

U s n e s e n í

Městský soud v Praze rozhodl v právní věci navrhovatelů: a) **T. Z.**, bytem K. 1498/11, P.6, b) **„Kolumbus“ s.r.o.**, IČ 25143981, se sídlem Čelakovského 843/5, Slaný, c) **Ing. M. D.**, bytem A. s. 949, P., d) **J. M.**, bytem N. H. p. 110/9, P. 6, e) **L. K.**, bytem V. Š. 266/3, Ř., f) **Bc. J. R.**, bytem D. 1419, H., g) **J. H.**, bytem F. 1299/8, P. 8, h) **Ing. K. L.**, bytem V S. 347/24, P. 6, všichni zastoupeni Mgr. Ondřejem Pecákem, advokátem, se sídlem Na Ořechovce 199/24, Praha 6, proti odpůrci: **Hlavní město Praha**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, v řízení o návrhu na zrušení nařízení č. 7/2016 Sb. hl. m. Prahy, usnesení č. 244/2016 Rady hl. m. Prahy a navazujícího rozhodnutí o umístění dopravního značení,

t a k t o :

- I. Návrh na zrušení nařízení hl. m. Prahy č. 7/2016 Sb. hl. m. Prahy ze dne 5. 4. 2016, 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, ve znění pozdějších předpisů, **s e o d m í t á .**
- II. Návrh na zrušení usnesení rady hl. m. Prahy č. 244 ze dne 9. 2. 2016 **s e o d m í t á .**
- III. Návrh na zrušení navazujícího rozhodnutí o umístění dopravního značení **s e o d m í t á .**
- IV. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- V. Navrhovatelé ad a) se vrací soudní poplatek ve výši 5 000 Kč.
- VI. Navrhovatelé ad b) se vrací soudní poplatek ve výši 5 000 Kč.
- VII. Navrhovatelé ad c) se vrací soudní poplatek ve výši 5 000 Kč.
- VIII. Navrhovatelé ad d) se vrací soudní poplatek ve výši 5 000 Kč.
- IX. Navrhovatelé ad e) se vrací soudní poplatek ve výši 5 000 Kč.
- X. Navrhovatelé ad f) se vrací soudní poplatek ve výši 5 000 Kč.
- XI. Navrhovatelé ad g) se vrací soudní poplatek ve výši 5 000 Kč.
- XII. Navrhovatelé ad h) se vrací soudní poplatek ve výši 5 000 Kč.

O d ů v o d n ě n í :

Navrhovatelé se předmětným návrhem domáhají zrušení nařízení č. 7/2016 Sb. hl. m. Prahy a usnesení č. 244/2016 Rady hl. m. Prahy a navazujícího rozhodnutí o umístění dopravního značení. Nařízením č. 7/2016 Sb. hl. m. Prahy (dále též „napadené nařízení“) byly vymezeny oblasti hlavního města Prahy, ve kterých lze místní komunikace nebo jejich určené úseky užít za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy. Usnesením č. 244/2016 Rady hl. m. Prahy ze dne 9. 2. 2016 byly schváleny Ceníky parkovacích oprávnění a karet v zónách placeného stání pro oblasti 1, 2, 3, 4, 5, 5-1, 5-2, 5-3, 5-4, 6, 7, 8, 8-1, 8-2, 8-3, 9, 12, 13, 16 a 22 na území hlavního města Prahy tvořících přílohu předmětného usnesení.

Městský soud v Praze nejprve zkoumal, zda v daném případě jsou splněny podmínky řízení.

V první řadě posuzoval, zda napadené akty, které navrhovatelé pokládají za opatření obecné povahy, těmito opatřeními skutečně jsou.

