



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci navrhovatele: **Mgr. O. O.**, proti odpůrci: **Hlavní město Praha**, sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 20. 3. 2019, č. j. 3 A 17/2019 – 49,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 20. 3. 2019, č. j. 3 A 17/2019 – 49, **se ruší** a věc **se mu v r a c í** k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Kasační stížností se navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení shora uvedeného usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byl odmítnut návrh stěžovatele na zrušení nařízení hl. m. Prahy č. 19/2017 Sb. hl. m. Prahy (dále také jen „nařízení“) ze dne 26. 9. 2017, kterým se vymezují oblasti hlavního města Prahy, ve kterých lze místní komunikace nebo jejich určené úseky užít za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy. Nařízení bylo vydáno usnesením Rady hl. m. Prahy na základě § 23 odst. 1 písm. a), c) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), a to s účinností od 1. 2. 2018.

[2] Městský soud dospěl k závěru, že napadené nařízení není opatřením obecné povahy, a proto nejsou vzhledem k neexistenci předmětu specifického řízení dle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) splněny podmínky řízení. Soud proto návrh podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení spočívající v pravomoci správního soudu věc projednat a rozhodnout.

[3] Městský soud přitom poukázal na skutečnost, že se obdobnou otázkou zabýval již v usnesení ze dne 15. 3. 2017, č. j. 3 A 186/2017 - 110, v němž konstatoval, že napadené nařízení není opatřením obecné povahy, a to z důvodů, které pro jejich závažnost soud vedly k odchýlení se od stávající judikatury (konkrétně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2012,

č. j. 9 Ao 8/2011 – 68). Městský soud zdůraznil, že zákonodárce v § 23 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích zmocnil obce omezit obecné užívání pozemních komunikací, resp. regulovat na svém území silniční provoz. Posuzovanému správnímu aktu zákon přímo stanoví jako formu správní činnosti nařízení, tedy právní předpis obce, jehož obecná právní úprava se nachází v § 102 odst. 2 písm. d) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, potažmo v daném případě i v § 44 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hl. m. Praze“). Městský soud shledal za podstatné, že určení povahy nařízení je významné nejen pro vymezení pravomoci příslušných správních orgánů, ale i pro příslušný procesní postup (včetně rozsahu práv osob dotčených danou regulací silničního provozu) a případný soudní přezkum. Z judikatury lze sice vysledovat přednost materiálního pojetí opatření obecné povahy před formálním, avšak toto pojetí nemůže dle soudu překlenout, že výslovně vyjádřenou vůlí zákonodárce bylo rozhodovat o tomto dopravním omezení formou normativního správního aktu.

[4] Podle městského soudu z posouzení obdobné věci Nejvyšším správním soudem (rozsudek ze dne 30. 1. 2012, č. j. 9 Ao 8/2011 – 68) jednoznačně vyplývá, že ačkoliv nařízení bylo po materiální stránce shledáno opatřením obecné povahy (a z tohoto důvodu bylo i podrobeno soudnímu přezkumu), byla současně soudem respektována forma nařízení ve smyslu zákonné úpravy, aniž by byl přezkoumán procesní postup odpovídající procesu vydání opatření obecné povahy podle správního řádu, resp. takový postup zůstal mimo rámec soudního přezkumu.

[5] Právě v této skutečnosti se však dle městského soudu odráží nekonzistence pojetí posuzovaného nařízení jako opatření obecné povahy. Pokud by na nařízení mělo být nazíráno jako na opatření obecné povahy, pak by současně při jeho přijetí měl být dodržen i postup vztahující se k přijetí opatření obecné povahy upravený ve správním řádu. Odpůrcem aplikovaný procesní postup v daném případě však odpovídá zákonné formě obsažené v § 23 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, tedy přijetí právního předpisu orgánem samosprávy. Tuto skutečnost shledal městský soud při posouzení napadeného rozhodnutí za podstatnou, neboť není dle soudu akceptovatelné, aby z hlediska materiálního obsahu byl posuzovaný správní akt opatřením obecné povahy, přitom však současně z hlediska procesního postupu na jeho vydání byl aplikován procesní postup vztahující se k vydání právního předpisu.

[6] Městský soud dále připomněl normotvorný proces přijetí nařízení a jeho rozdílnost od řízení podle § 172 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), v rámci něhož je vydáno správní rozhodnutí, resp. opatření obecné povahy.

[7] V nyní posuzované věci tak soud setrval na výše uvedených důvodech, které jej přiměly k odmítnutí návrhu stejně jako v usnesení ze dne 15. 3. 2017, č. j. 3 A 186/2017-110, s tím, že je povinen respektovat vůli zákonodárce stejně jako ústavně stanovené limity své kompetence a při rozhodování je vázán pouze zákony a mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu, a je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo takovou mezinárodní smlouvou (čl. 95 odst. 1 Ústavy), není však oprávněn „jiný právní předpis“ zrušit. K tomu odkázal na náleží Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 19/11.

[8] Stěžovatel napadl usnesení městského soudu kasační stížností. Městskému soudu vytýká nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti a nedostatku důvodů rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] a nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.].

pokračování

[9] K důvodu nezákonnosti usnesení o odmítnutí návrhu stěžovatel uvedl, že městský soud v rámci posuzování splnění podmínky řízení nerespektoval ústavně konformní výklad § 23 odst. 1 písm. a), c) zákona o pozemních komunikacích co do možnosti podrobit soudnímu přezkumu v řízení dle § 101a a násl. s. ř. s. podzákoný právní předpis, který je materiálně opatřením obecné povahy. Ke svému právnímu názoru na splnění podmínky řízení, opačnému oproti právnímu názoru Nejvyššího správního soudu vyjádřenému v rozsudku ze dne 30. 1. 2012, č. j. 9 Ao 8/2011-68, došel městský soud výkladovým postupem, který byl v rozporu s nálezem Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 19/11. Městský soud tak s odkazem na § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. rozhodl nezákonně o odmítnutí návrhu na zrušení nařízení pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení, neboť porušil § 12 odst. 1 s. ř. s. *implicite*, čl. 89 odst. 2 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny. Nezákonné rozhodnutí o odmítnutí návrhu bylo projevem libovůle a mělo za následek zásah do stěžovatelova práva na soudní ochranu proti rozhodnutí správního orgánu dle § 2 s. ř. s., čl. 4 Ústavy a čl. 36 odst. 2 Listiny.

[10] K nezákonnosti usnesení o odmítnutí návrhu spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem stěžovatel poukazuje na závěr městského soudu o tom, zda část § 23 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je v rozporu s ústavním pořádkem. Stěžovatel upozorňuje na skutečnost, že na rozdíl od případů známých z judikatury, je posuzovaný návrh založený na tom, že když už se obec rozhodne regulovat dopravu, má tak učinit v souladu s § 23 odst. 1 písm. a), c) zákona o pozemních komunikacích především tak, aby ve vymezené oblasti neexistovaly celé čtvrti (tj. i bydlíště stěžovatele), na jejichž místních komunikacích neplatí odlišný režim od obecného užívání. Místní komunikace v místě bydlíště stěžovatele nejsou zahrnuty do žádné z příloh č. 2 a 3 napadeného nařízení, přestože bydlíště stěžovatele podle přílohy č. 1 napadeného nařízení spadá do vymezené oblasti s dopravním režimem odlišným od obecného užívání (viz § 1 napadeného nařízení a oblast č. 4 v příloze č. 1 k tomuto nařízení). Pokud by silniční správní úřad přesto v novém opatření obecné povahy označil místní komunikace v místě bydlíště dopravními značkami vyznačujícími odlišný dopravní režim od obecného užívání, byť by tak uspokojil stěžovatele, nebylo by nové opatření v souladu s přílohami č. 2 a 3 napadeného nařízení, čímž by se silniční správní úřad vystavil nebezpečí návrhu na zrušení takového nového opatření obecné povahy např. od osob, které nespádají do kategorie osob uvedených v § 23 odst. 1 písm. c) zákona o pozemních komunikacích. V další části daného okruhu námitek stěžovatel rozporuje tvrzení městského soudu o dostatku možných právních prostředků jako dostatečných nástrojů soudní ochrany jednotlivce.

[11] K nepřezkoumatelnosti usnesení o odmítnutí návrhu stěžovatel doplnil, že se městský soud nijak nevypořádal se zdůvodněním návrhu stěžovatele na podání ústavní stížnosti podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, což stěžovatel pokládá za vadu, kvůli které městský soud předčasně rozhodl o odmítnutí návrhu. Městský soud považoval za neakceptovatelné, aby z hlediska materiálního obsahu byl posuzovaný správní akt opatřením obecné povahy, přitom však z hlediska postupu jeho vydávání byl aplikován procesní postup vztahující se k vydávání právního předpisu. Stěžovatel namítal, že část § 23 odst. 1 a 3 zákona o pozemních komunikacích je protiústavní, jestliže zmocňuje obce k podzákoné normotvorbě, jejímž výsledkem není právní předpis i v materiálním smyslu, nýbrž opatření obecné povahy v materiálním smyslu. Městský soud neuvedl, v čem byla tato argumentace nesprávná, a tudíž proč nemohl usoudit na protiústavnost daného ustanovení zákona o pozemních komunikacích.

[12] Závěrem stěžovatel navrhuje, aby kasační soud podal návrh dle čl. 95 odst. 2 Ústavy a navrhl Ústavnímu soudu zrušení části § 23 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, a to textu *v nařízení obce* v první větě a textu *V nařízení obce* v poslední větě, a části § 23 odst. 3 zákona, a to textu *V nařízení*. Platné znění části § 23 odst. 1 zákona bylo Ústavním soudem shledáno materiálně za opatření obecné povahy z důvodu konkrétního vymezení předmětu

právní úpravy. Tomu neodpovídá zákonodárcem zvolená forma pro tento správní akt v podobě právního předpisu, jehož znakem je obecnost vymezení předmětu právní úpravy. Zákonodárce nemůže s formami práva nakládat libovolně bez ohledu na obsah. Za použití principů proporcionality a subsidiarity pak při srovnání právního předpisu a opatření obecné povahy je ve vztahu k zachování základního práva uvedeného v čl. 36 odst. 2 Listiny méně omezující forma opatření obecné povahy. Naopak forma právního předpisu vylučuje soudní přezkum ve správním soudnictví. Jinými slovy, z citovaného odůvodnění nálezu Ústavního soudu (sp. zn. Pl. ÚS 19/11) nevyplývají kritéria přezkumu pro fázi vydávání právních předpisů, které jsou materiálně opatřením obecné povahy. Před tuto otázku by byl každý správní soud postaven na základě určujících hledisek přezkumu opatření obecné povahy, která vyplývají z § 101d odst. 2 s. ř. s.

[13] S ohledem na uvedené stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[14] Odpůrce námitky stěžovatele odmítl s tím, že napadené nařízení vydal v přenesené působnosti na základě a v mezích § 23 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Odpůrce zdůrazňuje, že je povinen respektovat zákonnou formu obsaženou v § 23 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a nemůže a nesmí použít postup dle § 172 správního řádu, tj. pro opatření obecné povahy. Odpůrce tak nemohl dodržáním zákonné formy obsažené v § 23 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích zkrátit procesní práva navrhovatele.

[15] S ohledem na aktuální judikaturu Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu je odpůrce přesvědčen, že napadené nařízení bylo vydáno orgánem, který k tomu měl pravomoc; nařízení bylo v souladu se zákonným zmocněním vydáno pro účely organizování dopravy na území hl. m. Prahy. Jedinou zákonnou podmínkou podle shora citovaného zákonného zmocnění je, že nebude užitím místních komunikací v souladu s vydaným nařízením ohrožena bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích a jiný veřejný zájem. Tato podmínka je podle názoru odpůrce v případě nařízení splněna.

[16] Odpůrce má za to, že navrhovatel podává kasační stížností (i žalobou) návrh na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a a násl. s. ř. s., ačkoliv ve skutečnosti požaduje zrušení právního předpisu obce Ústavním soudem (v důsledku navrhovaného zrušení částí § 23 zákona o pozemních komunikacích), aniž by došlo ke splnění podmínek pro podání ústavní stížnosti a s ní spojeného návrhu na zrušení nařízení či částí zákona o pozemních komunikacích ze strany navrhovatele, tj. k podání stížnosti navrhovatele ve lhůtě dvou měsíců od doručení rozhodnutí o posledním procesním prostředku, který zákon stěžovateli k ochraně jeho práva poskytuje. Jestliže tedy navrhovatel tvrdí, že nařízení je opatřením obecné povahy, nechť dle odpůrce využije všechny procesní prostředky, které zákon navrhovateli k ochraně jeho práva poskytuje, a poté případně v zákonné lhůtě podá k Ústavnímu soudu příslušnou ústavní stížnost a s ní spojený návrh na zrušení nařízení či částí § 23 zákona o pozemních komunikacích.

[17] Obdobně jako ve vyjádření k žalobě odpůrce připomíná, že po vydání nařízení byl zpracován projekt dopravního značení tzv. zón placeného stání zřízených nařízením ve vymezených oblastech hl. města Prahy; v uvedeném projektu byl specifikován návrh konkrétního dopravního značení v zónách placeného stání. Následně byly podány jednotlivé žádosti k příslušným silničním správním úřadům o stanovení místní úpravy provozu na místních komunikacích, ke kterým se vyjadřovaly příslušné orgány Policie ČR. Tyto žádosti o stanovení místní úpravy provozu na místních komunikacích byly podávány v souladu s vydaným nařízením, které prostorově vymezuje jednotlivé oblasti hl. m. Prahy. Příslušné silniční správní úřady projednaly jednotlivé návrhy spolu s námitkami a připomínkami občanů a právnických osob a vydaly opatření obecné povahy v souladu s § 172 správního řádu, jimiž byly stanoveny místní

pokračování

úpravy provozu na místních komunikacích. Rovněž navrhovatel mohl stejně jako ostatní občané a právnické osoby využít svých procesních práv dle správního řádu a podat námitky ohledně místní úpravy provozu na místních komunikacích, kterou se cítil dotčen. Nic takového však netvrdí.

[18] Odpůrce uvádí, že navrhovatel v kasační stížnosti přiznává podstatu žalobního návrhu: „*Když už se obec rozhodne regulovat dopravu, má tak činit v souladu s § 23 odst. 1 písm a) a c) ZoPK především tak, aby ve vymezené oblasti neexistovaly celé čtvrti (tj. i bydliště navrhovatele), na jejichž místních komunikacích neplatí odlišný režim od obecného užívání.*“ Odpůrce je přesvědčen, že samotným navrhovatelem uvedený motiv návrhu i kasační stížnosti je nesprávný. Z § 23 zákona o pozemních komunikacích jednoznačně vyplývá, že obec je oprávněna ve svém nařízení vymezit oblasti obce, v nichž zřídí parkovací zóny. Z nařízení vyplývá, že vymezené oblasti obce (zřízené zóny parkovacího stání) nepokrývají celé území hl. m. Prahy a ani celá území jednotlivých městských částí, vyjma území MČ Praha 1 a MČ Praha 2, což je dáno jejich historickým umístěním v centru města uvnitř kompaktní činžovní či jiné obytné zástavby. Již ve vyjádření k návrhu odpůrce uvedl, že oblasti obce byly zřízeny na základě dlouhodobého vyhodnocování dopravy v klidu s ohledem na místní specifika, a nikoliv plošně bez ohledu na proporcionalitu. Odpůrce je přesvědčen, že nařízení je vydáno v souladu se zákonem a navrhovatel uplatňuje svou žalobou a kasační stížností své parciální osobní zájmy v dotčené oblasti MČ Praha 4, které by ve svém důsledku ohrozily fungování dopravy v klidu na území hl. m. Prahy.

[19] Stěžovatel v replice k vyjádření odpůrce poznamenává, že v Praze bylo o jeho návrhu rozhodnuto jinak, než by bývalo bylo o stejném návrhu rozhodnuto v Brně. V této souvislosti odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 11. 2018, č. j. 64 A 7/2018-122, v němž krajský soud vyjádřil právní názor, že nařízení, které je materiálně opatřením obecné povahy, lze samostatně přezkoumat v soudním řízení.

[20] Podle stěžovatele musí být v řízení o kasační stížnosti respektován rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2012, č.j. 9 Ao 8/2011-68, ze kterého vyplývá, že na základě právního názoru Ústavního soudu je nařízení vydané dle § 23 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích přezkoumatelné ve správním soudnictví v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Odchýlit se by bylo možné pouze postupem dle § 17 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel připomíná, že v řízení vedeném u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 9 Ao 8/2011 a v řízení vedeném městským soudem pod sp. zn. 3 A 17/2019 byl předmět řízení identický, a to nařízení vydané na základě § 23 odst. 1 písm. a), c) zákona o pozemních komunikacích. Proto by podle stěžovatele měl být respektován rozsudek NSS ze dne 14. 9. 2005, č. j. 2 Afs 180/2004-44, podle něhož ústavně konformní výklad právního předpisu provedený v rozhodnutí Ústavního soudu je pro obecné soudy závazný i ve skutkově a právně obdobných věcech.

[21] Stěžovatel dodává, že zatím jediným výsledkem napadeného usnesení je kvůli nerespektování právního názoru Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu stav, kdy se nařízení vydané na základě § 23 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích ocitá mimo jakoukoliv soudní kontrolu, protože Ústavní soud ho odmítá přezkoumávat v rámci abstraktní kontroly právních norem a městský soud odmítá přezkum v rámci řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

[22] Nejvyšší správní soud přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo

(§ 102 s. ř. s.), a stěžovatel doložil, že má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[23] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti; neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[24] Kasační stížnost je důvodná.

[25] V případě, že je kasační stížností napadáno usnesení městského soudu, kterým byla žaloba odmítnuta, popř. řízení zastaveno, posuzuje kasační soud toliko naplnění důvodu dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy, zda z hlediska zákona ob stojí důvody, pro které bylo stěžovateli odepřeno věcné posouzení jeho žaloby. Odmítl-li městský soud žalobu a nezabýval-li se jí věcně, přezkoumává Nejvyšší správní soud v kasačním řízení jen to, zda městský soud v daném případě správně posoudil nesplnění podmínek řízení; věcný obsah žaloby však přezkoumávat nemůže (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65, či ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98).

[26] Spornou otázkou v dané věci je povaha napadeného nařízení hl. m. Prahy č. 19/2017 Sb. hl. m. Prahy, kterým se vymezují oblasti hlavního města Prahy, ve kterých lze místní komunikace nebo jejich určené úseky užít za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy. Stěžovatel se domáhal zrušení nařízení prostřednictvím návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a s. ř. s. Rozhodné pro posouzení věci je, zda se v daném případě o takové opatření jedná.

[27] K tomu, co je třeba rozumět opatřením obecné povahy, se vyslovil Nejvyšší správní soud již 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).

[28] Napadené nařízení bylo vydáno na základě usnesení Rady hl. m. Prahy ze dne 26. 9. 2017 podle § 44 odst. 2 zákona o hl. m. Praze, a § 23 odst. 1 písm. a), c) zákona o pozemních komunikacích; s účinností od 1. 2. 2018.

[29] Nařízení vymezuje jednotlivé oblasti hl. m. Prahy, v nichž byla zavedena regulace předvídaná v § 23 odst. 1 písm. a) a c) zákona o pozemních komunikacích, a způsob placení sjednané ceny, jakož i způsob prokazování jejího zaplacení. Vymezené oblasti jsou uvedeny v přílohách č. 1 - 3, na které odkazuje paragrafové znění nařízení.

[30] Vymezit území obce, na kterém bude regulováno stání vozidel a dále v souladu s cenovými předpisy stanoven v tomto území poplatky, obcím umožňuje § 23 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích: „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,

pokračování

c) k stání silničního motorového vozidla provozovaného právnickou 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, nebude-li tímto užitím obřezána 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.“

[31] Citované ustanovení se jako celek vztahuje k organizování dopravy v obci a představuje nástroj, který mohou obce využít v případech, že budou dány důvody (mající původ v místních podmínkách) pro přijetí zvláštních pravidel týkajících se parkování a obecně odstavování vozidel na místních komunikacích.

[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. 9 Ao 8/2011 - 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 popsaneho 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 nařízení, 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).

[33] Nejvyšší správní soud nadto již několikrát vyslovil, že v případě správního aktu, kterému je zákonem přidělena výslovně jiná forma než opatření obecné povahy, může formu takového správního aktu mimo zákonodárce samého měnit pouze Ústavní soud, který – aniž by překročil svoji pravomoc, může zasáhnout v případě, kdy by právem stanovená forma aktu neodpovídala jeho obsahu (viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 Ao 7/2010 - 65, sp. zn. 3 Ao 6/2011).

[34] S uvedeným koresponduje i nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/11, v němž Ústavní soud mimo jiné vyslovil: „*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. Možnost přezkumu otázky, zda ten který akt materiálně je či není opatřením obecné povahy, zůstává Ústavnímu soudu vždy otevřena. Akty orgánů veřejné správy, které jsou prima facie právními předpisy, neboť jsou tak označeny v příslušném zákoně, jenž zmocňuje k jejich vydání, budou vždy primárně přezkoumávány v rámci řízení o kontrole norem, ledaže by v některém z takových řízení Ústavní soud došel k závěru, že takový akt (resp. akt stejného druhu, vzešlý z činnosti subjektů veřejné moci, z konkrétní právní úpravy a za vymezených skutkových okolností) má být napříště posuzován podle svého materiálního pojetí, tedy kupř. jako opatření obecné povahy.“

[35] Městský soud svůj postup v dané věci odůvodnil v zásadě odkazem na své předešlé usnesení v typově shodné věci. Jakkoli se městský soud snažil předestřenou argumentací odchýlit od materiálního přezkumu opatření obecné povahy, ani tato argumentace není způsobilá překlenout vázanost soudů právním názorem Ústavního soudu.

[36] Nejvyšší správní soud konstatuje, že na základě dosavadní judikatury, od níž neshledal důvodu se odchýlit, napadené nařízení z materiálního hlediska naplňuje definici opatření obecné povahy. Jakkoli argumentace městského soudu zcela jistě není nepřipadná, neshledal Nejvyšší správní soud dostatečně silný důvod pro přehodnocení svých dosavadních závěrů vycházejících z judikatury Ústavního soudu, kterou Nejvyšší správní soud při svém rozhodování nemůže bez dalšího ignorovat.

[37] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto napadené usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrací k dalšímu řízení; v něm podrobí opatření obecné povahy, jehož zrušení se stěžovatel domáhal, přezkumu v intencích algoritmu, který Nejvyšší správní soud vymezil v rozsudku sp. zn. 9 Ao 8/2011. Současně městský soud rozhodne o nákladech řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 9. října 2020

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu