ceny. Tyto závěry by se podle navrhovatelky měly užít i na její případ. Cenový výměr omezuje výši náhrady za užívání pozemku paušálně pro všechny stavby veřejné infrastruktury a nijak u nich nerozlišuje intenzitu veřejného zájmu. Odpůrce tvrdí, že cenová regulace má bránit zneužití výhodnějšího hospodářského postavení vlastníka pozemku, z napadeného výměru ani z povahy věci však nevyplývá, že by vlastníci pozemků veřejné infrastruktury takové postavení měli. V silnějším postavení je naopak stát a další veřejné subjekty, díky možnosti vyvlastnění či zřízení zákonných věcných břemen. Regulace nájemného ve skutečnosti posiluje postavení veřejných subjektů na úkor vlastníků pozemků. Cenová regulace paušálně stanoví maximální ceny a omezuje vlastníka prakticky po neomezenou

Shodu s prvopisem potvrzuje I.V.

dobu bez ohledu na intenzitu zásahu do jeho vlastnického práva a bez ohledu na tržní specifika konkrétní lokality.

11. Odpůrce dále podle navrhovatelky nemá zákonné zmocnění k vydání cenového výměru, protože není splněn ani jeden z důvodů ve smyslu § 3 odst. 2 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách (dále jen „zákon o cenách“). Trh není ohrožen účinky omezení hospodářské soutěže ve smyslu písm. a) tohoto ustanovení, cenovou regulaci ani nevyžaduje veřejný zájem [písm. b) uvedeného ustanovení]. Není reálné, že by vlastníci pozemků veřejné infrastruktury zneužívali svého postavení. Pokud by vlastník veřejné infrastruktury dospěl k závěru, že je nájemné požadované vlastníkem příliš vysoké, nic by ho nenutilo smlouvu uzavřít, následně by byl poté povinen platit náhradu bezdůvodného obohacení na základě výše obvyklého nájemného, nikdy vyšší. Jediným cílem cenové regulace je ušetřit vlastníkům veřejné infrastruktury administrativní a finanční zátěž při určování obvyklého nájemného formou znaleckého posudku. Cenový výměr ještě posiluje postavení vlastníků veřejné infrastruktury, kteří mají navíc možnost pozemky vyvlastnit či na nich zřídit zákonné věcné břemeno. Neexistuje veřejný zájem na tom, aby vlastníkům dotčených pozemků byla vyplácena podstatně menší náhrada než jiným subjektům, do nichž stát či veřejné subjekty zasahují obdobně např. vyvlastněním, za které se přiznává náhrada ve výši obvyklé ceny či dokonce vyšší (§3b liniového zákona).

12. Cenový výměr je diskriminační a porušuje ústavní princip rovnosti ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 21. 1. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 15/02. Výše maximálního nájemného se odvíjí od počtu obyvatel obce, ve které se pozemek zatížený veřejnou infrastrukturou nachází, což však neodpovídá skutečné hodnotě pozemků. Odpůrce tento způsob stanovení maximální ceny nájemného nijak neodůvodňuje, rozdílné zacházení vůči vlastníkům pozemků v různých částech ČR není podloženo rozumnými a objektivními argumenty.

13. Podle navrhovatelky je cenový výměr nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Odůvodnění cenového výměru neobsahuje výčet podkladů, z nichž odpůrce vycházel. V části „způsob regulace“ je sice uvedeno, že maximální ceny byly stanoveny na základě valorizace cen uvedených ve výměru MF č. 01/2025, a to prostřednictvím cenových indexů zveřejňovaných Českým statistickým úřadem v oddílu „Nájemné z bytů“, odpůrce však nikde nevysvětluje, proč za výchozí hodnotu pro výpočet valorizace stanovil výměr MF č. 01/2025, proč zvolil konkrétní indexy pro určení inflace a ne jiné, jak je užil a zda jsou pro účely regulace nájemného u pozemků veřejné infrastruktury vůbec relevantní. V cenovém výměru chybí jakýkoli cenový rozbor, statistické podklady či věcná analýza, která by umožnila ověřit, zda regulované ceny odpovídají skutečnému vývoji hodnoty pozemků v jednotlivých obcích a nájemného z nich. Odůvodnění cenového výměru reprodukuje text samotného výměru a neobsahuje žádná ověřitelná data či propočty, které by racionálně vysvětlovaly rozdílné maximální ceny mezi obcemi a způsob, jak odpůrce reflektoval vývoj cen ve společnosti v čase. Nelze zjistit, na základě jakých konkrétních kritérií odpůrce stanovil maximální ceny, chybí úvaha o zvolené metodice a zdůvodnění územní diferenciace maximálních cen. Výsledná podoba cenového výměru neumožňuje soudní přezkum. Podle § 3 odst. 4 zákona o cenách se nezveřejňuje návrh cenového výměru, nelze uplatňovat námitky a připomínky a neprovádí se veřejné projednání. Proto je třeba trvat na zvlášť důkladném odůvodnění. V tomto případě však odůvodnění nesplňuje ani základní požadavky na přezkoumatelnost.

3. Vyjádření odpůrce

14. Odpůrce se k návrhu na zrušení cenového výměru vyjádřil dne 31. 3. 2026. Uvedl, že napadený cenový výměr byl vydán jako opatření obecné povahy s účinností od 1. 1. 2026 v návaznosti na novelu zákona o cenách provedenou zákonem č. 265/2024 Sb. Ta nově stanovila formu cenových regulačních aktů jako opatření obecné povahy. Výměr však přestavuje pokračování dlouhodobé a stabilní cenové regulace nájemného z pozemků užívaných pro veřejnou

infrastrukturu, která je aplikována od 90. let minulého století. Účelem výměru nebylo zavést novou regulaci, ale formálně převést existující úpravu do požadovaného procesního režimu.

15. Odpůrce popsal historickou genezi úpravy. Významná část veřejné infrastruktury, která je předmětem regulace, byla před rokem 1989 umísťována na soukromé pozemky bez právního titulu či bez souhlasu tehdejších vlastníků, což vedlo k dlouhodobému nevyřešenému majetkoprávnímu stavu. Ten přetrvává dodnes. Po roce 1989 nebylo možné celou situaci vypořádat jednak s ohledem na rozsah dotčených pozemků, jednak proto, že vyvlastnění je právně možné jen u některých druhů staveb a za splnění přísných podmínek. Cílem regulace je dlouhodobě zajistit rovnováhu mezi ochranou veřejných rozpočtů a ochranou vlastníků pozemků, jejichž vlastnické právo je umístěním veřejné infrastruktury fakticky omezeno. Výměr stanovuje maximální výši nájemného tak, aby poskytoval vlastníkům pozemků reálnou, nikoli symbolickou kompenzaci, avšak zároveň bránil nepřiměřenému až likvidačním zatížení veřejných rozpočtů a zachoval předvídatelnost a stabilitu právního prostředí. Odpůrce poukázal na to, že cenová regulace v této oblasti je dlouhodobým a ustáleným nástrojem, který soudy (včetně Ústavního soudu) opakovaně akceptovaly jako ústavně konformní, legitimní a přiměřený prostředek, který řeší specifické historické a systémové situace. Napadený cenový výměr je pokračováním regulační linie a jeho případné zrušení by mělo plošné a závažné dopady nejen na veřejné rozpočty, ale i na právní jistotu v probíhajících i budoucích řízeních o bezdůvodné obohacení.

