

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Lenky Krupičkové a Mgr. Davida Hipšra v právní věci navrhovatele: **Petr Klimánek - PRAGOPARKING**, se sídlem Do Lipin 2255, Praha 12, zastoupeného Mgr. Pavlem Černohousem, advokátem se sídlem Lublaňská 398/18, Praha 2, proti odpůrci: **Městská část Praha 4 – Úřad MČ Praha 4**, se sídlem Antala Staška 2059/80b, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 14. 9. 2020, č. j. 11 A 156/2018 - 64,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e o d m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Dne 30. 5. 2018 vydal odpůrce jako silniční správní úřad na území správního obvodu Městské části Praha 4 podle § 77 odst. 1 písm. c) a odst. 5 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů a vyhlášky č. 294/2015 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích, pod č. j. P4/045338/18/OŽPAD/KRIZ, opatření obecné povahy, jímž stanovil místní úpravu provozu na pozemní místní komunikaci Budějovická spočívající v umístění specifikovaného dopravního značení (dále též „OOP Budějovická“). OOP Budějovická bylo vydáno na základě žádosti společnosti Technická správa komunikací hl. m. Prahy, a. s. o vydání stanovení trvalého dopravního značení k projektu Integrace cyklo - Budějovická (Na Strži - Olbrachtova).

[2] Navrhovatel, který je nájemcem pozemku parc. č. 3218/1 v katastrálním území Krč nacházejícím se na místní komunikaci Budějovická, podal dne 18. 6. 2018 u Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“) podle § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“) návrh na zrušení OOP Budějovická v části, která se týká pronajaté části pozemku parc. č. 3218/1. Své dotčení na právech v návrhu dovozoval z toho, že nové dopravní značení zahrnuje mimo jiné umístění čáry V 10d a značky IP 11c na pronajatém pozemku parc. č. 3218/1, na němž provozuje hlídané parkoviště. Nová úprava parkování daná uvedeným značením pak

navrhovateli znemožňuje na pronajatém pozemku dále vykonávat podnikatelskou činnost, tedy využívat jej za účelem, ke kterému si jej pronajal.

II.

[3] Městský soud návrh rozsudkem ze dne 14. 9. 2018, č. j. 11 A 156/2018 - 30 (dále též „původní rozsudek“), zamítl. Konstatoval, že navrhovatel je aktivně legitimován k podání návrhu, neboť jeho práva mohla být zasažena zejména omezením možnosti užívat danou pozemní komunikaci jako účastník provozu či ohrožením či znemožněním jeho podnikatelské činnosti. Dospěl však k závěru, že návrh není důvodný.

[4] Ke kasační stížnosti navrhovatele Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 8. 7. 2020, č. j. 7 As 421/2018 - 47, původní rozsudek zrušil, a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Na rozdíl od městského soudu dospěl k závěru, že u navrhovatele nebyla řádně zjištěna aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení OOP Budějovická. Navrhovatel totiž aktivní legitimaci dovozoval z toho, že OOP Budějovická umísťuje nové dopravní značení (tzv. „zóny“) rovněž na pozemku, na němž jako nájemce provozuje hlídané parkoviště, a tímto dopravním značením vylučuje další užívání daného pozemku způsobem, ke kterému si jej pronajal a zasahuje do výkonu jeho nájemního práva a práva na podnikání. Ze správního spisu však vyplývá, že OOP Budějovická nijak nedopadá na spornou část pozemku, na které navrhovatel provozuje hlídané parkoviště. Nemohl tak být dotčen na tvrzených právech. Zdejší soud přitom zdůraznil, že pro posouzení aktivní legitimace je podstatné právě to, jakou možnost dotčení svých práv tvrdí navrhovatel při podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy a zda je takové dotčení podle své povahy a povahy, předmětu a obsahu napadeného opatření obecné povahy vůbec myslitelné. Není na místě, aby soud dovozoval další situace vedoucí k aktivní legitimaci navrhovatele. Protože otázka aktivní legitimace nebyla městským soudem dostatečně zjištěna, vrátil mu zdejší soud věc k dalšímu řízení.

[5] Městský soud v dalším řízení navrhovatele přípisem ze dne 4. 8. 2020 vyzval, aby se vyjádřil k právnímu názoru Nejvyššího správního soudu v otázce aktivní legitimace, a sdělil, zda trvá na podaném návrhu. Navrhovatel uvedl, že na návrhu trvá. Dle jeho názoru z napadeného OOP Budějovická nevyplývá, že by do něj nebyla zahrnuta část komunikace, na níž provozuje hlídané parkoviště. Toto omezení snad vyplývá pouze z neveřejných podkladů, které měly soudy k dispozici. Jeho aktivní legitimace vyplývá dále z toho, že je jako každý osobou mající právo na obecné užívání sporné komunikace, které je napadeným opatřením obecné povahy měněno.

