



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Miloslava Výborného a soudců JUDr. Milana Podhrázkého, Ph.D., a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci navrhovatele: **P. K.**, zast. Mgr. Pavlem Černohousem, advokátem se sídlem Lublaňská 398/18, Praha 2, proti odpůrci: **Úřad městské části Praha 4**, se sídlem Antala Staška 2059/80b, Praha 4, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy ze dne 31. 5. 2018, čj. P4/74481/18/OŽPAD/Hab, o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 9. 2018, čj. 15 A 4/2018-58,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 9. 2018, čj. 15 A 4/2018-58, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Odpůrce vydal dne 31. 5. 2018 v záhlaví označené opatření obecné povahy (dále též „opatření“), kterým stanovil úpravu provozu na pozemních komunikacích spočívající v umístění svislého a vodorovného dopravního značení za účelem organizování dopravy na pozemních komunikacích.

[2] Navrhovatel podal k Městskému soudu v Praze (dále „městský soud“) v rozsahu stanovení úpravy provozu na náměstí Bratří Synků návrh, jímž se dožadoval zrušení té části opatření, která se týká pozemku parc. č. X, k. ú. N. V tomto rozsahu totiž dle navrhovatele opatření zasahuje do jeho nájemního práva a práva na podnikání, neboť na části uvedeného pozemku provozoval placené parkoviště na základě nájemní smlouvy uzavřené 10. 6. 2009 s hlavním městem Praha (dále též „pronajímatel“). Tuto činnost vydané opatření nadále znemožňuje, neboť na uvedenou parcelu umísťuje dopravní značení

„V 10d - parkovací pruh“ a „IP 11c - parkoviště - podélné stání“ (tzv. „oranžová zóna“ pro parkování).

[3] Městský soud návrh v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Vyšel z toho, že nájemní vztah mezi navrhovatelem a pronajímatelem zanikl ke dni, kdy napadené opatření nabylo právní moci (tedy k 22. 6. 2018), neboť čl. VII bod 5 zmiňované nájemní smlouvy obsahuje ujednání, podle něhož *„v případě, že příslušný silniční správní úřad vydá za trvání smlouvy změnu stanovení dopravního značení (kterým se ruší dané parkoviště), smlouva pozbývá účinnosti dnem nabytí právní moci vydaného stanovení dopravního značení.“* Na základě tohoto ujednání nebyl ke dni podání návrhu na zrušení daného opatření v uvedeném rozsahu navrhovatel věcně oprávněn, neboť nastala změna dopravního značení na daném pozemku vylučuje další provozování hlídaného parkoviště ze strany navrhovatele. Tvzení navrhovatele co do nezákonného zkrácení jeho nájemního práva na základě napadeného opatření je tedy neopodstatněné.