16. Podle odpůrce regulace nepředstavuje vyvlastnění, ale přiměřené omezení vlastnického práva v ústavních mezích. K tomu odpůrce odkázal mimo jiné na usnesení Ústavního soudu ze dne 14. 10. 2021, sp. zn. IV. ÚS 1307/21 a tam citovanou judikaturu. I městský soud, který rozhodoval přímo ve věci navrhovatelky, ve věci 62 Co 223/2025, výslovně odmítl analogii mezi vyvlastněním a případy pozemků zastavěných komunikacemi. Cenový výměr je přiměřeným nástrojem, který nepředstavuje vyvlastnění, ani intenzitou s ním srovnatelný zásah, ale legitimní a odůvodněné omezení vyplývající z povahy historicky vzniklých majetkových vztahů.

17. Regulace sleduje zjevný a dlouhodobě uznávaný veřejný zájem (k tomu usnesení Nejvyššího soudu ze dne 6. 2. 2019, sp. zn. 28 Cdo 2710/2018), protože veřejná infrastruktura musí být nadále provozuschopná a přístupná; její financování je závislé na veřejných rozpočtech; náhlé či výrazné zvýšení nájemného by znamenalo zásah do fungování veřejných služeb a bez regulace by v situaci faktické jedinečnosti pozemku a infrastruktury bylo posíleno postavení vlastníka pozemku na úkor vlastníka infrastruktury. Je nemyslitelné, aby bylo nájemné stanovováno jednotlivými soudními rozhodnutími případ o případu. Pro tento typ pozemků neexistují kompletní tržní databáze, takto zatížené pozemky nejsou na trhu obchodovány jako běžné nájemní plochy, a soudy proto přirozeně používají cenové výměry jako orientační rámec, který umožňuje nastavit přiměřenou výši náhrady v situacích, kde trh nefunguje. V opačném případě by pro každé soudní řízení musel být vždy vypracován složitý znalecký posudek. Regulace je přiměřená, protože stanovuje jen nejvyšší přípustné ceny; je dlouhodobě stabilní a předvídatelná; reaguje na cenový vývoj prostřednictvím valorizace, zajišťuje vlastníkům pozemků náhradu, která není jen symbolická a svou konstrukcí vyvažuje logicky protichůdné zájmy veřejných rozpočtů a vlastníků pozemků v situaci, která je historicky i systémově specifická. Ústavní test proporcionality je tedy naplněn: legitimním cílem je ochrana veřejného zájmu a rovnováhy smluvních stran; tohoto cíle lze dosáhnout cenovým výměrem jako způsobilým prostředkem a zásah – omezení výše nájemného – je minimální, přiměřený a respektuje vlastnické právo.

18. Podmínka podle § 3 odst. 2 písm. a) zákona o cenách, tedy omezení hospodářské soutěže, je splněna už jen tím, že je pozemek nerozlučně provázán s veřejnou infrastrukturou, která se na něm nachází. Vlastník pozemku ani vlastník infrastruktury nemají jinou alternativu, jedná se o tzv. bilaterální monopol.

19. Je splněna i podmínka podle § 3 odst. 2 písm. d) zákona o cenách, protože cenovou regulaci vyžaduje veřejný zájem spočívající v udržení vyváženého postavení prodávajícího a kupujícího u zboží zcela nebo zčásti dotovaného z prostředků státního rozpočtu nebo jiných veřejných rozpočtů. Na tuto námitku již odpověděl i městský soud v navrhovatelčině věci 62 Co 223/2025. S existencí cenového výměru navíc výslovně počítá i zákonodárce, který na něj odkazuje v § 17 odst. 4 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

20. K námitce diskriminační povahy cenového výměru a nespravedlivého systému rozdělení maximální výše nájemného podle velikosti odpůrce uvedl, že systém není nový ani svévolný. Odpůrce úpravu identicky převzal z předchozích cenových výměrů (zejména z předchozího výměru MF č. 01/2025), úprava má svůj původ v oceňovacích předpisech z minulosti. Již oceňovací vyhláška č. 279/1997 Sb. v § 23 odst. 1 roztřídila obce do specifických skupin pro účely stanovení základní ceny za m² stavebního pozemku. Pozdější oceňovací vyhláška č. 3/2008 Sb. ve svém § 28 odst. 1 převzala obdobný systém. Ačkoli stávající vyhláška č. 441/2013 Sb. toto konkrétní členění již nepoužívá, v cenových regulacích týkajících se nájemného bylo členění zachováno z důvodu kontinuity a právní jistoty. Také odvolací soud ve věci 62 Co 223/2025 dospěl k závěru, že samotná skutečnost, že maximální nájemné je rozlišováno podle velikosti obcí, nezakládá protiústavnost. Paušalizace sama o sobě nezakládá diskriminaci, rozdělení podle velikosti obce odpovídá obvyklému rozdílu hodnot pozemků v různých obcích. Podobný princip ostatně platí i při určování daně z nemovitosti, při níž koeficient daně závisí na počtu obyvatel dané obce.

21. Cenový výměr podle odpůrce plně vyhovuje požadavkům na přezkoumatelnost ve smyslu rozsudků NSS ze dne 16. 12. 2008, čj. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS a ze dne 5. 2. 2009, čj. 2 Ao 4/2008-88. Během nepřetržité řady cenových výměrů od devadesátých let docházelo nepravidelně k valorizacím, aby se reálná hodnota regulovaného nájemného nestala nepřiměřeně nízkou. S ohledem na specifikum regulované položky (pozemek bez komerčního využití) neexistuje oficiální soubor dat, na jehož základě by bylo možné stanovit inflační index přímo u tohoto zboží, proto odpůrce převzal index zveřejňovaný Českým statistickým úřadem v oddílu „nájemné z bytu“. Jeho užití nejde k tíži jednotlivých pronajímatelů, protože se jedná o index navýšení ceny u komerčních pronájmů, u nichž lze obecně konstatovat, že bude minimálně stejný nebo spíše mnohem vyšší než u nekomerčních pronájmů. Z možných oficiálně sledovaných indexů je tento nejblíže charakteru valorizovaného statku. Stanovené ceny nemají zajistit vyvážené postavení prodávajícího a kupujícího ve smyslu § 3 odst. 2 písm. d) zákona o cenách. Cenový regulátor se snaží najít rovnováhu mezi veřejným zájmem na straně kupujícího a zájmy prodávajícího jako vlastníka pozemku, který z něj chce mít užitek. Nájemné je stanoveno tak, aby nebylo jen symbolické, v mnoha případech je nájemné (resp. bezdůvodné obohacení) stanoveno v nižší výši, než jsou maximální ceny stanovené pro dané období cenovými výměrem, a to i v některých v případech z Prahy (např. ve věcech známých odpůrci z úřední činnosti vedených u Obvodního soudu pro Prahu 9 pod sp. zn. 5 C 212/2016 a u Obvodního soudu pro Prahu 1 pod sp. zn. 22 C 257/2022). Cenová regulace se dotýká desetitisíců vztahů a veřejných rozpočtů mnoha odlišných subjektů (obce, kraje, stát, příspěvkové organizace aj.), odpůrce proto provedl jen konzervativní valorizaci maxima, nikoli průlomovou změnu celého konceptu regulace.

22. Doplnil, že dotčené subjekty usilují o nabytí vlastnického práva k dotčeným pozemkům primárně smírnou cestou, avšak opakovaně naráží na neochotu vlastníků. V důsledku toho jsou dotčené subjekty nuceny omezovat či odnímat vlastnické právo podle zákona o vyvlastnění, což je administrativně, právně, časově i finančně náročný postup, k němuž navíc nelze přistoupit ve všech situacích (např. to nelze u pozemků zastavěných účelovými komunikacemi či parky apod.). Subjekt vlastnící veřejné prostranství bude opakovaně a do budoucna platit bezdůvodné obohacení, neboť neexistuje nástroj, jak přimět vlastníka pozemku k prodeji jeho pozemku, není zde ani místo pro předkupní právo podle § 3056 občanského zákoníku. Tato situace vede k tomu, že si pozemky pod komunikacemi kupují v nezanedbatelném množství spekulanti

za účelem generování zisku z bezdůvodného obohacení. To představuje fakticky nekonečnou zátěž pro veřejné rozpočty a je ve veřejném zájmu tuto zátěž určitým způsobem regulovat. Snaha vlastníků je co nejdéle vlastnit pozemky a oddálit vyvlastnění s vidinou rostoucí hodnoty pozemku, během toho navíc získávají bezdůvodné obohacení. Spekulativní subjekty často nakupují podobné pozemky za minimální ceny s ochotou prodat je jen za vysoké ceny převyšující ty obvyklé, k čemuž veřejnoprávní subjekty nemohou přistoupit. Zrušení cenového výměru by spekulativním subjektům umožnilo dožadovat se bezdůvodného obohacení ještě ve větší výši na úkor veřejných rozpočtů, navíc by pak ani neměly zájem na dlouhodobém majetkovém vypořádání.

23. Odpůrce zdůraznil, že jeho cenové výměry dopadají především na pozemky, na nichž v minulosti stát postavil komunikaci. Pokud stát převzal pozemek bez právního důvodu, původní vlastníci měli možnost uplatnit restituční nároky. Pokud byl pozemek zastavěn, příslušela jim finanční náhrada, nebo mohli požadovat náhradní pozemek. Pokud původní vlastníci situaci neřešili, je zřejmé, že souhlasili s umístěním komunikace, proto se nedá hovořit o tom, že by cenové výměry odpůrce byly diskriminační a omezovaly práva vlastníků.

24. Odpůrce shrnul, že cenový výměr byl vydán v mezích jeho pravomocí, sleduje veřejný zájem, je přiměřený a dlouhodobě odůvodněný historickým vývojem i ekonomickou realitou.

4. Jednání

25. Účastníci řízení v průběhu jednání konaného dne 26. 5. 2026 setrvali na svých procesních stanoviscích. Navrhovatelka vyzdvihla zejména to, že cenový výměr byl vydán formou opatření obecné povahy, a proto musí být v něm provedená cenová regulace řádně odůvodněna. Není však možné toto odůvodnění doplňovat až následně, jak to činí odpůrce v tomto soudním řízení. Odpůrce zopakoval svou argumentaci uvedenou ve vyjádření k žalobě, poukázal též na to, že velikost obce je běžně užívaný ukazatel například pro účely stanovení daně z nemovitostí.

26. Mezi stranami je nesporné, že navrhovatelka je vlastnicí pozemku p. č. xxx o výměře 254 m² p. č. xxx v obci a k. ú. Xxx, zapsaného na LV č. xxx u Katastrálního úřadu pro Středočeský kraj, Katastrální pracoviště Praha-západ a že se na uvedeném navrhovatelčině pozemku nachází silnice II. třídy ve vlastnictví odpůrce.

5. Právní hodnocení

27. Soud ověřil, že návrh byl podán včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na něj kladené. Napadené opatření městský soud přezkoumal na základě skutkového i právního stavu v době vydání opatření a v mezích uplatněných návrhových bodů, jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 101b odst. 2, 3 a 4 s. ř. s.).

28. Soud také ověřil, že navrhovatelka je k podání návrhu aktivně procesně legitimována. Podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. je návrh oprávněn podat *ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.* Obecně platí, že podmínky aktivní procesní legitimace jsou splněny tehdy, bude-li navrhovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, bod 34). Dotčení navrhovatelčiny právní sféry spočívá v tom, že cenový výměr omezuje částku, které se navrhovatelka může domáhat za to, že na jejím pozemku leží silnice ve vlastnictví odpůrce, a to formou nájmu či případně ve formě bezdůvodného obohacení. Tím má městský soud podmínku aktivní procesní legitimace navrhovatelky za splněnou.

5. 1. *Obecná východiska*

29. Právním podkladem pro vydání napadeného cenového výměru Ministerstva financí č. 15/2025 ze dne 29. 10. 2025 je zákon č. 526/1990 Sb., o cenách.

30. Podle § 3 odst. 2 zákona o cenách ve znění od 1. 1. 2025 *mohou cenové orgány příslušné k regulaci cen podle tohoto zákona regulovat ceny*

a) je-li trh ohrožen účinky omezení hospodářské soutěže,
b) vyžaduje-li to mimořádná tržní situace,
c) vyžadují-li to předpisy Evropské unie, nebo
d) vyžaduje-li to veřejný zájem spočívající v udržení vyváženého postavení prodávajícího a kupujícího u zboží zcela nebo zčásti dotovaného z prostředků státního rozpočtu nebo z jiných veřejných rozpočtů.

31. *Zboží podléhající regulaci cen, uplatněný způsob a podmínky regulace cen, úředně stanovené ceny, pravidla a postupy pro stanovení těchto cen a jejich změn stanoví příslušný cenový orgán cenovým výměrem ve formě opatření obecné povahy* (§ 3 odst. 3 zákona o cenách ve znění od 1. 1. 2025).

32. *Návrh cenového výměru se nezveřejňuje a námitky ani připomínky se k němu nepodávají. Veřejné projednání návrhu cenového výměru se neprovádí* (§ 3 odst. 4 zákona o cenách ve znění od 1. 1. 2025). Cenové výměry zveřejňuje mj. Ministerstvo financí v Cenovém věstníku, cenový výměr je zveřejněn dnem vydání příslušné částky věstníku, uvedeném v jejím záhlaví, na portálu veřejné správy a nabývá účinnosti šedesátým dnem ode dne zveřejnění, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak nebo nestanoví-li cenový orgán, který jej vydal, počátek účinnosti pozdější [§ 10 odst. 1 písm. a) a odst. 2 a 3 zákona o cenách ve znění od 1. 1. 2025]. *Pokud pominuly nebo se změnily důvody pro vydání cenového výměru podle odstavce 2, příslušný cenový orgán jej bezodkladně zruší nebo změní; § 10 se použije obdobně* (§ 3 odst. 5 zákona o cenách ve znění od 1. 1. 2025).

33. *Návrh na zrušení cenového výměru nebo jeho části podle soudního řádu správního lze podat nejdéle do tří měsíců ode dne, kdy tento cenový výměr nabyl účinnosti* (§ 3 odst. 6 zákona o cenách ve znění od 1. 1. 2025).

34. Forma opatření obecné povahy pro cenové výměry byla do zákona o cenách zavedena až novelou s účinností od 1. 1. 2025 (zákonem č. 265/2024 Sb., kterým se mění zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony). Do té doby zákon výslovně formu cenových rozhodnutí neurčoval. Zákon o cenách ve znění do 31. 12. 2024 uváděl jen to, že rozhodnutí cenových orgánů podle tohoto zákona jsou závazná pro okruh adresátů, který je v nich vymezen (§ 3 odst. 2 zákona o cenách ve znění do 31. 12. 2024), a že 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 (§ 10 odst. 1 zákona o cenách ve znění do 31. 12. 2024). Judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu však přiznávala cenovým rozhodnutím povahu podzákonných právních předpisů (nálezy Ústavního soudu ze dne 23. 5. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 24/99, ze dne 20. 11. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 8/02, a podrobně usnesení NSS ze dne 6. 8. 2010, čj. 2 Ao 3/2010-55, č. 2141/2010 Sb. NSS, rozsudek NSS ze dne 22. 9. 2010, čj. 8 Afs 47/2010-123, č. 2188/2011 Sb. NSS, z nedávné doby pak rozsudek NSS ze dne 4. 4. 2025, čj. 7 As 241/2024-72 body 26 a 27).

35. Z důvodové zprávy k zákonu č. 265/2024 Sb. vyplývá, že úmyslem zákonodárce bylo překonat stávající judikaturu, která k cenovým regulačním aktům (dříve cenovým rozhodnutím, nově cenovým výměrům) přistupovala jako k právním předpisům svého druhu, a výslovně jim určit formu opatření obecné povahy. Podle zákonodárce „*to bude mít za následek pro cenové orgány povinnosti tento regulační akt odůvodnit*“… (*„zejména co se týče splnění některé z podmínek podle odstavce 2“*). *„S ohledem na uvedenou změnu bude dále cenový výměr nově podléhat přímému soudnímu přezkumu podle § 101a a násl. s. ř. s.“* (důvodová zpráva k zákonu č. 265/2024 Sb., kterým se mění zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, č. 265/2024 Dz, obecná část bod 2.3. a zvláštní část k bodu 10 - k § 3).

Shodu s prvopisem potvrzuje I.V.

36. Nejvyšší správní soud uplatňuje k opatření obecné povahy formálně-materiální přístup, což znamená, že vyžaduje, aby forma správního aktu odpovídala jeho obsahu. Současně však zohledňuje také formální korektiv v podobě výslovně vyjádřené vůle zákonodárce (rozsudek NSS ze dne 12. 11. 2020, čj. 1 As 375/2020-88, č. 4122/2021 Sb. NSS, bod 49). Projevuje se to tak, 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, tak je významně zúžen prostor pro úvahy o charakteru tohoto aktu (nález Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 19/11, bod 31). Projeví-li zákonodárce jednoznačně vůli, aby právní akt byl vydán v určité formě, a při této vůli setrvá, nemůže soud ve správním soudnictví tuto formu zvrátit. V opačném případě by takovým postupem obecný soud porušil principy dělby moci a princip právní jistoty. Kromě samotného zákonodárce je to pouze Ústavní soud, kdo smí zasáhnout (v řízení o kontrole norem) v případě, že zákonem stanovená forma aktu neodpovídá jeho obsahu (viz již výše citovaný rozsudek NSS 1 As 375/2020, č. 4122/2021 Sb. NSS, bod 51 a tam citovaná judikatura).

37. Jelikož s účinností od 1. 1. 2025 přiznává zákon cenovému výměru formu opatření obecné povahy, přistupuje k němu tak městský soud i v této věci, a to bez ohledu na jeho materiální povahu a na obecný předmět regulace, který se oproti předchozí úpravě nezměnil.

38. Navrhovatelka brojí proti cenovému výměru námitkami, které lze rozdělit do tří typových okruhů. Předně jí vadí regulované nájemné ve formě maximálních cen jako takové. Dále se domnívá, že cenový výměr nemá dostatečnou zákonnou oporu. Konečně navrhovatelka nesouhlasí ani s konkrétním způsobem, jakým byla výše nájemného určena; cenový výměr je podle ní diskriminační a navíc neodůvodněný, a proto nepřezkoumatelný. Městský soud dospěl k závěru, že napadené opatření je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů v části „způsobu regulace", a že odpůrce nijak nevysvětlil, proč zvolil klíč k určení výše nájemného právě podle tabulky v bodě 1 odůvodnění tohoto rozsudku. Ostatním navrhovatelčiným námitkám soud nevyhověl, ale vypořádal se s nimi, protože zpochybňují vydání cenového výměru jako takového, a proto logicky předcházejí úvahám o kvalitě odůvodnění konkrétně zvolené úpravy.

5. 2. *Stanovení maximálního nájemného z pozemků veřejné infrastruktury není neústavní a nepodobá se vyvlastnění*

39. Podstata navrhovatelčiny argumentace spočívá v tom, že paušální stanovení maximálního nájemného podle cenového výměru představuje nucené omezení jejího vlastnického práva, a že by jí měla náležet plná náhrada ve výši tržní ceny podobně jako u vyvlastnění.

40. Z dlouhodobé judikatury Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu vyplývá, že cenová regulace je v demokratickém právním státě opatřením obecně přípustným, ovšem pouze ve výjimečných případech, za omezených podmínek a s časovým omezením na nezbytnou dobu (rozsudek NSS ze dne 22. 9. 2010, čj. 8 Afs 47/2010-123, č. 2188/2011 Sb. NSS). „*Cenová regulace sama o sobě nemůže být v demokratickém právním státě považována za neústavní. Otázkou ke zvážení proto vždy je, ve kterých případech (druh zboží a služeb), vůči komu (výrobci, prodejci), jakou formou (cenové rozhodnutí, podzákonný předpis, zákon) a v jakém rozsahu (princip přiměřenosti, ochrana podstaty a smyslu základního práva nebo svobody) je přípustné ji použít*" (nález Ústavního soudu ze dne 20. 11. 2002, č. 528/2002 Sb. ve věci návrhu na zrušení § 10 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, a na zrušení výměru Ministerstva financí č. 06/2002).