[6] Městský soud poté návrh navrhovatele v záhlaví uvedeným usnesením odmítl. V souladu s pokynem Nejvyššího správního soudu znovu posoudil jeho aktivní legitimaci a dospěl k závěru, že tato není dána. Ze správního spisu a přiložených mapových podkladů zjistil, že OOP Budějovická nedopadá na pozemek, který má navrhovatel v nájmu. Poukázal na to, že nevycházel z neveřejné části spisu, ale z projektové dokumentace, která je nedílnou součástí vydaného OOP Budějovická a byla veřejně přístupná v sídle žalovaného.

III.

pokračování

[7] Navrhovatel (dále též „stěžovatel“) podal proti usnesení městského soudu o odmítnutí návrhu kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Namítl, že dle rozsudku kasačního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004 - 59, lze odmítnutí návrhu z důvodu nedostatku aktivní legitimace hmotné vyhradit pouze pro případy, kdy se jedná o nedostatek zcela zjevný, zjiitelný bez pochyb okamžitě zpravidla již ze samotného návrhu. Dle stěžovatele se o takovou situaci v jeho případě nejednalo. Svou aktivní legitimaci dovozoval jednak z toho, že je nájemcem pozemku parc. č. 3218/1 v katastrálním území Krč, ale rovněž z toho, že jako kdokoli jiný bude napadeným OOP Budějovická omezen v obvyklém užívání komunikace. Dále stěžovatel zpochybnil úplnost správního spisu. Namítl, že stanovisko policie č. j. KRPA-205360-3/ČJ-2017-0000DŽ, na niž OOP Budějovická odkazuje, není součástí správního spisu. Je v něm založeno jiné stanovisko. Správní spis naopak obsahuje i listiny, na nichž jsou vyznačeny změny dopravního značení na jím pronajaté části komunikace. Městský soud se těmito rozpory nezabýval, nenařídil jednání a založil odmítnutí návrhu na dokumentaci, která pravděpodobně nebyla podkladem pro napadené OOP Budějovická. Samotné OOP Budějovická obsahuje nekonkrétní odkaz na nejmenovanou dokumentaci a nelze z něj dovozovat jeho zúžení jen na část ulice Budějovická. Městský soud se pak dle stěžovatele nijak nevypořádal s tím, že mu svědčí aktivní legitimace z důvodu zasažení práva na obecné užívání komunikace. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil usnesení městského soudu i část OOP Budějovická.

IV.

[8] Nejvyšší správní soud se v první řadě musel zabývat přípustností podané kasační stížnosti, neboť jde v pořadí již o druhou kasační stížnost v dané věci a podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem. Je tomu tak proto, „aby se Nejvyšší správní soud nemusel znovu zabývat věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor na výklad hmotného práva závazný pro nižší soud vyslovil, a to v situaci, kdy se nižší soud tímto právním názorem řídil.“ (nálezn Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05). Vysloveným právním názorem je tudíž vázán nejen krajský soud, ale také sám Nejvyšší správní soud (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007 - 56, publ. pod č. 1723/2008 Sb. NSS). Smyslem citovaného ustanovení je vyloučit, aby se Nejvyšší správní soud opakovaně zabýval již vyřešenou otázkou.

[9] Opakovaná kasační stížnost je přípustná pouze tehdy, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu, a v případech, kdy Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí soudu pro procesní pochybení, nedostatečně zjištěný skutkový stav, anebo nepřezkoumatelnost (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 - 165, publ. pod č. 2365/2011 Sb. NSS). Nepřipustnost se konečně neuplatní také tehdy, je-li kromě rozhodnutí krajského soudu zrušeno také rozhodnutí žalovaného a ten následně vydá v téže věci nové rozhodnutí, proti kterému žalobce brojil novou žalobou (rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 27. 2. 2018, č. j. 46 Af 35/2015 - 27, publ. pod č. 3732/2018 Sb. NSS).

[10] V projednávaném případě se nejedná o žádnou z výše uvedených výjimek z nepřipustnosti podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Rozsudkem č. j. 7 As 421/2018 - 48 nedošlo ke zrušení původního rozsudku pro některý z důvodů předvídaných usnesením rozšířeného senátu č. j. 1 As 79/2009 - 165, ale pro procesní pochybení spočívající v nesprávném posouzení aktivní legitimace stěžovatele k podání návrhu. Stěžovatel přitom v kasační stížnosti brojí právě proti posouzení jeho aktivní legitimace ze strany městského soudu, který se však řídil závazným právním názorem kasačního soudu. Nebyly tudíž naplněny podmínky výjimky z nepřipustnosti kasační stížnosti ve smyslu usnesení rozšířeného senátu. To totiž dopadá na situace, kdy dojde ke zrušení rozsudku z důvodu procesního pochybení, a následná druhá kasační stížnost směřuje do merita věci, kterým se Nejvyšší správní soud dříve nezabýval. Nyní však kasační argumentace směřuje právě a pouze proti posouzení aktivní legitimace stěžovatele, tedy proti problematice, které se zdejší soud obsáhle věnoval ve svém předchozím rozsudku a na kterou vyslovil jasný a závazný právní názor. Právě na tyto situace pak dopadá institut nepřipustnosti kasační stížnosti.