II. Kasační stížnost a vyjádření odpůrce

[4] Proti tomuto rozsudku podal navrhovatel (dále „stěžovatel“) kasační stížnost. Uvedl, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku zániku nájemního vztahu, pokud dovedl, že tento vztah zanikl na základě čl. VII bodu 5 nájemní smlouvy. Pronajímatel totiž využil smluvního institutu výpovědi upraveného v čl. VI odst. 1 věty první nájemní smlouvy; tento institut podle znění nájemní smlouvy představuje (kromě případné dohody stran) jedinou možnost ukončení jejího trvání. K dohodě stran přitom nedošlo. Městský soud tak obchází ustanovení o výpovědi v nájemní smlouvě, neboť samotný pronajímatel čl. VII odst. 5 nevyužil v řízení před městským soudem, ani v řízení vedeném u Obvodního soudu pro Prahu 4 pod sp. zn. 51 C 150/2018, jehož předmětem je právě námitka neplatnosti výpovědi nájemní smlouvy. Městský soud tak argumentační rovinu zániku nájemního smluvního vztahu *per se* vznesl jako první, aniž by respektoval zásady autonomie vůle a smluvní volnosti obsažené v zákoně č. 89/2012 Sb., občanském zákoníku. Městský soud k zákonnému omezení přezkumu opatření pouze v rozsahu a z důvodů obsažených v návrhu na zahájení řízení přistoupil překvapivě a kreativně, neboť pronajímatel jako způsob ukončení smluvního vztahu zvolil výpověď. Při výkladu projevu vůle stran se přitom přihlídně k praxi zavedené mezi stranami, k tomu, co právnímu jednání předcházelo a k tomu, jak strany následně daly najevo, jaký obsah a význam právnímu jednání přikládají. Z dosavadní praxe zavedené mezi stranami přitom vyplývá, že byla dána výpověď nájemního vztahu, o jejíž platnost se stěžovatel s pronajímatelem následně přeli. Obsah jejich jednání je tedy jednoznačný v tom smyslu, že ani jedna ze smluvních stran zánik nájemního vztahu *per se* nepřipouští. Jestliže odpůrce ve vyjádření k návrhu podanému k městskému soudu uvádí, že pokud ve věci došlo z hlediska ukončení smlouvy k nějakému pochybení, tak pouze ze strany pronajímatele, nikoliv jeho, nelze takové potenciální pochybení v soukromoprávním jednání orgánu samosprávy připisovat k tíži stěžovatele. Zároveň městský soud nezohlednil, že napadené opatření nebylo v době vydání (s nímž mají být spojeny případné účinky zániku nájemní smlouvy *per se*) účinné, neboť účinnosti nabylo až uplynutím zákonné doby vyvěšení. V době vydání opatření nebylo tedy ani teoreticky možno tvrdit, že již nastaly účinky čl. VII odst. 5 nájemní smlouvy, proto v době jeho vydání najisto trvala překážka existence nájemních práv. Ačkoliv spor o platnost výpovědi doposud neskončil, je stěžovatel přesvědčen o nezákonnosti jejího podání a nájemní vztah mezi stranami stále trvá. Nájem předmětného

pokračování

pozemku za účelem provozování placeného parkoviště je tak právní překážkou pro aplikaci napadeného opatření, které je ve vztahu k uvedenému pozemku nezákonné.

[5] Stěžovatel městskému soudu dále vytýká, že v řízení došlo k takové vadě, která má za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Takovou vadu spatřuje v tom, že mu nebylo v rozporu s § 49 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“), umožněno vyjádřit se k těm skutkovým a právním otázkám, které jsou podle mínění soudu pro rozhodnutí určující, i když v dřívějších podáních účastníků nebyly uplatněny. Touto rozhodující skutečností je s ohledem na výše uvedené právě překvapivý závěr městského soudu o automatickém zániku nájemního vztahu samotným vydáním opatření, resp. jeho účinností. Tato skutečnost byla podle napadeného rozsudku stěžejní pro skončení nájemní smlouvy před uplynutím zákonné výpovědní doby. Stěžovateli přitom bylo znemožněno se k takovému právnímu hodnocení vyjádřit, popř. navrhnout důkazy, které by prokazovaly, že toto ustanovení nájemní smlouvy nebylo možno aplikovat (např. komunikaci mezi stěžovatelem a pronajímatelem, dále doklady o současném dopravním režimu na pozemku, které by dokládaly, že nedošlo k „právnímu zániku“ parkoviště, a tedy nebyly splněny materiální podmínky pro uplatnění tohoto smluvního ustanovení, byť proti vůli stran).

[6] Stěžovatel v kasační stížnosti upozornil též na to, že odpůrce bránil řádnému projednání a rozhodnutí o jeho písemných připomínkách, resp. námitkách, podaných 6. 4. 2018, tím že je prohlásil za nepřijatelné. Odpůrce tak porušil povinnost zabývat se připomínkami jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v odůvodnění. Absence vypořádání námitek bez zákonné či věcné opory tak analogicky činí napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným.

[7] Odpůrce ke kasační stížnosti uvedl, že se plně ztotožňuje s rozsudkem městského soudu, a odkázal na vyjádření k návrhu v řízení před městským soudem.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti podané kasační stížnosti. Zjistil, že kasační stížnost byla podána řádně a včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.). Podána byla oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení před městským soudem. Nejvyšší správní soud rovněž nezjistil žádné překážky, které by bránily projednání věci.

[9] Kasační stížnosti je důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou, podle níž byl rozsudek městského soudu překvapivý, což založilo vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Jde o otázku, jíž by se zdejší soud musel zabývat i z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Posouzení této námítky může navíc mít i vliv na hodnocení dalších námitek, neboť kasační soud by se neměl zabývat podstatou věci samé (namítaným nesprávným právním posouzením), aniž se jí řádně zabýval městský soud v předchozím řízení.

[11] Podle § 49 odst. 4 s. ř. s. vede předseda senátu při jednání, je-li nařízeno, účastníky k tomu, aby se vyjádřili i o těch skutkových a právních otázkách, které jsou podle jeho mínění pro rozhodnutí určující, a to i tehdy, pokud nebyly v dřívějších podáních účastníků uplatněny. K tomu již dříve Nejvyšší správní soud uvedl, že pokud „*krajský soud přezkoumával pravomocné správní rozhodnutí podložené určitou právní argumentací, přičemž tento přezkum může činit zásadně vždy jen v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), nachází se žalobce ve stavu legitimního očekávání, že svojí žalobou (resp. jednotlivými žalobními body) nastavil referenční rámec soudního přezkumu*“ (rozsudek ze dne 29. 11. 2011, čj. 2 Afs 16/2011-78, č. 2510/2012 Sb. NSS). Závěry citovaného rozsudku, byť se týkají jiného typu řízení, jsou aplikovatelné i v nyní projednávané věci, neboť i v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je rámec přezkumu vymezen návrhovými body (§ 101b odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 101d odst. 1 téhož zákona). Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2013, čj. 9 Aps 13/2012-42, pak plyne, že „*[u]stanovení § 49 odst. 4, věta třetí, s. ř. s. má zajišťovat, aby nebyla vydávána překvapivá rozhodnutí, resp. aby soudní rozhodnutí byla předvídatelná a účastník řízení nebyl zaskočen posouzením věci z jiných hledisek než z těch, která byla vytýčena žalobou.*“ V této souvislosti nelze opomenout ani judikaturu Ústavního soudu, který již dříve v nálezu ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. I. ÚS 654/03, vyslovil, že „*jedním z aspektů práva na spravedlivý proces je na jedné straně postulát alespoň minimální míry předvídatelnosti soudního rozhodnutí, na straně druhé požadavek, aby se soud příslušným způsobem vypořádával s námitkami, jež účastník řízení uplatňuje. Jestliže rozhodnutí soudu je pro účastníka řízení s ohledem na dosavadní stav řízení, stav dokazování, existující procesní situaci a především uplatněné právní námitky překvapivé, nelze hovořit o tom, že soud dostal své povinnosti poskytovat jednotlivci soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. [...] Takové porušení práva na spravedlivý proces je intenzivnější v případě, kdy je taková překvapivost rozhodnutí podepřena skutečností, že obecný soud uplatní ve věci arbitrární postup namísto toho, aby se s námitkou uplatněnou účastníkem řízení řádně vypořádával. Takové rozhodnutí soudu je nutné považovat za výraz libovůle, který je rovněž v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny a současně podřívá důvěru jednotlivce v právo a právní stát (čl. 1 odst. 1 Ústavy).*“ V nálezu ze dne 15. 9. 2004, sp. zn. I. ÚS 220/04, č. 129/2004 Sb. ÚS, pak Ústavní soud označil za „*překvapivé rozhodnutí*“ takové rozhodnutí, jež nebylo možno na základě zjištěného skutkového stavu předvídat.

[12] V nyní projednávané věci je nutno souhlasit se stěžovatelem v tom, že ani z jeho podání (zejm. návrhu podaného k městskému soudu), ani z žádného z následných vyjádření odpůrce nevyplýval by nepřímý odkaz na skutečnost, že daný právní vztah byl ukončen na základě čl. VII odst. 5 nájemní smlouvy, tedy samotnou účinností napadeného opatření. Městský soud tak odůvodnění napadeného rozsudku založil na právním závěru, který do věci nevnesl ani jeden z účastníků. Tato skutečnost by sama o sobě nezákonnost napadeného rozsudku nezakládala, nicméně pochybení městského soudu spočívalo v tom, že účastníkům řízení *de facto* nebyl poskytnut prostor pro vyjádření se k právnímu závěru o zániku nájemního vztahu předpokládaného městským soudem, a to i přesto, že v dané věci se uskutečnilo jednání. Městský soud před vydáním rozhodnutí ve věci samé účastníkům uvedené nepředestřel, a tedy je ani nevedl k tomu, aby se k této právní otázce vyjádřili, a neposkytl jim prostor k případnému navržení důkazů týkajících se toho, zda k zániku nájemního vztahu způsobem předpokládaným městským soudem došlo či nikoliv. Ze zvukového záznamu pořízeného z jednání konaného dne 13. 9. 2018 vyplývá, že ačkoliv byla nájemní smlouva provedena jako důkaz, předseda senátu účastníky nijak neseznámil s právním názorem (na výklad citovaných smluvních ujednání), který byl

pokračování

nakonec podle městského soudu pro rozhodnutí určující. Podrobněji byli účastníci s tímto právním názorem seznámeni až po doručení písemného vyhotovení rozsudku.

[13] Nejvyšší správní soud v návaznosti na výše uvedené dodává, že napadené opatření vydal odpůrce fakticky v důsledku iniciativy a dlouhodobého plánu téhož subjektu, který je zároveň vlastníkem a pronajímatelem předmětného pozemku, na němž stěžovatel provozuje placené parkoviště. Nájemní smlouva k tomuto pozemku byla tedy uzavřena mezi stěžovatelem a pronajímatelem, jehož vyjádření ke způsobu zániku nájemního vztahu si městský soud rovněž neopatřil. V návaznosti na výše uvedené Nejvyšší správní soud poukazuje též na to, že městský soud zamítl návrhy stěžovatele na provedení dalších důkazů „*pro nadbytečnost, neboť dospěl k závěru, že ve věci samé lze rozhodnout na základě již provedených důkazů.*“ Stěžovatel přitom v průběhu řízení uvedl, že nájemní smlouva byla vypovězena (výpověď napadl u Obvodního soudu pro Prahu 4). Jako jeden z důkazů, jejichž provedení městský soud pro nadbytečnost zamítl, stěžovatel navrhl i rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 14. 8. 2018, čj. 27 C 53/2018-27, jímž byla stejná výpověď pronajímatele vůči společnosti SIRÉNA., spol. s r. o., prohlášena za neplatnou. Ze zvukového záznamu z jednání před městským soudem v nyní projednávané věci je patrné, že předseda senátu odůvodnil zamítnutí stěžovatelem navržených důkazů tak, že „*soud je, stejně jako žalobce [navrhovatel, pozn. NSS], pokud jde o platnost výpovědi, nepovažuje pro rozhodnutí ve věci samé za podstatné.*“ V odůvodnění napadeného rozsudku pak městský soud uvedl, že „*[s] přihlédnutím k tomu, že nájemní smlouva [...] pozbyla účinnosti [...], byla pro rozhodnutí soudu ve věci samé nepodstatná dodatečná argumentace navrhovatele o neplatnosti výpovědi, kterou měl ze strany pronajímatele obdržet v dubnu tohoto roku. Soud se proto touto argumentací, která navíc nebyla uplatněna v návrhu a nebyla (co do důvodů neplatnosti výpovědi) nijak specifikována, nezabýval.*“

[14] Přestože tedy městský soud považoval právě způsob zániku nájemního vztahu za určující pro rozhodnutí ve věci, nijak se nezabýval stěžovatelovou argumentací, že nájemní smlouva byla vypovězena, tedy že ani jedna ze smluvních stran nepředpokládala zánik účinnosti smlouvy a nájemního vztahu na základě vydání předmětného opatření. Nejvyšší správní soud si je vědom, že stěžovatel upozornil na výpověď z nájemního vztahu, již považuje za neplatnou, až v průběhu řízení před městským soudem, nikoliv v návrhu samotném. Současně však již v návrhu na zrušení opatření uváděl, že se jedná o krok směřující k rušení nájemní smlouvy mimo zákonné podmínky výpovědi, která je jednostranně vnuceným ukončením provozování hlídaného parkoviště v kratší než zákonné 6 měsíční lhůtě. K návrhu rovněž připojil mj. jako důkaz rozhodnutí odpůrce o zamítnutí prodloužení platnosti stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích v ulici na náměstí Bratří Synků za účelem provozování hlídaného parkoviště ze dne 4. 6. 2018, čj. P4/63637/18/OŽPAD/HORV/PP-14/18, v němž je výslovně uvedeno, že došlo „*ze strany vlastníka předmětné pozemní komunikace k ukončení smluvního vztahu k provozování hlídaného parkoviště.*“ Stěžovatel, byť nepřímou, do řízení už v návrhu samotném vnesl otázku způsobu ukončení nájemního vztahu. Danou argumentaci sice nelze považovat za návrhový bod, nicméně jedná se o relevantní skutkovou okolnost, kterou stěžovatel uvedl v replice k vyjádření odpůrce a následně i při jednání před soudem, se kterou městský soud dále pracoval. Ačkoliv tedy bylo ze stěžovatelova tvrzení a jím označených důkazů patrné, že byla podaná výpověď, kterou považuje za neplatnou, neseznámil jej (ani odpůrce) městský soud s tím, že podle jeho předběžného závěru nájemní

vztah zanikl podle čl. VII odst. 5 nájemní smlouvy, tedy už vydáním (resp. účinností) napadeného opatření. Zároveň se nijak nevypořádal se stěžovatelovou argumentací o způsobu ukončení smlouvy, která byla s tímto právním názorem v přímém rozporu. Jak stěžovatelova tvrzení i navržené důkazy, tak skutečnosti uvedené odpůrcem i právní otázky předestřené městským soudem v průběhu řízení ohledně ukončení nájemního vztahu nijak nesměřovaly k tomu, že se městský soud bude zabývat otázkou zániku nájemního vztahu ve smyslu čl. VII odst. 5 nájemní smlouvy. Na základě uvedeného je tudíž nepochybné, že městský soud vydáním napadeného rozsudku porušil zásadu zákazu překvapivosti soudního rozhodnutí.

[15] Daná kasační námitka je tedy důvodná, neboť napadený rozsudek městského soudu pro účastníky představoval překvapivé rozhodnutí, jehož závěr je založen na vyřešení takové právní otázky, kterou účastníci nevymezili, nebyli s ní seznámeni, a nemohli se k ní tudíž ani vyjádřit a předkládat důkazy či argumenty, které by případně právní názor městského soudu v dané věci mohly ovlivnit. Tímto pochybením městský soud založit takovou vadu řízení, jež nepochybně mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Účastníci měli mít v řízení před městským soudem možnost argumentovat ve vztahu k otázce ukončení nájemního vztahu založeného nájemní smlouvou a zabývat se tím, zda je s ohledem na nájemní vztah a okolnosti dané věci dána věcná legitimace stěžovatele k podání návrhu na zrušení předmětného opatření. Hodlá-li tedy městský soud založit své rozhodnutí o návrhu na zrušení části napadeného opatření na závěrech týkajících se zániku nájemního vztahu v důsledku vydání (účinnosti) napadeného opatření, bude na něm, aby v dalším řízení účastníkům řízení předestřel svůj právní náhled na posouzení zániku daného nájemního vztahu ve vztahu k hodnocení věcné legitimace navrhovatele a respektoval přitom požadavky plynoucí z § 49 odst. 4 s. ř. s.

[16] Nad rámec výše uvedeného Nejvyšší správní soud dodává, že na městském soudu vedle shora vymezených požadavků na řádný průběh dalšího řízení bude i to, aby v rámci svých závěrů také zvážil, zda jeho výkladem nedojde k odepření práva na soudní ochranu proti případně nezákonnému opatření obecné povahy.

IV. Závěr a náklady řízení

[17] Nejvyšší správní soud v návaznosti na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto napadený rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Městský soud v něm bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[18] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhoduje v případě zrušení jeho rozhodnutí krajský (v tomto případě městský) soud (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

pokračování

JUDr. Miloslav Výborný
předseda senátu