Soud si je vědom skutečnosti, že těmito otázkami se již v rámci rozhodovací praxe zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 1. 2012, č. j. 9 Ao 8/2011 – 68, v němž ve vztahu k nařízení hl. m. Prahy č. 11/2007 Sb. h. m. Prahy konstatoval, že nařízení vymezuje jednotlivé oblasti obce, 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, na které odkazuje paragrafové znění nařízení. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že posuzované nařízení je opatřením obecné povahy. Vyšel přitom z usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 14/08, dostupném z <http://nalus.usoud.cz>, v němž Ústavní soud mj. uvedl, že „Účelem ust. § 23 odst. 1 ZPK je zajištění organizování dopravy na území obce, kterého obec může dle tohoto ustanovení dosáhnout zákazem obecného užívání části místních komunikací osobám neuvedeným pod písm. a) až c), resp. vyhrazením části místních komunikací rezidentům a abonentům, za současného zpoplatnění tohoto užití. Jak je uvedeno shora, právním předpisem, jenž stanoví povinnost nad rámec zákona, je Ceník, nikoli samotné Nařízení, když z výkladu předmětného ustanovení plyne, že jeho účelem je toliko jen prostorová konkretizace vyhrazeného a zpoplatněného území obce, popř. konkretizace způsobu placení sjednané ceny a prokazování jejího zaplacení. Jinak řečeno, zatímco Ceník ukládá neurčitému okruhu osob, vymezenému definičními znaky (např. trvalé bydliště, vlastnictví nemovitosti), právní povinnost uhradit poplatek za parkování v obecně vymezeném území obce (dle zón), Nařízení tomuto okruhu osob konkrétně vymezuje Ceníkem zpoplatněné území obce (místní komunikace) a konkretizuje v místních podmínkách jednotlivé zóny vyhrazeného stání, což však ve svém důsledku materiálně není nic jiného, než hromadné rozhodnutí o umístění svislého a vodorovného dopravního značení [...]. [...] Nařízení splňuje definiční znaky opatření obecné povahy, když 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.“ Uvedeným závěrem byl Nejvyšší správní soud vázán.

Přesto soud dospěl k závěru, že napadené nařízení není opatřením obecné povahy, a to z důvodů, které pro jejich závažnost vedly soud k odchýlení se od stávající judikatury:

Dle § 171 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), závazné opatření obecné povahy není právním předpisem ani rozhodnutím.

Podle § 23 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon 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 zajištění celního odbavení,

c) k stání silničního motorového vozidla provozovaného právnickou nebo fyzickou osobou za účelem podnikání podle zvláštního právního předpisu,^{12a)} 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 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.

Zákonodárce ve výše uvedeném ustanovení zákona o pozemních komunikacích zmocnil obce omezit obecné užívání pozemních komunikací, resp. regulovat na svém území silniční provoz. Omezení obecného užívání pozemní komunikace spočívá ve stanovení povinnosti platit za činnost jinak patřící do (bezplatného) obecného užívání. Pro nástroj regulace silničního provozu omezujícím obecné užívání a provoz na konkrétně určených úsecích pozemních komunikací byla stanovena zákonodárcem forma nařízení, což představuje úpravu korespondující formě právních předpisů územních samosprávných celků. Zákon výslovně, tedy jednoznačně, stanoví formu nařízení, jakožto normativního správního aktu.

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.

Správní řád, který obsahuje obecnou úpravu opatření obecné povahy, neuvádí pozitivní definici této formy správního aktu, vymezuje opatření obecné povahy pouze negativně jako (závazný) správní akt, který není právním předpisem ani rozhodnutím.

Opatřením obecné povahy může být každý – byť takto výslovně v zákoně neoznačený – akt, který naplní pojmové znaky, jimiž je skutečnost nebýt právním předpisem ani rozhodnutím. Z výše označeného nálezu Ústavního soudu lze vysledovat přednost materiálního pojetí opatření obecné povahy před formálním, což se projevilo právě v posouzení rozhodnutí o stanovení dopravního značení jako typického příkladu opatření obecné povahy (na což již bylo poukazováno Nejvyšším správním soudem v usnesení ze dne 6.8.2010, č.j. 2 Ao 3/2010-55), i přesto, že zákon o provozu na pozemních komunikacích výslovně stanoví dopravního značení jako opatření obecné povahy neoznačuje.

Jak již bylo výše uvedeno, posuzovanému správnímu aktu zákon o pozemních komunikacích přímo stanoví jako formu správní činnosti nařízení, tedy právní předpis obce, jehož obecná

právní úprava se nachází v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (§ 102 odst. 2 písm. d), potažmo v daném případě i v zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů (§ 44 odst. 2).

