

10. 2. 2025

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Opravdu je nevydání slevové karty v supermarketu nezákonným zásahem správního orgánu?

Po více než třinácti letech praxe v oblasti správního práva by člověk řekl, že již dokáže vymezit pojem „správní orgán“ a to nejen tak, že otrocky přeříká zákonnou definici, ale hlavně že v tom kterém případě pozná, zda určitý subjekt v takovém postavení je, či nikoli. Kdo by chtěl zažít trochu té nejistoty a pochybností, nechť čte dál.

Máme zde totiž konstantní judikaturu správních soudů, která, velmi opatrně vyjádřeno, „boří stereotypy“ právě stran výkladu uvedeného pojmu. A byť správní soudy nikdy o tom, co je uvedeno v názvu článku nerozhodovaly (ano, chtěl jsem jen nalákat čtenáře), rozhodovaly věci z podstatných hledisek zcela analogické, a to se závěrem, že o činnost správního orgánu a nezákonný zásah jde. Pojdme se na uvedené podívat.

Není žádným překvapením, že veřejnoprávní korporace vystupují v řadě případů jak z pozice správního orgánu, tak i z pozice nevyrchnostenské, jako jakýkoli jiný vlastník, resp. subjekt práv a povinností; pak je samozřejmě nutné důsledně rozlišovat, zda ta která činnost je výkonem samostatné či přenesené působnosti, na což poukazuje sám NSS[1].

Jednou z oblastí veřejné správy, kde k uvedenému setkávání se obou pozic může dojít, je oblast silničního hospodářství, primárně regulovaná zákonem o pozemních komunikacích a v rámci něj problematikou zpoplatnění parkování na místních komunikacích[2] (které jsou vždy majetkem obcí[3]). V rámci uvedeného tedy zákon uvádí, že obec nejprve vydá nařízení, a to v rámci výkonu státní správy[4]. Na uvedené poté naváže stanovení místní úpravy provozu činěné v rámci výkonu státní správy, a to z moci úřední[5]. A rovněž je nutné nějakým způsobem určit cenu za uvedenou službu, což se v praxi děje tzv. ceníkem, tento pojem však zákon o pozemních komunikacích neobsahuje, pouze uvádí, že cena má být sjednána v souladu s cenovými předpisy, tedy primárně zákonem o cenách.

Potud by bylo vše jasné, kdyby ovšem Ústavní soud neuvedl[6], že nařízení vlastně není nařízením, ale opatření obecné povahy a že tzv. ceník, v němž si vlastník určuje cenu za užívání svého majetku je vlastně nařízením.

Pro účely tématu článku se nebudu detailně věnovat skutečnosti, že tímto prakticky eliminoval Ústavní soud institut nařízení z právního řádu ČR, protože uvedené atributy, kterými svůj závěr odůvodňuje, se vztahují na jakákoli nařízení, například tržní řády[7] nebo nařízení o požadavcích na

výstavbu[8]. Blíže nerozebírejme za takové situace ani to, že Ústavní soud nadále věcně přezkoumává[9] jednotlivá nařízení obcí, například právě tržní řády, což by samozřejmě za situace, kdy by se jednalo (byť materiálně) o opatření obecné povahy, nebylo možné[10]. Pouze do třetice zmiňme, že Ústavní soud ve svém nálezu[11] (který dokonce týkal také zákona o pozemních komunikacích) uvedl, že pokud zákonodárce jednoznačně vymezil právní formu určitého aktu, pak soudům nepřisluší dovozovat, že se z materiálního hlediska vlastně jedná o právní akt jiný (až na výjimky extrémních případů, které by vedly k odepření spravedlnosti apod.). Přes vše uvedené zmíněný názor Ústavního soudu přebrala judikatura správních soudů[12], lze říci, že již konstantní.