[11] Stěžovatel zároveň nenamítal, že by se městský soud odchýlil od právního názoru vyjádřeného v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 421/2018 - 48, či že by se městský soud dopustil procesního pochybení; městský soud ostatně neprováděl žádné nové důkazy a rozhodoval bez jednání. Podstatou kasační argumentace je tedy pouze polemika stěžovatele se závěry týkajícími se jeho aktivní legitimace. Stěžovatel se snaží zpochybnit rozsah napadeného OOP Budějovická, přičemž současně zpochybňuje úplnost správního spisu. Svou argumentací chce pouze docílit toho, aby v jeho případě byla aktivní legitimace shledána. Jak ovšem bylo uvedeno výše, právě těmito klíčovými otázkami se zdejší soud zabýval v rozsudku č. j. 7 As 421/2018 - 48. Jasně uvedl, že dle obsahu správního spisu „společnost sinpps s.r.o. požádala dne 9. 1. 2018 na základě pověření společnosti Technická správa komunikací hl. m. Prahy, a. s. o vydání stanovení trvalého dopravního značení. Uvedená žádost byla podána ve věci: »Integrace cyklo - Budějovická (Na Strži - Olbrachtova)«. Součástí správního spisu obsahujícího dokumentaci k OOP Budějovická je pak i mapový podklad zachycující detailní úpravu dopravního značení na ulici Budějovická, a to právě v úseku mezi křižovatkami s ulicemi Na strži a Olbrachtova dle výše uvedené žádosti. Skutečnost, že právě tento mapový podklad se vztahuje k OOP Budějovická, osvědčuje mj. to, že právě na něm je vyznačeno souhlasné stanovisko Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy č. j. KRPA-205360-3/ČJ-2017-0000DŽ, na které vydané OOP Budějovická výslovně odkazuje. Z mapového podkladu ani dalších listin obsažených v dotčeném správním spisu nevyplyvá, že by OOP Budějovická dopadalo na jiné úseky komunikace Budějovická než na úsek mezi křižovatkami s ulicemi Na Strži a Olbrachtova. Sporný pozemek, který má stěžovatel v nájmu a z jehož zasažení dopravním značením dovozuje své dotčení na právech, se sice nachází rovněž na ulici Budějovická, avšak až v úseku mezi křižovatkami ulice Budějovická s ulicemi Olbrachtova a Antala Staška. Tento úsek však pouze navazuje na úsek mezi křižovatkami s ulicemi Na strži a Olbrachtova a OOP Budějovická jej dle dostupných podkladů, jak bylo vysvětleno výše, nijak neupravuje. Závěr městského soudu (že zákazové dopravní značky byly napadeným OOP Budějovická umístěny na pozemku, který měl navrhovatel v nájmu), o nějž opírá aktivní legitimaci stěžovatele, proto nebylo možné na základě dostupných podkladů učinit. Otázka aktivní legitimace tedy nebyla městským soudem dostatečně zjištěna. S ohledem na tvrzení stěžovatele uvedená v návrhu na zrušení OOP Budějovická se pak kasační soud neztotožnil ani se závěrem městského soudu, že aktivní legitimace vyplývá také z omezení možnosti užívat danou pozemní komunikaci jako účastník provozu. Z návrhu na zrušení OOP Budějovická je zřejmé, že stěžovatel jako účastník provozu

pokračování

žádné dopady do své právní sféry nespatřuje a vůbec z nich nedovozuje svou aktivní legitimaci. Jak přitom bylo uvedeno výše, pro posouzení aktivní procesní legitimace je ve smyslu usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009 - 5, podstatné právě to, jakou možnost dotčení svých práv navrhovatel tvrdí, a zda je takové dotčení podle své povahy a povahy, předmětu a obsahu napadeného opatření obecné povahy vůbec myslitelné.“ (podtržení doplněno soudem). Nejvyšší správní soud se tudíž již v tomto rozsudku závazně vyslovil ke všem relevantním otázkám, které stěžovatel nyní v kasační stížnosti nadnesl, tedy jak k jeho aktivní legitimaci (a to i k dovození aktivní legitimace na základě běžného užívání komunikace, které stěžovatel v návrhu netvrdil), tak i k rozsahu OOP Budějovická, který je jasně vymezen v podkladech založených ve správním spise.