Z hlediska posouzení napadeného nařízení po materiální stránce soud uvádí, že vyšel z judikatury Nejvyššího správního soudu, konkrétně z rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, kde s odkazem na právní doktrínu soud uvedl, že právní předpis obsahuje zpravidla více právních norem; mezi materiální znaky právních norem patří vedle regulativnosti, právní závaznosti a vynutitelnosti státní mocí též jejich obecnost, a to jednak obecnost co do předmětu právní úpravy, jednak obecnost co do subjektu právní normy. Dále soud vyšel i z rozsudku ze dne 6. 8. 2010, č. j. 2 Ao 3/2010-55, z něhož vyplývá, že *„Obecností co do předmětu se rozumí, že právní norma obecně vymezuje svou skutkovou podstatu, tedy že nikdy nemůže řešit konkrétní případ. Opatření obecné povahy s konkrétním předmětem a obecně vymezenými adresáty představuje v tomto znaku protipól právní normy, neboť svůj předmět vymezuje nikoliv obecně, ale právě konkrétně (a proto nemůže v žádném případě mít povahu právní normy). Typickým příkladem zde může být již shora zmiňované dopravní značení umístěné na určité křižovatce: např. dopravní značky „Dej přednost v jízdě!“ a „Hlavní pozemní komunikace“ umístěné na křižovatce ulic A. a B. v obci C. řeší konkrétní dopravní situaci v tomto místě. Pro posouzení obecnosti právní normy co do subjektů (viz str. 150 citovaného díla V. Knappa) není rozhodující kvantitativní hledisko, tj. počet subjektů, jimž je právní norma adresována, ani to, zda počet jejich subjektů je neomezený, „a neznamena ani, jak se někdy tvrdívá, že by počet jejich subjektů musil být neurčitý“.....Obecnost právní normy tedy nespočívá v počtu jejich subjektů (v tom, zda je určitý nebo neurčitý), ale ve způsobu jejich určení, tj. v tom, zda jsou určeny druhově jako množina subjektů vymezená určitými znaky. Obecnost právní normy co do jejich subjektů je pak dána tehdy, jestliže jejím subjektem jsou všechny subjekty práv, které jsou prvkem dané množiny.“*

Materiální pojmání opatření obecné povahy nemůže dle soudu překlenout skutečnost, že výslovně vyjádřenou vůli zákonodárce bylo rozhodovat o tomto dopravním omezení formou normativního správního aktu.

Soud si je vědom, že možnost materiálně považovat zákonem výslovně stanovenou formu právního předpisu obce za opatření obecné povahy připustil Ústavní soud v případě územního plánu, který byl vydán ve formě obecně závazné vyhlášky, avšak dle Městského soudu v Praze se nejedná o kvalitativně stejnou otázku.

Územní plán vydaný ve formě obecně závazné vyhlášky byl totiž soudně přezkoumáván v době, kdy se na základě zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, územní plány obcí již vydávaly ve formě opatření obecné povahy, aniž by však tento zákon výslovně ve svých přechodných ustanoveních stanovil, jak posuzovat územní plány pořízené a schválené podle předchozího zákona, tj. zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, tedy vydané ve formě obecně závazné vyhlášky. Nadto i následná novela nového stavebního zákona výslovně stanovila, že obecně závazné vyhlášky o územním plánu obce se považují za opatření obecné povahy.

Městský soud v Praze neopomněl, že podle usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 14/08 je účelem nařízení hl. m. Prahy č. 11/2007 Sb. hl. m. Prahy prostorová konkretizace vyhrazeného a zpoplatněného území obce, popř. konkretizace způsobu placení

sjednané ceny a prokazování jejího zaplacení. Nařízení neurčitěmu okruhu osob, vymezenému definičními znaky (např. trvalé bydliště, vlastnictví nemovitosti) konkrétně vymezuje zpoplatněné území obce (místní komunikace) a konkretizuje v místních podmínkách jednotlivé zóny vyhrazeného stání, což ve svém důsledku materiálně představuje hromadné rozhodnutí o umístění svislého a vodorovného dopravního značení, a proto podle Ústavního soudu splňuje definiční znaky opatření obecné povahy. Soud si je vědom i závěrů v následně vydaném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2012, č. j. 9 Ao 8/2011-68, a skutečnosti, že v daném případě byl Nejvyšší správní soud vázán předcházejícím usnesením Ústavního soudu, proto také při posouzení nařízení hl. m. Prahy č. 11/2007 Sb. hl. m. Prahy vycházel z výše uvedených závěrů obsažených v označeném usnesení Ústavního soudu a podrobil testu zákonnosti posuzované nařízení. V rámci posouzení zákonnosti postupu odpůrce Nejvyšší správní soud uvedl, že při vydání nařízení postupoval odpůrce v souladu s § 68 odst. 4 zákona o hlavním městě Praze. K vyhlášení nařízení ve smyslu § 45 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze došlo pod č. 11/2007 Sbírky právních předpisů hlavního města Prahy, jeho změny pod č. 10/2008; 4/2009; 16/2009 a 11/2010 Sbírky právních předpisů hlavního města Prahy. Zároveň byla zachována forma nařízení, která je předvídaná v § 23 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

Z uvedeného posouzení Nejvyšším správním soudem tedy 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, jinými slovy soud se touto otázkou vůbec nezabýval. Právě v této skutečnosti se však dle Městského soudu v Praze 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 Městský soud v Praze shledává při posouzení napadeného rozhodnutí za velmi 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.

Nejvyšší správní soud ve výše zmiňovaném rozsudku rovněž dospěl k závěru při přezkumu pravomoci odpůrce, že jeho pravomoc je dána ust. § 23 zákona o pozemních komunikacích, blíže tuto otázku nezkoumal. Nezabýval se proto tím, že v obecné rovině není odpůrce zmocněn k vydání opatření obecné povahy, je tomu tak pouze stanoví-li tak zvláštní zákon. V daném případě tímto zákonem je zákon o pozemních komunikacích, který však v § 23 neuvádí opatření obecné povahy, nýbrž jako zákonnou formu výslovně označuje nařízení, tedy formu právního předpisu. Lze konstatovat, že napadené nařízení nebylo vydáno způsobem předvídaným v ustanovení § 172 a násl. správního řádu, založeným na umožnění dotčeným osobám se k návrhu opatření vyjádřit a podávat připomínky nebo námítky. Jinými slovy, napadené nařízení bylo projednáváno a přijímáno v normotvorném procesu, který však není správním řízením ve smyslu § 172 a násl. správního řádu. Je třeba dodat, že napadené nařízení shledal právním předpisem i odpůrce, neboť takto přistoupil k němu v procesu jeho vydání.

I když není vyloučena existence právního úkonu, který je po materiální stránce opatřením obecné povahy, nicméně řízení o jeho přijetí výslovně upraveno není a pod režim správního řádu jej nelze podřadit, soud má za to, že taková praxe by z výše uvedených důvodů nebyla akceptovatelná.

Městský soud v Praze řešenou otázku posuzoval i v návaznosti na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. ledna 2011, č. j. 8 Ao 7/2010 – 65, v němž Nejvyšší správní soud mimo jiné uvedl, že „*Právní institut opatření obecné povahy byl do právního řádu České republiky zaveden správním řádem s účinností k 1. 1. 2006. Soudní ochrana před nezákonnými opatřeními obecné povahy je upravena v soudním řádu správním, do něhož byla vnesena s účinností k 1. 5. 2005 zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích. Žádný z těchto předpisů však vyčerpávajícím způsobem nedefinuje, co se opatřením obecné povahy rozumí; pouze v § 171 správního řádu, jež uvozuje část šestou upravující tento institut, je uvedeno, že „podle této části postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím“.* Zákonná definice tedy spočívá toliko v negativním vymezení. Judikatura se pak pokusila doplnit také pozitivní vymezení opatření obecné povahy jako aktu s konkrétně určeným předmětem regulace a s obecně vymezeným okruhem adresátů. V současném chápání jde tedy o správní akt smíšený, který (materiálně) zahrnuje jak prvek individuálního, tak normativního aktu. O toto judikatorní pozitivní vymezení se opírali navrhovatelé, odkazující především na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/07. Závěry, které z něj dovozovali, však na posuzovanou věc nedopadají.....Zákon o ochraně ovzduší v § 48 odst. 2 písm. c) výslovně stanoví, že „kraj vydává v přenesené působnosti nařízením program ke zlepšení kvality ovzduší“. Podle § 7 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích „na základě a v mezích zákona rada vydává právní předpisy v přenesené působnosti, je-li k tomu kraj zákonem zmocněn; tyto právní předpisy se nazývají nařízení kraje“. Dle § 8 téhož zákona (odstavce 2 až 4) „obecně závazná vyhláška kraje a nařízení kraje nabývá platnosti dnem vyhlášení ve Věstníku právních předpisů kraje. Dnem vyhlášení právního předpisu kraje je den rozeslání příslušné částky Věstníku, který musí být uveden v jejím záhlaví. Právní předpis kraje nabývá účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení ve Věstníku, pokud v něm není stanoven pozdější počátek účinnosti.“. Z citovaných ustanovení vyplývá, že program ke zlepšení kvality ovzduší kraj vydává formou nařízení v přenesené působnosti, tedy právním předpisem (vydávaným územním samosprávným celkem). Pro úplnost je vhodné poznamenat, že nabytí platnosti a účinnosti Programu nebylo zpochybněno. Formu aktu, v níž má být Program vydán (právní předpis), tedy stanoví výslovně zákon. Přitom žádné okolnosti případu nezaložily pochybnost k úvaze, že se snad nejedná o právní předpis i z hlediska materiální stránky.....“ Nejvyšší správní soud rovněž uvedl, že si je vědom judikatury Ústavního soudu - např. citovaný nálezy Pl. ÚS 14/07 či další plenární nálezy Pl. ÚS 24/99 ze dne 23. 5. 2000 nebo Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009; všechna citovaná rozhodnutí ale spojoval předpoklad, že nebyl dán jediný možný výklad příslušného aktu. Konkrétně Nejvyšší správní soud uvedl, že „V nálezu z roku 2000 např. musel Ústavní soud posoudit právní povahu „rozhodnutí vlády“ (dle § 17 odst. 5 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění), které zároveň zrušil. Uvedl, že „dle čl. 78 Ústavy jedinou formou právně normativního aktu, kterou je vláda oprávněna přijímat, je nařízení, a to s podmínkou publikace ve Sbírce zákonů. V dané věci vzniká tudíž rozpor mezi právně normativním obsahem aktu vlády a absencí tomu odpovídající právní formy.“. V citovaném nálezu z roku 2009 Ústavní soud dokonce zrušil ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny, neboť jej posoudil nikoliv dle jeho formálního označení jako ústavní zákon, ale z hlediska materiálního jako individuální právní akt, neboť namísto požadovaného prvku obecnosti ve vztahu k okruhu adresátů a situaci dopadal na konkrétně určený subjekt (Poslaneckou sněmovnu Parlamentu České republiky

zvolenou v roce 2006) a konkrétní situaci (skončení jejího volebního období). Ústavní soud dovodil, že ústavodárci chyběla kompetence vydat individuální právní akt a zdůraznil (stejně jako ve výše citovaném nálezu z roku 2000), že „z pojmu právního státu, jenž nachází své ústavní zakotvení v čl. 1 Ústavy, vyplývá princip, dle něhož ani zákonodárce, ani exekutiva nemůže s formami práva, tj. s prameny práva, nakládat libovolně, nýbrž se musí řídit hledisky ústavodárce, jakož i hledisky dalšími, zejména, přípustnosti a jasnosti.“ Nejvyšší správní soud dále konstatoval, že sám také několikrát řešil materiální povahu právního aktu, a s ní přípustnost návrhu, resp. pravomoc soudu o návrhu rozhodovat, přičemž mimo jiné poukázal na rozsudek ze dne 9. 8. 2010, č. j. 4 Ao 4/2010 – 195, v němž soud řešil povahu usnesení zastupitelstva hlavního města Prahy o členění hlavního města Prahy na volební obvody pro obecní volby konané 15. – 16. října 2010 a dospěl k závěru, že (chybí-li výslovná úprava zákona o formě takového aktu) se jedná o opatření obecné povahy, nikoli o „rozhodnutí organizační povahy sui generis“, jak tvrdil odpůrce, neboť předmětem jeho regulace byla konkrétně vymezená situace – konkrétní volby do obecního zastupitelstva. Soud v tomto rozsudku zdůraznil, že „zákon nepředpokládá, že by členění území obce na volební obvody mělo být prováděno obecně závazným právním předpisem, ergo obecně závaznou vyhláškou“... Pakliže by zákonodárce upřednostnil, aby členění území obce na volební obvody bylo prováděno obecně závaznou vyhláškou, bylo by třeba, aby již v zájmu právní jistoty tento formální atribut de lege ferenda výslovně zakotvil do zákona“. Nejvyšší správní soud uzavřel, že „Úvahy soudu o tom, zda napadený akt je opatřením obecné povahy či nikoliv, jsou namístě, pokud ovšem zákonné pojmenování takového aktu zcela chybí, či pokud došlo k zásadní změně právní úpravy, přičemž chybějí výslovná přechodná ustanovení. Rozhodujícím kritériem pro posouzení, zda se jedná o opatření obecné povahy, nemůže být pouze to, zda daný akt za opatření obecné povahy výslovně označuje příslušný zákon. To však neznamená, že jakýkoli akt, který není zákonem označen za opatření obecné povahy, který kdokoli napadne jako „opatření obecné povahy“, může být v tomto smyslu podroben přezkumu správního soudu. Brání tomu existence výslovné zákonné úpravy formy daného právního aktu. Jestliže zákon (popř. ústavní zákon) výslovně stanoví formu příslušného právního aktu, a tato forma je dodržena, není tu zpravidla prostor pro jiné soudní hodnocení povahy takového aktu. Výjimečně se tak může stát za situace, kdy tato právní úprava doznala později podstatné změny (viz „starý“ a „nový“ stavební zákon). Projevili-li zákonodárci jednoznačně vůli, aby právní akt byl vydán v určité formě, a při této vůli setrvá, nemůže soud ve správním soudnictví tuto formu zvrátit. Pokud by si obecný soud takovou pravomoc osvojil, narušil by principy dělby moci a právní jistoty. Mimo zákonodárce samého je to pouze Ústavní soud, který – aniž by svou pravomoc překročil - může zasáhnout v případě, kdy by právem stanovená forma aktu neodpovídala jeho obsahu.“

V nyní posuzované věci navrhovatelé uvádí, že posuzované nařízení je opatřením obecné povahy. Přitom argumentují, že zasahuje do jejich práv. Soud se s uvedeným neztotožňuje a nesouhlasí s argumentací navrhovatelů o povaze tohoto aktu. Zákon výslovně stanoví, že napadené nařízení vydává obec formou nařízení, tj. formou právního předpisu. Stejně jako Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku i zdejší soud uvádí, že je povinen respektovat vůli zákonodárce stejně jako ústavně stanovené limity své kompetence. Soud je při rozhodování 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, jak požadují navrhovatelé, a vůbec již ne v řízení upraveném pro zcela jiný právní institut, zde v řízení dle § 101a a násl. s. ř. s.

Uvedený závěr podporuje i nálezn Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 19/11, v němž se soud vyslovil 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. Možnost přezkumu otázky, zda ten který akt materiálně je či není opatřením obecné povahy, zůstává Ústavnímu soudu vždy otevřena.“

Je třeba dodat, že zákon o pozemních komunikacích byl opakovaně novelizován (od vyhlášení usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 14/08 do data vydání napadeného nařízení dne 5. 4. 2016 desetkrát), avšak vůle zákonodárce co do formy nařízení zůstala nezměněna.

Soud shledává vhodným uvést, že tímto rozhodnutím nebyla odepřena navrhovatelům soudní ochrana, neboť právní řád České republiky má dostatek institutů i k odstranění nezákonnosti právních předpisů. Podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky rozhoduje Ústavní soud „o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem“, dle písm. b) „o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem“. Podrobný postup upravuje § 64 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu; v odstavci 2 je uveden výčet subjektů oprávněných k podání návrhu na zrušení „jiného právního předpisu“ (např. věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad).

Městský soud v Praze dospěl k závěru, že napadené nařízení není opatřením obecné povahy, a proto nejsou vzhledem k neexistenci předmětu specifického řízení dle § 101a a násl. s. ř. s. splněny podmínky řízení. Proto soud v I. výroku tohoto usnesení návrh podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl.

Dále se soud zabýval otázkou, zda druhý z napadených aktů, tedy usnesení rady hl. m. Prahy č. 244 ze dne 9. 2. 2016, jímž byly schváleny Ceníky parkovacích oprávnění a karet v zónách placeného stání pro oblasti 1, 2, 3, 4, 5, 5-1, 5-2, 5-3, 5-4, 6, 7, 8, 8-1, 8-2, 8-3, 9, 12, 13, 16 a 22 na území hlavního města Prahy tvořících přílohu předmětného usnesení, lze pokládat za opatření obecné povahy.

I povaha tohoto napadeného správního aktu byla již předmětem přezkumu v rozhodovací praxi Ústavního soudu, tak Nejvyššího správního soudu.

Ústavní soud v usnesení ze dne 18. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 14/08, stejně tak i následně Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. ledna 2012, č. j. 9 Ao 8/2011 - 68 konstatoval, že napadený Ceník ukládá neurčitému okruhu osob vymezenému definičními znaky (např. trvalé bydliště, vlastnictví nemovitosti) právní povinnost uhradit poplatek za parkování v obecně vymezeném území obce (dle zón), a následně dospěl k závěru, že Ceník je opatřením obecné povahy. Ústavní soud ve výše označeném usnesení pod bodem 24. blíže odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2010 č. j. 2 Ao 3/2010-55. V tomto rozsudku soud mimo jiné poukázal na nálezn Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/99, v němž bylo rozhodnutí o cenové regulaci shledáno za obecné co do subjektů i předmětu, tedy definováno přímo jako právní předpis. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku vyslovil závěr, že tato definice obtojí i po přijetí opatření obecné povahy do českého právního řádu a uvedený závěr podpořil dalšími úvahami: „Po vydání nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS se Nejvyšší správní soud se v intencích názoru Ústavního soudu ve své rozhodovací činnosti přiklonil k tzv. materiálnímu pojetí. ... Přestože je pro posouzení

skutečnosti, zda vydaný akt je opatřením obecné povahy, rozhodující tzv. materiální pojetí, považuje zdejší soud za účelné se ve vztahu k cenovým rozhodnutím věnovat také jejich formální stránce. Cenová regulace je upravena v zákoně o cenách. Podle § 3 odst. 1 se regulací cen rozumí stanovení cen, mezí, ve kterých mohou být sjednávány, usměrňování výše cen nebo i stanovení postupu při sjednávání, uplatňování a vyúčtování cen nemovitostí, jejich částí a služeb spojených s jejich užíváním cenovými orgány. Podle § 10 odst. 1 platí, že [c]enové orgány stanoví cenovým rozhodnutím podle § 3 odst. 2, kraje a obce svým nařízením, zboží podléhající cenové regulaci podle § 5, 6 a 8, uplatněný způsob a podmínky cenové regulace, úředně stanovené ceny, pravidla a postupy pro stanovování těchto cen a jejich změn. Z toho plyne, že kraje a obce jsou také oprávněny regulovat ceny, přičemž činí-li tak, pak se tak děje nařízením, tj. právním předpisem obce (resp. kraje) vydaným v rámci tzv. přenesené působnosti. Pokud cenovou regulaci provádějí kraje a obce právním předpisem, lze se domnívat, že stejnou formou budou provádět cenovou regulaci také tzv. cenové orgány, o nichž hovoří § 10 odst. 1 zákona o cenách. Cenové orgány jsou legislativní zkratkou, zakotvenou v § 1 odst. 6 zákona o cenách [Správní orgány příslušné k regulaci cen podle zákona upravujícího působnost orgánů České republiky v oblasti cen (dále jen „cenové orgány“) mohou regulovat ceny podle tohoto zákona...]. Zákonem upravujícím působnost orgánů České republiky v oblasti cen je pak in concreto zákon č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen. Ten v § 2 odst. 1 upravuje působnost Ministerstva financí jako klíčového regulátora cen. Podle odst. 2 tohoto ustanovení toto ministerstvo vydává právní předpisy pro regulaci a sjednávání cen, určení nepřiměřeného hospodářského prospěchu a neoprávněného majetkového prospěchu v souvislosti s porušením cenových předpisů, cenovou evidenci, poskytování cenových informací, kontrolu cen. Předmětné ustanovení tedy za nástroj regulace cen po formální stránce stanovuje právní předpis. Také ustanovení § 10 odst. 2 zákona o cenách označuje nařízení obcí a krajů a rozhodnutí cenových orgánů souhrnně jako předpisy o regulaci cen. Po formální stránce tak je napadené cenové rozhodnutí podle § 10 odst. 1, resp. § 3 odst. 2 zákona o cenách právním předpisem, neboť právě takto je označeno oběma relevantními zákony upravujícími regulaci cen a působnost orgánů ČR při této činnosti. Na věci nic nemění ani skutečnost, že daný právní předpis je zákonem o cenách nazýván rozhodnutím. Takový název právního předpisu je ne zcela vhodný, neboť je zaměnitelný s rozhodnutím jakožto individuálním správním aktem (obdobně např. veřejná vyhláška dle § 25 správního řádu není právním předpisem, jak by se snad dalo z názvu usuzovat, ale toliko formou doručení zejm. rozhodnutí). Rozhodně však takové pojmenování zákonodárce nevolil proto, aby akcentoval konkrétní předmět úpravy, jak uvádí navrhovatelka, a to právě s ohledem na to, že citované zákony cenové rozhodnutí považují po formální stránce výslovně za právní předpis. “

Dále se Nejvyšší správní soud zabýval v tomto rozsudku posouzením skutečnosti, zda je napadený akt – ceník - opatřením obecné povahy po stránce materiální, přičemž po podrobném odůvodnění (viz bod č. 32 až 37 usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2010 č. j. 2 Ao 3/2010-55) uzavřel, že i po materiální stránce přezkoumávaný akt je opatřením obecné povahy.

V návaznosti na výše uvedené Městský soud v Praze neshledal důvod, který by jej vedl k odlišnému posouzení přezkoumávaného správního aktu a s ohledem na zcela vyčerpávající argumentaci učiněnou ve výše citovaných rozhodnutích Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu z důvodu procesní ekonomie na tato rozhodnutí odkazuje. Městský soud v Praze pouze dodává, že v tomto případě není forma výslovně stanovena.

S ohledem na výše uvedené i v tomto případě dospěl soud k závěru, že v daném případě nejsou splněny podmínky řízení, a proto rozhodl dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tak jak je ve druhém výroku usnesení uvedeno.

Protože navrhovatelé učinili součástí petitu návrh, aby soud zrušil rovněž navazující rozhodnutí o umístění dopravního značení, aniž by současně uvedli návrhové body k němu se vztahující (z nichž je patrné, z jakých skutkových a právních důvodů je považují navrhovatelé za nezákonné), vyzval soud navrhovatele usnesením ze dne 28. listopadu 2016, č. j. 3 A 186/2016-74 k doplnění návrhu, resp. k odstranění tohoto nedostatku návrhu, včetně poučení, že pokud nebude přes tuto výzvu podání ve stanovené lhůtě opraveno nebo doplněno a v řízení nebude možno pro tento nedostatek pokračovat, soud řízení o takovém podání usnesením odmítne, nestanoví-li zákon jiný procesní důsledek (§ 37 odst. 5, § 46 odst. 1 písm. a/ s. ř. s.). Navrhovatelé na výzvu uvedli, že takové rozhodnutí nedokážou identifikovat, proto nechť je inkorporováno do napadeného nařízení nebo nechť soud jeho předložení uloží odpůrci.

Za této situace soud s ohledem na nedostatek pravomoci v řízení o návrhu na zrušení nařízení č. 7/2016 Sb. hl. m. Prahy a usnesení č. 244/2016 Rady hl. m. Prahy dospěl k závěru, že žalobu je třeba podle § 37 odst. 5 s. ř. s. odmítnout, neboť nebyla ve stanovené lhůtě řádně doplněna a v řízení není možno pro tento nedostatek pokračovat. Navrhovatelé totiž nevymezili v doplnění návrhu předmět přezkumu tak, aby soud mohl uplatnit svou přezkumnou pravomoc.

Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 3 věty první s.ř.s., neboť návrh byl soudem odmítnut.

O vrácení soudního poplatku soud rozhodl podle § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích ve znění účinném od 1. 9. 2011, podle kterého byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut, soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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.

V Praze dne 15. března 2017

JUDr. Ludmila Sandnerová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Hrůzová, DiS.