Pokud se však podíváme na argumentaci Ústavního soudu, proč by měl být tzv. ceník považován za právní předpis – cenový výměr, pak ta v podstatě chybí. Ústavní soud nijak nezduvodnil, proč za situace, kdy zákon o pozemních komunikacích uvádí toliko to, že se cena za stání vozidla na místní komunikaci sjednává „v souladu s cenovými předpisy“, musí uvedené znamenat, že jde o cenovou regulaci z pohledu výkonu st. správy, kterou obce realizují v rámci výkonu státní správy vydáním nařízení[13] (resp. realizovaly do 31.12.2024, s účinností od 01.01.2025 došlo k novelizaci zákona o cenách, kdy jednou ze změn je to, že cenová regulace provedená obcí v rámci výkonu státní správy nemá formu nařízení, ale opatření obecné povahy). Takové nařízení mohlo určit pevné[14], resp. i minimální ceny zboží (služby), nikoli ceny maximální, neboť k tomu bylo třeba rozhodnutí Ministerstva financí[15], žádné takové ovšem vydáno nebylo.

V rámci posuzování formy tzv. ceníku bylo soudy zcela pominuto to, že zákon o cenách obsahuje i jiná, obecná ustanovení týkající se sjednaných cen, ať již jde o to, jak ke sjednání ceny dochází (tj. ryze soukromoprávními úkony prodávajícího a kupujícího) nebo zákazem zneužití dominantního postavení na trhu a dalšími[16]. Jinak vyjádřeno – prakticky jakákoli cena za věc nebo službu musí být samozřejmě sjednána v souladu s cenovými předpisy, nikoli v rozporu s nimi.

A dále (krom zmíněného § 23 zákona o pozemních komunikacích) obsahuje sousloví „...za cenu sjednanou podle cenových předpisů...“ i další právní předpis v oblasti dopravy, když zákon o drahách ukládá povinnost provozovateli dráhy umožnit za takto sjednanou cenu dopravci provozování drážní dopravy[17]. Znamená snad uvedené jen z důvodu této formulace, že je cena určena nařízením? Uvedená cena se vždy uvádí v tzv. prohlášení o dráze,[18] kde je zopakováno, že pravidla pro přístup dopravců na dráhu musí být nediskriminační, přičemž proces přijímání prohlášení o dráze je specifický (na rozdíl od určování cen v rámci běžného sjednání ceny v rámci vztahu prodejce – kupující) toliko v tom, že se k obsahu návrhu mohou osoby, které o to mají zájem, vyjádřit a pak je specifický v otázce přezkumu v případě sporů o přidělení kapacity apod. Nikde v zákoně však není uvedeno, že je prohlášení o dráze výkonem státní správy a že by se mělo jednat o nařízení. Dokonce v nedávné judikatuře[19] bylo potvrzeno, že o soukromoprávní (byť specifický) úkon jde. Pak ovšem nutno uzavřít, že ač jsou podstatné atributy obou institutů shodné, soudy posuzují jejich právní povahu rozdílně, bez zjevného důvodu.

Přitom uvedené posouzení má důsledky jak pro obce v samostatné působnosti (kterým soudy vlastně odňaly možnost určit cenu za užívání jejich majetku), tak pro přezkum takového úkonu a přezkum úkonů (činností) navazujících.

Tedy se konečně dostáváme k úvodu a názvu článku – správní soudy zcela běžně posuzují[20], jestli má někdo nárok na „slevovou kartičku“, pokud jde o parkování na místních komunikacích, a to vlastně jen proto, že zákonodárce řekl, že taková cena musí být sjednána v souladu s cenovými předpisy (!) – a cena za rodinný nákup v supermarketu v souladu se zákonem o cenách být nemusí? Musí.

Zbývá dodat, že nemusíme zůstat jen v oblasti cen za služby a výrobky, obdobná situace nastává, pokud zákon vlastníkovu pozemní komunikace dává oprávnění odstranit vozidlo z pozemní komunikace[21] - i když zde zákon explicitně pojednává o vlastníkovu a jeho možném projevu vůle (tj. možnosti), což navazuje na to, že uvedený zákon upravuje i otázky výhradně soukromoprávní[22], i zde správní soudy dovodily[23], že vlastník je vlastně správní orgán a svou činností se může dopustit nezákonného zásahu správního orgánu.

Jsem tedy upřímně zvědav, kdy začnou správní soudy přezkoumávat nároky na vydání oněch slevových kartiček a dovozovat, že prodejci jsou správním orgánem (vždyť je tu nerovné postavení silného ekonomického subjektu - prodejce a na druhé straně spotřebitele - jasný atribut činnosti vrchnostenské veřejné správy(!)).

Přejme si, aby nejen v oblasti práva do budoucna platilo, že zásadní a kategorické závěry mající dopady do života společnosti budou přijímány po vyslechnutí všech názorů, po důkladném zvážení všech okolností a zejména možných následků.

Mgr. Bc. David Mazánek

[1] Např. rozsudek NSS čj. 2 As 52/2010-59 ze dne 19. 8. 2010: „[30] K přezkumu aktů kraje v samostatné působnosti by proto nebylo možno přistoupit toliko v případě, kdyby kraj vystupoval jako účastník soukromoprávních vztahů v rovném postavení s druhou smluvní stranou, resp. pokud by se jednalo o prosté majetkoprávní úkony kraje (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 12. 2006, čj. 3 Ans 9/2005-114, č. 1075/2007). Nešlo by tedy o vrchnostenský výkon veřejné správy, nýbrž ve svojí podstatě o soukromoprávní vztah, právně řešitelný v rovině civilního práva. To by byla např. situace, když by kraj někomu prodal určitý majetek, případně by jej od někoho odkoupil. Stejně jako stát, který je také veřejnoprávní korporací, totiž mají i územní samosprávné celky „Janusovu tvář“: buď vystupují v nadřazeném, vrchnostenském postavení, a pak jde o regulaci spadající svojí podstatou do veřejného práva; anebo jednají jako běžný smluvní partner v soukromoprávních vztazích. V nyní projednávaném případě se však jednalo o vztah veřejnoprávní, jelikož šlo o poskytování příspěvků z veřejného rozpočtu, tedy v podstatě o poskytování dotace.“

[2] Ust. § 23 odst. 1) z.č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve zn. pozd. předpisů: „(1) Pro účely organizování dopravy na území obce může obec v nařízení obce vymezit oblasti obce, ve

kterých lze místní komunikace nebo jejich určené úseky užít za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy

a) k stání silničního motorového vozidla v obci na dobu časově omezenou, nejvýše však na dobu 24 hodin,

b) k odstavení nákladního vozidla nebo jízdní soupravy v obci na dobu potřebnou k provedení celního řízení,

c) k stání silničního motorového vozidla provozovaného právníkem nebo fyzickou osobou za účelem podnikání podle zvláštního právního předpisu, která má sídlo nebo provozovnu ve vymezené oblasti obce, nebo k stání silničního motorového vozidla fyzické osoby, která má místo trvalého pobytu nebo je vlastníkem nemovitosti ve vymezené oblasti obce nebo k stání silničních motorových vozidel stanovených v nařízení obce,,

nebude-li tímto užitím ohrožena bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích a jiný veřejný zájem. V nařízení obce stanoví obec způsob placení sjednané ceny a způsob prokazování jejího zaplacení.“

[3] Ust. § 9 odst. 1) z.č. [13/1997](#) Sb., o pozemních komunikacích, ve zn. pozd. předpisů.

[4] Ust. § 11 odst. 1) z.č. [128/2000](#) Sb., o obcích, ve zn. pozd. předpisů: „Obec může v přenesené působnosti vydávat na základě zákona a v jeho mezích nařízení obce, je-li k tomu zákonem zmocněna.“

[5] § 77 z.č. [361/2000](#) Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve zn. pozd. předpisů

[6] Usnesení pléna Ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS 14/08 ze dne 18. 11. 2010: „24. V nyní projednávaném případě předpokládá zmocňovací norma (ust. § 23 odst. 1 ZPK) existenci dvou, svou formou, právních předpisů. Prvním je nařízení, kterým se vymezují oblasti obce, resp. místní komunikace nebo jejich určené úseky, jejichž obecné užívání je omezeno jen pro osoby uvedené v ust. § 23 odst. 1 písm. a) až c) ZPK a podléhá zpoplatnění a stanoví způsob placení sjednané ceny a způsob prokazování jejího zaplacení (Nařízení). Druhým je pak cenový výměr, pro který zákon č. [526/1990](#) Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů předvídá formu nařízení (viz ust. § 10 odst. 1), a kterým obec stanoví pro tyto osoby cenu za užití těchto místních komunikací (Ceník). Právním předpisem, jež obsahuje všechny komponenty právní normy (zejm. obecně vymezený předmět, regulativnost a obecně vymezený okruh adresátů) je tak Ceník (k charakteru cenových výměrů jako právních předpisů viz též usnesení Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Ao 3/2010 a judikatura tam uvedená), a to i přes nedostatek formy (bod 11). V situaci takového rozporu však Ústavní soud dává přednost posouzení obsahu před mechanickým akceptováním formy; tedy lze uzavřít, že Ceník je v materiálním smyslu právním předpisem. Zde je na místě dodat, že navrhovatelé napadají pouze Nařízení, nikoli Ceník, přičemž na takto vymezeném předmětu řízení setrvali i přes výzvu Ústavního soudu k upřesnění znění petitu návrhu. V souladu se setrvalou judikovanou doktrínou o vázanosti Ústavního soudu petitum návrhu, se tak Ústavní soud nemohl zabývat případnými námitkami směřujícími proti Ceníku a svůj přezkum omezil toliko jen ve vztahu k petitum napadenému Nařízením. Umožňuje-li materiální pojetí posoudit právní předpis (rozhodnutí) obsahově jako opatření obecné povahy (a naopak), není dán důvod, proč by takto nemohla být případně posouzena jen jeho dílčí část (pro případ, kdy by obec pro totožnost formy vydala pouze jedno nařízení).

25. Při posouzení normativního charakteru napadeného Nařízení však dospěl Ústavní soud k závěru odlišnému, když je toho názoru, že v materiálním smyslu se jedná o opatření obecné povahy, a to z následujících důvodů:...

[7] § 18 zákona č. [455/1991](#) Sb., živnostenského zákona, ve zn. pozd. předpisů.

[8] Ust. § 333 odst. 3) z.č. [283/2021](#) Sb., stavebního zákona, ve zn. pozd. předpisů.

[9] Např. Nález Ústavního soudu sp.zn.Pl. ÚS 49/23 ze dne 21.02.2024.

[10] Ust. § 64 odst. 2) písm h) a i) z.č. [182/1993](#) Sb., o ústavním soudu, ve zn. pozd. předpisů explicitně uvádí, kdo je aktivně legitimován k podání návrhu Ústavnímu soudu na zrušení jiného právního předpisu - nařízení. Naproti tomu ust. § 4 odst. 2) písm. c) z.č. [150/2002](#) Sb., soudního řádu správního, ve zn. pozd. předpisů: „Ve správním soudnictví dále soudy rozhodují o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí pro rozpor se zákonem.“

[11] Nález Ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS 21/16 ze dne 27. 6. 2017: „83. Ústavní soud se v minulosti institutem opatření obecné povahy podrobně zabýval, přičemž se přiklonil k jeho materiálnímu chápání [nález sp. zn. Pl. ÚS 14/07 ze dne 19. 11. 2008 (N 198/51 SbNU 409)]. Zároveň opakovaně konstatoval porušení základních práv stěžovatelů za situace, kdy správní soudy nepřezkoumaly jako opatření obecné povahy akt, který zasahoval do práv stěžovatelů a který materiální znaky opatření obecné povahy splňoval [např. nález sp. zn. IV. ÚS 2087/07 ze dne 29. 3. 2010 (N 67/56 SbNU 757)]. Jednalo se nicméně o případy, kdy povaha vydávaného aktu ze zákona jednoznačně nevyplývala a kdy by v případě, že by akt opatřením obecné povahy nebyl, byla značně snížena možnost soudní ochrany osob, do jejichž práv daný akt zasáhl. Tak tomu v případě § 24 zákona o pozemních komunikacích není. Napadené ustanovení totiž přiznává uzavírce výslovně formu rozhodnutí (srov. zejména odstavce 4 a 5) a upravuje i postup pro jeho vydávání včetně okruhu účastníků řízení (odstavec 2) a speciální úpravy pro opravné prostředky (odstavec 4). Za těchto okolností a s přihlédnutím k argumentaci uvedené v části VII./C tohoto nálezu není soudní přezkum uzavírky nijak limitován a nejsou dány ani jiné důvody, které by mohly Ústavní soud vést k závěru, že rozhodnutí o uzavírce je z ústavněprávního hlediska nutno považovat za opatření obecné povahy. Lze ostatně vyjádřit pochybnost, zda by vůbec institut opatření obecné povahy byl (s ohledem na postup jeho schvalování) pro uzavírku komunikace vhodný vzhledem k potřebě reagovat uzavírkou na často náhlé a nepředvídatelné situace.“

[12] Např. rozsudek NSS čj. 5 As 80/2019-36 ze dne 9. 10. 2020: „[32] Jakkoli lze městskému soudu přisvědčit v tom, že zákon o pozemních komunikacích určuje povahu správního aktu, kterým se vymezují vybrané oblasti obcí, jako nařízení obce, tj. jako normativní akt vydávaný v přenesené působnosti radou obce (nikoli tedy zastupitelstvem), Ústavní soud ve svém plenárním usnesení ze dne 18. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 14/08, které se - obdobně jako v nyní projednávané věci - týkalo úpravy pražských parkovacích zón, vyslovil, že normativní charakter má pouze ceník, avšak samotné vymezení zón (jakožto prostorová konkretizace vyhrazeného a zpoplatněného území obce) je po materiální stránce opatřením obecné povahy. Ústavní soud konkrétně uvedl: „Nařízení splňuje definiční znaky opatření obecné povahy, které pro neurčitý okruh subjektů konkretizuje prostorové vymezení, na něž se vztahuje povinnost uložená ceníkem. Stanovení místní úpravy užití místních pozemních komunikací provedené způsobem zakládajícím pro účastníky silničního provozu odlišné povinnosti, než které by měli podle obecné úpravy užití pozemních komunikací, má tedy povahu

opatření obecné povahy v materiálním smyslu.“ Tyto závěry následně našly svůj odraz také v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2012, č. j. 9Ao8/2011- 68,(rozhodováno bylo obdobně ve věci návrhu na zrušení nařízení hl. m. Prahy č. [11/2007](#) Sb. hl. m. Prahy, kterým se vymezují oblasti hl. města Prahy, ve kterých lze místní komunikace nebo jejich určené úseky užít za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy). Devátý senát zde dospěl k závěru, že názorem Ústavního soudu stran posouzení povahy nařízení je zde vázán, přezkoumal proto nařízení o parkovacích zónách a použil algoritmus tzv. pěti kroků přezkumu opatření obecné povahy (rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98). Pokud jde o proces schvalování nařízení obce, Nejvyšší správní soud zkoumal, zda tento proces odpovídal řádnému procesu schvalování nařízení podle obecního zřízení, resp. v rozhodovaném případě zákona o hl. m. Praze, a nikoli přijímání opatření obecné povahy podle správního řádu. Z popsání judikatorního vývoje vyplývá závěr, že akt, kterým se podle § 23 odst. 1 komentovaného předpisu vymezují oblasti obcí s omezeným obecným užíváním komunikací (se zpoplatněním parkování), se podle zákona nazývá nařízením, na jehož schvalování se uplatní předpisy týkající se procesu schvalování nařízení, ale toto nařízení se materiálně (svou vnitřní povahou) považuje za opatření obecné povahy, a proto je k jeho přezkoumání příslušný správní soud. Toto nařízení proto musí splňovat všechna kritéria opatření obecné povahy (mimo jiné i kritérium proporcionality zvoleného řešení).“

[13] Ust. § 10 odst. 1) zákona č. [526/1990](#) Sb., o cenách, ve znění účinném do 31.12.2024: „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.“

[14] § 5 zákona č. [526/1990](#) Sb., o cenách, ve znění účinném do 31.12.2024.

[15] Ust. § 4a odst. 1) z.č. [265/1991](#) Sb., působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve zn. účinném do 31.12.2024.

[16] § 2 „sjednávání ceny“ z.č. [526/1990](#) Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů.

[17] Ust. § 23 odst. 1) písm. d) z.č. [266/1994](#) Sb., o drahách, ve zn. pozd. předpisů.

[18] § 33 z.č. [266/1994](#) Sb., o drahách, ve zn. pozd. předpisů.

[19] Rozsudek Městského soudu v Praze čj.6 A 112/2023-51 ze dne 28. 8. 2024: „27. Městský soud k tomu uvádí, že prohlášení o dráze lze považovat za veřejnou nabídku ve smyslu § 1780 až 1784 občanského zákoníku. V prohlášení o dráze musí být uvedeny sankční platby vycházející z § 33 odst. 3 písm. k) zákona o dráhách, a jsou tedy jeho povinnou součástí.“

[20] Vizte např. rozsudek Městského soudu v Praze čj. 10 A 152/2023-45 ze dne 29.02.2024, který konstatoval nezákonný zásah správního orgánu spočívající v „...zamítnutí žádosti žalobkyně o vydání parkovacího oprávnění pro silniční vozidlo Renault Megane s registrační značkou X, ev. č. žádosti P1/2023/115427, jež bylo žalobkyni oznámeno sdělením žalovaného v e-mailu ze dne 20. 10. 2023“ (rozsudkem NSS čj. 4 As 42/2024-32 ze dne 28. 11. 2024 byla kasační stížnost zamítnuta) nebo rozsudek Městského soudu v Praze čj. 17 A 40/2020-69, ze dne 26. 11. 2020: „Žalovanému se

zakazuje, aby pokračoval v porušování práv žalobce v důsledku nevydání parkovacího oprávnění pro silniční motorové vozidlo s registrační značkou X, a ukládá se mu povinnost vydat žalobci ve lhůtě do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku parkovací oprávnění pro silniční motorové vozidlo s registrační značkou X, a to za cenu za užívání místní komunikace k stání silničního motorového vozidla dle příslušného ceníku parkovacích oprávnění.“

[21] Ust. § 19b odst. 1) z.č. [13/1997](#) Sb., o pozemních komunikacích, ve zn. pozd. předpisů.

[22] Ust. § 1 písm. b)) z.č. [13/1997](#) Sb., o pozemních komunikacích, ve zn. pozd. předpisů: „Tento zákon zapracovává příslušné předpisy Evropské unie a upravuje práva a povinnosti vlastníků pozemních komunikací a jejich uživatelů a...“

[23] Např. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem čj. 16 A 90/2020-248 ze dne 27. 6. 2023 a na něj navazující rozsudek NSS čj. 1 As 148/2023-43 ze dne 22. 2. 2024.

Další články:

- [Nepřevzaté povolení stavby a změna územního plánu](#)
- [Letiště a letecké stavby](#)
- [Nejvyšší správní soud vymezuje nové hranice zneužití práva u běžných nákladů na reklamu](#)
- [Limity dohledu nad výkonem znalecké činnosti](#)
- [Stavebníci získávají od roku 2026 silnější pozici v soudních sporech o povolení stavby](#)
- [Novela zákona o spotřebitelském úvěru: zásadní regulatorní přelom, který změní finanční trh i praxi poskytovatelů spotřebitelských úvěrů](#)
- [Regulace cen taxislužby v roce 2026: co se mění a jaké mají obce možnosti?](#)
- [Jaké klíčové změny přináší návrh novely stavebního zákona?](#)
- [Nový zákon o zbraních a střelivu](#)
- [Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů](#)
- [Nový zákon o zbraních – hlavní a vedlejší držitelé a změny v posuzování zdravotní způsobilosti](#)