41. Ústavní soud se ve své rozhodovací praxi opakovaně zabýval námitkami, které nyní uplatňuje navrhovatelka, a obecně konstatoval, že výše bezdůvodného obohacení za užití pozemků ve veřejném zájmu nemůže přesáhnout částku omezenou cenovými předpisy, bylo-li v rozhodném období nájemné regulováno, a že použití cenových výměrů Ministerstva financí není v rozporu s Ústavou (k tomu usnesení ze dne 14. 10. 2021, sp. zn. IV.ÚS 1307/21, bod 9, v němž šlo o cyklostezku, dále usnesení ze dne 25. 6. 2020, sp. zn. III. ÚS 1325/19, bod 13 a tam citovaná judikatura, v němž šlo silnici první třídy). Ústavní soud u toho vychází z dlouhodobé rozhodovací

činnosti Nejvyššího soudu na toto téma a tuto potvrzuje (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 7. 2018, sp. zn. 28 Cdo 430/2017 a tam citovaná judikatura). Ostatně k totožným závěrům dospěly i civilní soudy přímo v navrhovatelčině věci (rozsudek obvodního soudu ve věci 16 C 35/2024, bod 19 a podrobně rozsudek městského soudu 62 Co 223/2025, body 28 až 42). Navrhovatelka s touto argumentací nemůže uspět ani u správního soudu.

42. Městský soud v podrobnostech odkazuje na výše uvedenou judikaturu, jejíž závěry plně obstojí i při novém procesním režimu cenových výměrů jako opatření obecné povahy, neboť s účinností od 1. 1. 2025 se změnila jen forma, nikoli předmět regulace cenových výměrů. Shrnuje však následující. Vlastník pozemku je nepochybně omezen na svém vlastnickém právu umístěním stavby určené pro veřejné účely, *pokud s jeho veřejným užíváním nesouhlasil* (k tomu podrobně usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 4. 2017, III.ÚS 1084/15, a to k ústavní stížnosti kraje, který nechtěl hradit žádné bezdůvodné obohacení, nově srov. nález ÚS z 25. 2. 2026, sp. zn. I. ÚS 2541/25), nikoli však bez náhrady ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Touto náhradou je právě bezdůvodné obohacení, není-li sjednán nájem. Vlastník dotčených pozemků však není ve srovnatelné situaci jako při vyvlastnění, ale co do finanční důsledků se ocitá ve srovnatelné situaci, jako vlastníci, kteří své pozemky za obdobnými účely dobrovolně pronajali. Majetkovým vyjádřením prospěchu z bezdůvodného obohacení je peněžitá částka odpovídající obvyklému nájemnému v daném místě a čase za užívání obdobné věci, která, je-li v konkrétních poměrech cenou regulovanou, nemůže přesáhnout maximální částku stanovenou cenovými předpisy (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 7. 2018, sp. zn. 28 Cdo 430/2017, podrobně též usnesení Nejvyššího soudu ze dne 6. 2. 2019, sp. zn. 28 Cdo 2710/2018, včetně přehledu judikatury Evropského soudu pro lidská práva).

43. Tedy je nedůvodná obecná navrhovatelčina námitka, že cenová regulace nájemného za užití pozemků veřejné infrastruktury, na kterých není provozována podnikatelská činnost, je neústavní jako taková.

5. 3. *Cenovou regulaci odůvodňuje § 3 odst. 2 písm. d) zákona o cenách*

44. Navrhovatelka dále namítá, že podle ní není splněn ani jeden z důvodů podle § 3 odst. 2 zákona o cenách, na základě kterého mohou cenové orgány regulovat ceny.

45. Odpůrce v čl. 1 *Předmět regulace* napadeného cenového výměru uvádí, že se regulace provádí z důvodu podle § 3 odst. 2 písm. a) zákona o cenách, tedy *je-li trh ohrožen účinky omezení hospodářské soutěže,* a podle písm. d) tohoto ustanovení, tedy *vyžaduje-li to veřejný zájem spočívající v udržení vyváženého postavení prodávajícího a kupujícího u zboží zcela nebo zčásti dotovaného z prostředků státního rozpočtu nebo z jiných veřejných rozpočtů.*

46. V odůvodnění cenového výměru potom odpůrce vysvětluje, že maximální ceny platí pouze pro pronájmy ve veřejném zájmu, kdy je nájemné hrazeno ze státního rozpočtu či jiných veřejných rozpočtů, a to u pozemků veřejné infrastruktury, na nichž není provozována podnikatelská činnost a které slouží zejména jako občanské vybavení. Regulace se uplatňuje zejména u pozemků, na kterých byla postavena veřejná infrastruktura před rokem 1989, které byly následně navráceny původním majitelům a u nichž dosud nedošlo k majetkovému vyrovnání (vykoupení, vyvlastnění). V daném tržním prostředí se neprojevuje dostatečná intenzita konkurence, a v důsledku toho může docházet ke zneužívání výhodnějšího hospodářského postavení na trhu a získávání nepřiměřeného majetkového prospěchu. Vzniká zcela specifický duální vztah, při němž v rámci tržní struktury působí současně monopol a monopson, tzn. nachází se zde pouze jeden nabízející a jeden poptávající – bilaterální monopol. Vztah ve formě bilaterálního monopolu se vyskytuje opakovaně ve značném množství lokalit. Nelze proto spoléhat a dohlédnout na to, že některá ze smluvních stran nezneužívá svého výhodnějšího hospodářského postavení na každém nedokonale konkurenčním dílčím trhu. K účinnému naplňování veřejného zájmu – a tím i přiměřeného dosahování cílů cenové regulace – napomáhá důsledné používání metody „3E“. Cenová regulace přispívá k co nejdokonalejšímu dodržování kritérií

hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti a zamezuje vzniku situací, kdy by výše uplatňovaného nájemného byla vzhledem k danému místu zjevně nepřiměřená. Odpůrce odůvodňuje vhodnost, potřebnost a přiměřenost cenové regulace tím, že:

- u dotčených pozemků dosud nedošlo k majetkovému vyrovnání (vykoupení, vyvlastnění);
- výši nájemného nelze určit na trhu;
- pozemky již nelze využívat jiným způsobem, na trhu tohoto pozemku je pouze jeden nabízející a jeden poptávající;
- cenová regulace platí pouze pro určitý okruh nájemného hrazeného pouze z vyjmenovaných veřejných prostředků;
- cenová regulace působí jako efektivní prevence vůči potenciálnímu zneužití výhodnějšího hospodářského postavení na trhu a získání nepřiměřeného majetkového prospěchu;
- cenová regulace přispívá k ochraně a naplňování veřejného zájmu, jímž je kontinuální zajištění funkce silnic, parků apod.;
- cenová regulace podporuje dlouhodobou transparentnost a stabilitu majetkoprávních vztahů mezi smluvními subjekty.

47. Ve vyjádření k návrhu odpůrce tyto důvody ještě rozvedl a vysvětlil, že podmínka podle § 3 odst. 2 písm. a) zákona o cenách je splněna už jen tím, že pozemek je nerozlučně provázán s veřejnou infrastrukturou, která se na něm nachází. Vlastník pozemku ani vlastník infrastruktury nemají jinou alternativu, jedná se o tzv. bilaterální monopol. Je splněna i podmínka podle § 3 odst. 2 písm. d) zákona o cenách, s existencí cenového výměru navíc výslovně počítá i zákonodárce, který na něj odkazuje v § 17 odst. 4 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Regulace sleduje zjevný a dlouhodobě uznávaný veřejný zájem, protože veřejná infrastruktura musí být nadále provozuschopná a přístupná; její financování je závislé na veřejných rozpočtech; náhlé či výrazné zvýšení nájemného by znamenalo zásah do fungování veřejných služeb a bez regulace by v situaci faktické jedinečnosti pozemku a infrastruktury bylo posíleno postavení vlastníka pozemku na úkor vlastníka infrastruktury. Regulace je přiměřená, protože stanovuje jen nejvyšší přípustné ceny; je dlouhodobě stabilní a předvídatelná; reaguje na cenový vývoj prostřednictvím valorizace, zajišťuje vlastníkům pozemků náhradu, která není jen symbolická a svou konstrukcí vyvažuje logicky protichůdné zájmy veřejných rozpočtů a vlastníků pozemků v situaci, která je historicky i systémově specifická.

48. Městský soud nesouhlasí s odpůrcem, že cenovou regulaci odůvodňuje *ohrožení trhu účinky omezení hospodářské soutěže* ve smyslu § 3 odst. 2 písm. a) zákona o cenách. V této specifické situaci není jasné, jak odpůrce definuje relevantní trh, na kterém je omezena hospodářská soutěž, jak toto její omezení tento konkrétní trh ohrožuje a především, jak cenová regulace působí proti ohrožení trhu. Z odůvodnění napadeného opatření a vyjádření odpůrce vyplývá, že odpůrce má obavu ze spekulativního jednání vlastníků, kteří by neměli zájem na dlouhodobém majetkovém vypořádání. Podle odpůrce se v tržním prostředí neprojevuje dostatečná intenzita konkurence, a v důsledku toho může docházet ke zneužívání výhodnějšího hospodářského postavení na trhu a získávání nepřiměřeného majetkového prospěchu. Jinými slovy, zájmem odpůrce je udržet cenu nájmu/bezdůvodného obohacení ve výši udržitelné pro veřejné rozpočty s výhledem na to, že to má být dočasné řešení. Tento důvod podle městského soudu neodpovídá důvodu ve smyslu § 3 odst. 2 písm. a) zákona o cenách [srov. také přiměřeně rozsudek NSS ze dne 22. 9. 2010, čj. 8 Afs 47/2010-123, č. 2188/2011 Sb. NSS k úpravě podle § 1 odst. 6 písm. a) zákona o cenách ve znění do 31. 12. 2024]. Jen tím, že je pozemek nerozlučně provázán s veřejnou infrastrukturou, která se na něm nachází, nelze odůvodnit cenovou regulaci jako přiměřené

opatření sloužící k ochraně trhu. Dostatečným důvodem pro regulaci a omezení vlastnického práva nemůže být ani efektivní prevence vůči potenciálnímu zneužití výhodnějšího hospodářského postavení na trhu a získání nepřiměřeného majetkového prospěchu.

49. NSS se již v rozsudku 8 Afs 47/2010 č. 2188/2011 Sb. zabýval přiměřeností cenové regulace ve vztahu k pozemkům nesloužícím k podnikání nájemců v období od 1. 1. 2013 do 31. 12. 2014, tedy v době, kdy byla cenová regulace provedena cenovými výměry Ministerstva financí č. 01/2003 a č. 01/2004. Připustil, že opatření v podobě regulace výše nájemného u pronájmů pozemků k nepodnikatelským účelům může být obecně způsobilé ochránit práva nájemců, kteří by v případě dominance či monopolu určitého vlastníka na relevantním trhu mohli čelit nepřiměřeným požadavkům při stanovení výše nájemného. Tato skutečnost však sama o sobě nelegitimizuje jakoukoliv paušální cenovou regulaci nezohledňující např. vlastní předmět pronájmu, jeho využitelnost či příp. hodnotu. NSS tehdy vytkl městskému soudu, že nenabídl přesvědčivé odůvodnění pro své závěry o dominantním, resp. monopolním postavení vlastníků (pronajímatelů) a zůstal v rovině obecného tvrzení. Doplnil, že s ohledem na časové období více než 20 let od změny společenských poměrů a vzhledem k rozsáhlé privatizaci veřejného nemovitého majetku pak není možné pouze s odkazem na předchozí režim bez dalšího uzavřít, že je trh pronájmu pozemků k nepodnikatelským účelům stále narušen způsobem vyžadujícím regulaci.

50. Závěry NSS ve věci 8 Afs 47/2010 nelze na nynější věc vztáhnout plně, neboť cenová regulace je v projednávané věci úžeji zaměřená na veřejnou infrastrukturu. S ohledem na závěry NSS ve věci 8 Afs 47/2010 z roku 2010 lze však v nyní projednávané věci minimálně odmítnout argument, že cenovou regulaci (pro rok 2026!) odůvodňuje narušení trhu vyplývající z poměrů před rokem 1989 a prevence proti jednání spekulativních vlastníků snažících se obohatit se na úkor veřejných rozpočtů.

51. Podle městského soudu důvody odpůrce odpovídají § 3 odst. 2 písm. d) zákona o cenách a regulaci prostřednictvím napadeného výměru obecně odůvodňuje *veřejný zájem spočívající v udržení vyváženého postavení prodávajícího a kupujícího u zboží zcela nebo zčásti dotovaného z prostředků státního rozpočtu nebo z jiných veřejných rozpočtů*. Zákon o cenách definuje prodávajícího jako osobu, která uplatňuje cenu na straně nabídky [§ 1 odst. 2 písm. d) zákona o cenách] a kupujícího jako osobu, která uplatňuje cenu na straně poptávky [§ 1 odst. 2 písm. e) zákona o cenách]. Zbožím se rozumí výrobky, výkony, práce a služby [§ 1 odst. 2 písm. a) zákona o cenách].

52. Soudní judikatura dlouhodobě uznává veřejný zájem na úpravě maximální ceny za užívání dotčených pozemků zastavěných veřejnou komunikací (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 6. 2. 2019, sp. zn. 28 Cdo 2710/2018 potvrzené usnesením Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2020, sp. zn. III. ÚS 1325/19). Na jedné straně stojí veřejný zájem na užívání veřejné infrastruktury a občanské vybavenosti s minimální zátěží pro veřejný rozpočet při vědomí toho, že péče o majetek a výkon vlastnického práva k němu není ponecháno státu/obci na volné úvaze, jako je tomu u jiných vlastníků. Na druhé je zájem vlastníků, kteří mají povinnost toto užívání jejich pozemku strpět, nebudou-li vztahy mezi vlastníky pozemku a vlastníky infrastruktury vypořádány jinak a trvale, a mít z toho přitom maximální užitek. Tržní mechanismy u tohoto typu veřejného statku nefungují, což není důvod k regulaci ve smyslu § 3 odst. 2 písm. a) zákona o cenách, ale podle písm. d) tohoto ustanovení. Rozhodující je totiž veřejný zájem na tom, aby bylo možné veřejnou infrastrukturu hospodárně užívat, tento veřejný zájem stojí proti zájmu vlastníka z tohoto užívání maximálně těžit. Právě uvedený nezpochybnitelný veřejný zájem odůvodňuje vydání cenového výměru podle § 3 odst. 2 písm. d) zákona o cenách, který se snaží balancovat mezi zájmy prodávajícího a kupujícího. Zda a jak se to ve výsledku konkrétně daří napadenému cenovému výměru, je potom otázka jiná, na kterou lze odpovědět až po bližším zkoumání konkrétních pravidel a jejich odůvodnění.

Shodu s prvopisem potvrzuje I.V.

53. Odpůrce také trefně podpůrně odkazuje na § 17 odst. 4 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, podle něhož sjednává-li se nájem pozemku nebo stavby potřebných k uskutečnění výstavby, opravy, úpravy, údržby, modernizace nebo rekonstrukce dálnice, silnice I. třídy, jejich součástí, příslušenství nebo staveb souvisejících, nesmí nájemné překročit nejvyšší možnou výši vyplývající z regulace cen stanovené a vydávané podle zákona o cenách pro pozemky veřejné infrastruktury užívané ve veřejném zájmu, je-li uplatněna, a současně nesmí překročit cenu obvyklou; to platí i v případě, sjednává-li se nájem pozemku, na kterém byla zřízena dálnice, silnice I. třídy, jejich součásti, příslušenství nebo stavby související. Z něj vyplývá, že zákonodárce i na jiném místě výslovně počítá s možností cenově regulovat výši nájmu za užívání pozemků ve veřejném zájmu.

54. Městský soud tedy shrnuje, že nedůvodná je i navrhovatelčina námitka, podle níž odpůrci k vydání výměru nesvědčí zákonné zmocnění podle § 3 odst. 2 zákona o cenách. Důvod podle písm. a) uvedeného ustanovení sice naplněn není, to však nemá vliv na zákonnost cenového výměru, protože k jeho vydání jsou naplněny důvody podle písm. d) ustanovení.

5. 4. *Konkrétně zvolený klíč pro určení maximálních cen je neodůvodněný*

55. Třetím typem námitek navrhovatelka brojí proti s konkrétnímu způsobu, jakým byla výše nájemného určena, který je podle ní diskriminační a navíc neodůvodněný, a proto nepřezkoumatelný.

56. Napadený cenový výměr stanovuje maximální ceny za užití pozemků veřejné infrastruktury celkem v sedmi kategoriích od nejvyšší po nejnižší tak, že určuje maximální nájem v Kč/m²/rok pro jednotlivé kategorie obcí buď konkrétně jmenovaných, nebo podle toho, zda obce byly do 31. 12. 2002 sídly okresních úřadů a dále podle velikosti (viz tabulka v bodě 1 odůvodnění). K tomu výměr doplňuje, že se v rámci stanoveného maximálního nájemného při sjednávání výše nájemného pro jednotlivé případy zohledňuje umístění pozemku v obci, jeho vybavení a další určené podmínky podle § 2 odst. 1 zákona o cenách. V obcích uvedených pod pořadovým číslem 7 se rovněž přihlíží k velikosti obce podle počtu obyvatel trvale bydlících na území obce periodicky zveřejňovaného Českým statistickým úřadem v Malém lexikonu obcí ČR platném v době sjednávání cen. Při sjednání maximální výše nájemného za pozemek, na němž je umístěn vojenský objekt sloužící k uskladnění munice, nebo za pozemek, který umožňuje přístup k tomuto objektu, se nepřihlíží k podmínkám podle věty první tohoto odstavce.

57. Zvolený způsob regulace odůvodnil odpůrce takto: „*Ministerstvo financí při stanovení maximálních cen vychází z maximálních cen stanovených ve výměru MF č. 01/2025 ze dne 21. listopadu 2024, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami, ve znění pozdějších předpisů. Výše nájemného v tomto výměru byla naposledy valorizována ke dni 1. 1. 2022. Z tohoto důvodu jsou ceny stanovené posledním výměrem z roku 2024 valorizovány prostřednictvím kumulovaně započtených cenových indexů za kompletní roky 2022–2024 a alikvótním způsobem za rok 2025. Cenové indexy jsou převzaty z evidence Českého statistického úřadu – klasifikace ECOICOP, oddíl „Nájemné z bytu“. Tyto dílčí cenové indexy poskytují oproti inflaci, tj. agregátní změně cenové hladiny, významně přesnější vyjádření cenového vývoje pro danou oblast regulace.*“

58. Jak městský soud rozebral v bodě 5. 1. odůvodnění, přezkoumává napadený cenový předpis jako opatření obecné povahy. Jeho součástí je odůvodnění (§ 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu), což byl ostatně i pro zákonodárce zamýšlený důsledek změny formy cenových předpisů (viz výše citovaná důvodová zpráva k zákonu č. 265/2024 Sb.). V odůvodnění je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2008, čj. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS, na který odkazuje i odpůrce).

59. Obecně platí, že soud by měl být při hodnocení odborných úvah odpůrce a jejich přiměřenosti zdrženlivý. V úvahu totiž může připadat více způsobů úpravy, z nichž všechny tak či onak vyhovují zákonným požadavkům, Jestliže odpůrce v takovém případě volbu řešení logicky konzistentně

odůvodní, pak by se soud měl s podaným vysvětlením spokojit, neboť není jeho úkolem hledat jediné ideální řešení, ale bránit veřejná subjektivní práva jednotlivce před excesy a nedodržením zákonných mantinelů (např. rozsudky NSS ze dne 29. 3. 2011, čj. 6 Ao 7/2010-73, bod 26, a ze dne 31. 8. 2011, čj. 1 Ao 4/2011-42, bod 32). Není ani úkolem soudu, aby svou laickou úvahou nahrazoval odbornou úvahu k tomu povolaného orgánu (rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2017, čj. 6 As 288/2016-146, č. 3696/2018 Sb. NSS, bod 28). Soud vždy postihne ty případy, v nichž by přijaté opatření bylo projevem zjevné libovůle či šlo o případ diskriminace, v ostatních bodech jsou však namístě ohledy na celkový kontext té které věci a určitá zdrženlivost v soudních zásazích (již citovaný rozsudek NSS čj. 6 Ao 7/2010, bod 26).

60. Aby však mohl soud zvolené řešení (zdrženlivě) přezkoumat (zejména co do přiměřenosti), musí mít z čeho vyjít – tedy zvolené řešení musí být odůvodněno. Požadavky na přezkoumatelnost odůvodnění opatření obecné povahy se NSS zabýval např. v rozsudku ze dne 13. 12. 2023, čj. 1 As 211/2022-57, č. 4560/2024 Sb. NSS. Rozsudek se týkal specifické situace přezkumu opatření obecné povahy založeném na utajovaných informacích, jeho obecnější závěry však lze užít i na tuto věc. NSS vyšel z toho, že přezkoumatelnost konkrétního opatření obecné povahy je třeba řešit vždy případ od případu s ohledem na obsah přezkoumávaného opatření a další okolnosti dané věci (bod 21). Přezkoumávané opatření obecné povahy ve věci 1 As 211/2022 stanovilo ochranné pásmo leteckého pozemního zařízení – radiolokátoru (radaru) Hrušovany podle zákona o civilním letectví a vymezovalo dva sektory ochranného pásma, v nichž omezilo možnost zřizovat zařízení a stavby a provádět činnosti podle konkrétních podmínek. NSS přisvědčil odpůrci, že rozsah a podobu ochranných pásem nelze odůvodňovat „vyčerpávajícím způsobem“, takové odůvodnění však po odpůrci soudy nepožadovaly. Nepřezkoumatelnost opatření neplynula z toho, že by nebylo odůvodněno dostatečně podrobně, ale z toho, že rozsah a podoba stanovených omezení nebyly odůvodněny vůbec. Z odůvodnění opatření, ani z dokumentace založené ve správním spise nevyplývalo konkrétní odůvodnění přijatých omezení v dané podobě a rozsahu (bod 16). **Omezení je třeba zdůvodnit tak, aby bylo zřejmé, proč bylo nezbytné přijmout je v daném rozsahu a podobě** (bod 17).

61. I při vědomí zásady zdrženlivosti městský soud konstatuje, že se odpůrci nepodařilo přezkoumatelně odůvodnit konkrétní způsob, jakým určil maximální výši cen konkrétní obce či jejich kategorie, podle čeho zvolil dělení zrovna do těchto skupin a jak nastavil konkrétní cenu. Odůvodnění obsahuje jen konstatování, že odpůrce vyšel z maximálních cen stanovených v předchozím ve výměru MF č. 01/2025 ze dne 21. listopadu 2024, a že tyto ceny valorizoval podle evidence Českého statistického úřadu – klasifikace ECOICOP, oddíl „Nájemné z bytu“. To však nestačí v situaci, v níž je cenový výměr vydáván jako opatření obecné povahy.

62. Z odůvodnění cenového výměru (ani ze správního spisu odpůrce, který obsahuje jen přezkoumávaný cenový výměr, jeho publikaci v cenovém věstníku a oznámení odpůrce o zveřejnění cenového výměru v cenovém věstníku) není vůbec zřejmé, proč odpůrce zvolil omezení cen v tomto rozsahu a v této podobě. Odkaz na předchozí výměr č. 01/2025 je jako odůvodnění aktuálního přezkoumávaného výměru naprosto nedostatečný. Stejně tak nepostačuje vysvětlení podané v odpůrcem v řízení před soudem, že tato úprava vychází z nepřetržité řady cenových výměrů od devadesátých let. Jednak nedostatek odůvodnění původního aktu nelze úspěšně dohnat v řízení o žalobě (citovaný rozsudek 1 As 211/2022, bod 19). Jednak předchozí úprava stanovovala maximální ceny formou podzákonných právních předpisů, které se neodůvodňovaly. Z kontextu odůvodnění vyplývá, že jedním z důvodů cenové regulace je dlouhodobý zájem na stabilitě majetkoprávních vztahů mezi smluvními subjekty. Zájem na předvídatelnosti a stabilitě vztahů a právního prostředí může být jedním z faktorů, které mohou mít na určení ceny vliv. Nemůže však sloužit jako jediné vysvětlení pro převzetí úpravy v drobných obměnách uplatňované od 90. let do úpravy ve formě opatření obecné povahy v roce 2026. Navrhovatelka má pravdu také v tom, že odpůrce v odůvodnění cenového výměru

nevysvětlil, proč zvolil valorizaci převzatých cen podle uvedeného koeficientu – jen toto konstatoval.

63. Nová úprava cenových výměrů výslovně počítá s tím, že odpůrce bude průběžně pracovat s důvody pro vydání cenového výměru a pokud pominou či se změní, cenový orgán výměr bezodkladně zruší nebo změní (§ 3 odst. 5 zákona o cenách ve znění od 1. 1. 2025). Cenový výměr má být tedy flexibilním nástrojem, který se vztahuje k aktuální společenské, ekonomické a právní realitě. Povinností odpůrce je, aby právě v jejím kontextu odůvodnil, proč bylo nezbytné přijmout omezení cen ve zvoleném rozsahu a zvolené podobě. Přezkoumávaný cenový výměr však takové úvahy neobsahuje. Soud nemá jak posoudit, zda zvolený klíč pro učení maximální ceny není projevem zjevné libovůle a není diskriminující, soud nemá na základě čeho hodnotit přiměřenost přijatého omezení.

64. Soud souhlasí s navrhovatelkou, že požadavky na přezkoumatelnost odůvodnění cenového výměru zesiluje také fakt, že pro proces vydání cenového výměru se neužijí pravidla podle § 172 správního řádu. Návrh cenového výměru se předem nezveřejňuje a nepodávají se k němu námitky a připomínky. Návrh se ani veřejně neprojednává (§ 3 odst. 4 zákona o cenách ve znění od 1. 1. 2025). Tím je omezena míra, v jaké se do procesu vzniku cenových výměrů mohou zapojovat vlastníci dotčených nemovitostí. Tím spíše je proto třeba trvat na tom, aby byla zvolená úprava dostatečně odůvodněna. Soud nepominul, že se napadený cenový výměr materiálně blíží spíše právnímu předpisu než opatření obecné povahy, a to pro obecný předmět regulace. Jestliže však zákonodárce stanovil cenovým výměrům formu opatření obecné povahy a jako takové je uložil správním soudům přezkoumávat, musí soud činit a uplatňovat přitom nároky na odůvodnění, které této formě odpovídají, a to i s přihlédnutím ke konkrétnímu kontextu věci. Odůvodnění nemusí být vyčerpávající, musí však obsahovat jasné úvahy odpůrce o tom, proč bylo nezbytné přijmout konkrétní omezení ve zvolené podobě a rozsahu, jaký klíč odpůrce zvolil pro určení maximálních cen a jak tato úprava odpovídá skutkovému a právnímu stavu k okamžiku vydání výměru. Bez takového odůvodnění soud nemůže provést efektivní soudní přezkum za účelem účinné ochrany navrhovatelčiných veřejných subjektivních práv.

65. Proto soud napadený cenový výměr zrušil pro nepřezkoumatelnost.

6. Závěr a náklady řízení

66. S ohledem na uvedené městský soud výrokem I zrušil napadený cenový výměr postupem podle § 101d odst. 2 věty první s. ř. s., a to ke dni 31. 10. 2026, neboť je nutno reflektovat složitost problematiky, která má být napadeným opatřením upravena a s tím související potřebu dostatečné časové saturace pro vydání řádně odůvodněného cenového výměru.

67. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelka měla ve věci plný úspěch, proto jí náleží náhrada důvodně vynaložených nákladů v řízení před soudem proti odpůrci, který ve věci úspěch neměl. Celková výše nákladů činí **23 405 Kč** a je tvořena těmito částkami podle § 57 s. ř. s.:

- soudním poplatkem za návrh ve výši **5 000 Kč**.
- odměnou advokátovi za zastupování v řízení o návrhu za tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, návrh, účast na jednání před soudem). Odměna podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu činí 3 x 4 620 Kč [§ 7 bod 5; § 9 odst. 5; § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) advokátního tarifu]. Ke každému ze tří úkonů právní služby je třeba připočíst 450 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. To dohromady činí **15 210 Kč**.
- částkou DPH ve výši 21 % z počtené odměny a paušálních náhrad (15 210 Kč), kterou je advokát coby plátce DPH povinen odvést; ta činí **3 195 Kč** (po zaokrouhlení na celé koruny nahoru podle § 146 odst. 1 daňového řádu).

Shodu s prvopisem potvrzuje I.V.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 26. května 2026

Mgr. Věra Jachurová v.r.
soudkyně

Shodu s prvopisem potvrzuje I.V.