[12] Z výše citovaného vyplývá, že soudy měly k dispozici správní spis v rozsahu, v němž bylo možné aktivní legitimaci stěžovatele bez problémů posoudit. Stanovisko Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy č. j. KRPA-205360-3/ČJ-2017-0000DŽ, na které OOP Budějovická výslovně odkazuje a jež stěžovatel ve správním spise postrádá, totiž není samostatnou listinou, ale má podobu toliko otisku razítka umístěného právě na projektové dokumentaci, která tvoří nedílnou součást napadeného opatření obecné povahy. Tato listina zachycuje detailní úpravu dopravního značení na ulici Budějovická toliko v úseku mezi křižovatkami s ulicemi Na strži a Olbrachtova. Že se OOP Budějovická vztahuje na jiný úsek této komunikace, než na kterém leží pozemek pronajatý stěžovatelem, vyplývá i z vymezení předmětu žádosti společnosti sinpps s. r. o. ze dne 9. 1. 2018: „*Integrace cyklo - Budějovická (Na Strži - Olbrachtova)*“ (podtržení doplněno soudem). Pozemek, který má stěžovatel v nájmu se nachází až v úseku mezi křižovatkami ulice Budějovická s ulicemi Olbrachtova a Antala Staška.

[13] K tvrzení stěžovatele, že jeho aktivní legitimace je dána rovněž tím, že bude dotčen na svých právech jakožto uživatel komunikace, zdejší soud uvádí, že tato námitka je nepřipustná také dle § 104 odst. 4 s. ř. s. Stěžovatel v návrhu na zrušení OOP Budějovická dovozoval svou aktivní legitimaci toliko ze svého nájemního vztahu k pozemku parc. č. 3218/1 v katastrálním území Krč, respektive z omezení svého práva na podnikání. Toto dotčení na právech se pokusil rozšířit přípisem ze dne 4. 8. 2020 v reakci na výzvu městského soudu i ve vztahu k obecnému užívání komunikace. Podle § 101b odst. 1 s. ř. s. platí, že návrh na zrušení opatření obecné povahy lze podat do 1 roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout, a to ani ve vazbě na navazující správní rozhodnutí, opatření nebo jiný úkon nahrazující rozhodnutí. Podle odstavce 2 téhož ustanovení pak platí, že [n]ávrh kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3) musí obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. Obsahuje-li návrh tyto náležitosti, nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body. Navrhovatel může kdykoli za řízení návrhové body omezit. OOP Budějovická nabylo účinnosti dne 16. 6. 2018, přičemž stěžovatel podal návrh na jeho zrušení dne 19. 6. 2018. Je tedy zřejmé, že rozšíření návrhu přípisem ze dne 4. 8. 2020 již nebylo možné. Nadto je nutné uvést, že stěžovatel ani nijak nekonkretizoval, jakým způsobem by nová úprava dopravního značení měla zasáhnout do jeho práv jakožto účastníka silničního provozu a obyvatele Prahy. Je pak pravdou, že městský soud se k aktivní legitimaci z důvodu užívání komunikace stěžovatelem jakožto účastníkem provozu nevyjádřil. Toto opomenutí však nemohlo mít vliv na posouzení věci, neboť, jak bylo vysvětleno, rozšíření

návrhu o tento důvod stěžovatel v řízení před městským soudem včas neuplatnil, tento se jím proto nemohl meritorně zabývat.

[14] K námitce stěžovatele, že nedostatek hmotné aktivní legitimace má být dle rozsudku č. j. 4 As 50/2004 - 59 vyhrazen jen případům, kdy se jedná o nedostatek zcela zjevný, zjištělný bez pochyb okamžitě zpravidla již ze samotného návrhu, zdejší soud podotýká, že právě o takovou situaci se v posuzovaném případě jedná. Při zhlédnutí návrhu stěžovatele je zjevné, že do jím tvrzených práv nemohlo být zasaženo opatřením obecné povahy, které nedopadá na sporný pozemek v nájmu stěžovatele. Rozsah návrhu a napadeného opatření obecné povahy se zjevně míjejí, přičemž pro zjištění této otázky není nutné posouzení podstatných otázek věci. Naopak se jedná o prosté posouzení aktivní legitimace v její nejryzejší formě, tedy v otázce, zda se vůbec předložený návrh vztahuje k napadenému opatření obecné povahy. Jedná se tak o jednu ze situací předpokládaných judikaturou zdejšího soudu a je možné v ní přistoupit k odmítnutí návrhu. Nic na tom nemění ani skutečnost, že k posouzení této otázky nepostačuje samotný návrh. Taková skutečnost není nezbytnou podmínkou, čemuž odpovídá i použití termínu „zpravidla“.

[15] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je nepřipustná.

[16] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto dle § 60 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků řízení o kasační stížnosti nemá právo na náhradu nákladů řízení, jelikož kasační stížnost byla odmítnuta.

Poučení: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. října 2020

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu