



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci navrhovatele: **JUDr. P. Š.**, proti odpůrkyni: **Rada hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 8. 2019, č. j. 10 A 133/2019 – 10,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Odpůrkyni **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Kasační stížnost navrhovatele směřuje proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 8. 2019, č. j. 10 A 133/2019 – 10, jímž byl odmítnut jeho návrh na zrušení usnesení Rady hl. m. Prahy ze dne 1. 4. 2019, č. 542, kterým byla změněna pravidla pro zvýhodnění vozidel na elektrický a hybridní pohon v zónách placeného stání na území hl. m. Prahy, jež byla přijata usnesením Rady hl. m. Prahy ze dne 17. 4. 2018, č. 803, ve znění usnesení Rady hl. m. Prahy ze dne 2. 10. 2018, č. 2550.

[2] Dle pravidel před vydáním napadeného usnesení měli vlastníci hybridních a elektrických vozidel volné parkovací oprávnění v zónách placeného stání na území hl. m. Prahy. Napadeným usnesením došlo k zúžení zvýhodnění vozidel na elektrický a hybridní pohon v zónách placeného stání tak, že se do budoucna bude vztahovat jen na vlastníky vozidel splňujících podmínky pro přidělení registrační značky elektrického vozidla podle § 7b zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z

provozu vozidla), ve znění zákona č. 307/1999 Sb., v relevantním znění (dále jen „zákon o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích“).

[3] Navrhovatel označil napadené usnesení odpůrkyně za opatření obecné povahy a domáhal se jeho zrušení návrhem podle § 101a a násl. s. ř. s., jelikož byl tímto usnesením zkrácen na svých právech tím, že si na základě legitimního očekávání vyvolaného usnesením odpůrkyně ze dne 17. 4. 2018, č. 803, ve znění usnesení odpůrkyně ze dne 2. 10. 2018, č. 2550, že mu bude poskytnuto bezplatné parkovací oprávnění, pořídil hybridní automobil.

[4] Městský soud v napadeném usnesení dospěl k závěru, že návrh trpí neodstranitelným nedostatkem podmínek řízení, jelikož napadené usnesení odpůrkyně opatřením obecné povahy není. Podle městského soudu došlo napadeným usnesením k nahrazení pravidel pro zvýhodnění vozidel s hybridním pohonem v zónách placeného stání, která odpůrkyně přijala dne 17. 4. 2018 usnesením č. 803. Tato pravidla doplňují ceník parkovacích oprávnění a karet v zónách placeného stání, jehož aktuální verze byla schválena usnesením odpůrkyně ze dne 18. 7. 2017, č. 1709 (dále též „ceník“), a jsou tedy materiálně jeho součástí.

[5] Odpůrkyně nařízením č. 7/2016 Sb. hl. m. Prahy vymezila v souladu s § 23 odst. 1 písm. a) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), oblasti hl. m. Prahy, ve kterých lze místní komunikace nebo jejich určené úseky užít za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy. Ceník parkovacích oprávnění a karet však není součástí tohoto nařízení. Ústavní soud v plenárním usnesení ze dne 18. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 14/08, uvedl, že nařízení vydávané podle § 23 odst. 1 písm. a) zákona o pozemních komunikacích je materiálně opatřením obecné povahy a jako takové musí být též přezkoumáváno. Ceník jednotlivých parkovacích oprávnění je však podle Ústavního soudu materiálně právním předpisem, a nikoliv opatřením obecné povahy. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 1. 2012, č. j. 9 Ao 8/2011 – 68 (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), v návaznosti na tyto závěry návrh na zrušení ceníku parkovacích oprávnění jako opatření obecné povahy odmítl.

[6] Tyto závěry vztáhl městský soud také na napadené usnesení odpůrkyně, jímž byla stanovena obecná pravidla zvýhodnění vozidel s elektrickým a hybridním pohonem. Tato pravidla jsou obecná, nemají konkrétně určené adresáty ani předmět a splňují tak pojmové znaky právního předpisu jako abstraktního aktu, nikoliv opatření obecné povahy.

II.

Obsah kasační stížnosti

[7] Navrhovatel (stěžovatel) napadl usnesení městského soudu kasační stížností, v níž setrval na názoru, že návrhem napadené usnesení odpůrkyně má dle jeho názoru povahu opatření obecné povahy. Stěžovatel zdůrazňuje, že usnesení odpůrkyně určuje, kdy budou a kdy nebudou přijímány žádosti o zvýhodněná parkovací oprávnění, resp. kdo má nárok na jejich získání. Předmětné usnesení žádným způsobem nestanoví výši jakýchkoli poplatků za parkovací oprávnění, jako je tomu v cenovém předpisu.

pokračování

[8] Stěžovatel se domnívá, že návrhem napadené usnesení odpůrkyně je opatřením obecné povahy, které nepřímě doplňuje nařízení odpůrkyně 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 (dále též „nařízení“). Usnesení doplňuje zejména jeho § 4, když stanoví, že úřad příslušné městské části od 1. 5. 2019 již neumožní uhradit „*sjednanou cenu*“ ve výši 100 Kč, resp. to umožní jen v některých případech, což podle stěžovatele vyplývá zejména z formulace v napadeném usnesení, že „*nebudou přijímány nové žádosti o zvýhodněné parkovací oprávnění*“, tedy majitelům ostatních hybridů nebude až na výjimky umožněno koupit si parkovací oprávnění za 100 Kč. Tomu odpovídá i první bod napadeného usnesení, který stanoví, že vozidla s SPZ elektrického vozidla jsou bez dalšího považována za vozidla s platným parkovacím oprávněním. Zde se totiž vůbec nestanoví „*sjednaná cena*“ za zakoupení parkovacího oprávnění, namísto toho je v zásadě stanovena fikce, že pro tato vozidla bylo parkovací oprávnění již zakoupeno. Materiálně se tedy jedná o vynětí těchto vozidel z věcné působnosti nařízení, což představuje jeho nepřímou novelizaci.

[9] Stěžovatel s ohledem na výše uvedené tvrdí, že povaha usnesení odpůrkyně je vzhledem ke zvolené formulaci pravidel nejednoznačná s tím, že v současném znění je ji nutno vnímat především jako opatření obecné povahy novelizující nařízení. Stěžovatel uzavírá, že je dána pravomoc soudů ve správním soudnictví přezkoumat jeho návrh na zrušení opatření obecné povahy a na jeho základě usnesení odpůrkyně zrušit.

[10] Stěžovatel ve zbytku kasační stížnosti opakuje argumentaci, kterou uplatnil již před městským soudem a na jejímž základě se domnívá, že návrhem napadené usnesení odpůrkyně mělo být ze strany městského soudu zrušeno.

III.

Vyjádření odpůrkyně

[11] Odpůrkyně ve svém vyjádření zdůraznila, že se ztotožňuje s výrokem napadeného usnesení městského soudu i s jeho odůvodněním.

[12] Odpůrkyně vydala v přenesené působnosti podle § 44 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, v relevantním znění, dále jen (dále jen „zákon o hlavním městě Praze“), na základě a v mezích § 23 odst. 1 písm. a) a c) zákona o pozemních komunikacích, nařízení, kterým vymezila oblasti hl. m. Prahy, ve kterých lze místní komunikace nebo jejich určené úseky užít za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy. Tímto nařízením jsou zřízeny tzv. zóny placeného stání, které jsou realizovány s ohledem na potřebu regulace dopravy, jež se soustřeďuje do center městských částí a do jejich okolí, v časech, kdy je to zapotřebí. Regulace dopravy je realizována cenovými nástroji v souladu s § 23 zákona o pozemních komunikacích, a to na základě ceníku. Ceník obsahoval a obsahuje zvýhodnění pro parkování elektromobilů v zónách placeného stání, odpůrkyně proto zcela souhlasí s právním názorem městského soudu, že návrhem napadené usnesení doplňuje ceník, a je tak materiálně jeho součástí, neboť dle napadeného usnesení již nebude v zónách placeného stání zvýhodněno parkování vozidel s hybridním pohonem a jejich majitelé budou hradit ceny uvedené a platné v ceníku pro všechna vozidla s výjimkou vozidel uvedených v ceníku.

[13] Odpůrkyně, stejně jako městský soud, odkázala na závěry vyslovené Ústavním soudem v jeho plenárním usnesení ze dne 18. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 14/08, ze kterého plyne, že ceník je v materiálním smyslu právním předpisem. Odpůrkyně je přesvědčena, že stěžovatel ve skutečnosti požaduje zrušení právního předpisu, k čemuž však není dána pravomoc soudů ve správním soudnictví.

[14] Odpůrkyně nad rámec uvádí, že napadené usnesení nemá retroaktivní účinky a v žádném případě neruší stávající platná parkovací oprávnění, jak tvrdí stěžovatel. Napadené usnesení má účinky do budoucna, když stanoví, že od 1. 5. 2019 nebudou přijímány nové žádosti o zvýhodněná parkovací oprávnění v zónách placeného stání na celém území hl. m. Prahy pro hybridní vozidla neuvedená v usnesení odpůrkyně.

IV.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud posoudil 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 městského 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.).

[16] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k přezkoumání napadeného usnesení městského soudu v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[17] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že v případě, že je kasační stížností napadáno usnesení krajského (městského) soudu, kterým byla návrh odmítnut, popř. řízení zastaveno, posuzuje kasační soud toliko naplnění důvodu dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy, zda z hlediska zákona obстоjí důvody, pro které bylo stěžovateli odepřeno věcné posouzení jeho návrhu. Odmítl-li městský soud návrh a nezabýval-li se jím věcně, přezkoumává Nejvyšší správní soud v kasačním řízení jen to, zda městský soud v daném případě správně posoudil nesplnění podmínek řízení; věcný obsah návrhu, resp. zákonnost návrhem napadeného usnesení odpůrkyně 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).

[18] Spornou otázkou v dané věci je povaha návrhem napadeného usnesení odpůrkyně, kterým došlo k zúžení kategorie zvýhodněných vozidel na elektrický a hybridní pohon v zónách placeného stání. Stěžovatel se domáhal zrušení usnesení prostřednictvím návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s, rozhodné pro posouzení věci však je, zda se v daném případě o takové opatření jedná.

[19] 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, když uvedl, že opatření obecné povahy je aktem s konkrétně vymezeným předmětem

pokračování

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. Dle § 171 správního řádu závazné opatření obecné povahy není právním předpisem ani rozhodnutím. Konkrétně určený předmět odlišuje opatření obecné povahy od právní normy, jejímž materiálním znakem je naopak obecnost, i co se týká předmětu. Obecností co do předmětu se rozumí, že právní norma obecně vymezuje svou skutkovou podstatu, tedy že nikdy nemůže řešit konkrétní případ; stupeň obecnosti vlastní právní normě je přitom vymezen tím, že právní norma určuje svůj předmět a subjekty jako třídy definičními znaky, a nikoli určením (výčtem) jejich prvků [blíže náleží Ústavního soudu ze dne 23. 5. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 24/99 (N 73/18 SbNU 135; č. 167/2000 Sb.)].

[20] Odpůrkyně vydala nařízení, které 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, na základě svého usnesení ze dne 26. 9. 2017 podle § 44 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze.

[21] Obdobnou situací jako v nyní posuzované věci se zabýval již Ústavní soud ve svém plenárním usnesení ze dne 18. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 14/08, na které odkazovaly městský soud i odpůrkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti. Tímto usnesením bylo posuzováno jedno z předchozích nařízení odpůrkyně, jež upravovalo pražské parkovací zóny. Ústavní soud se v tomto plenárním usnesení vyslovil takto:

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

(...) 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, jež 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 neurčitěmu 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 (bod 22). Dle výše uvedeného (bod 21) tak tedy Nařízení splňuje definiční znaky opatření obecné povahy, když pro neurčitý okruh subjektů konkretizuje prostorové vymezení, na něž se vztahuje povinnost uložená Ceníkem.“

[22] Povahou nařízení se již Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 9. 10. 2020, č. j. 5 As 80/2019 – 36, v němž s odkazem na již citované plenární usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 14/08, konstatoval, „že na základě dosavadní judikatury, od níž neshledal důvodu se odchýlit, napadené nařízení z materiálního hlediska naplňuje definici opatření obecné povahy“.

[23] Nejvyšší správní soud ani v nyní posuzované věci neshledal důvod, proč se odchýlovat od výše uvedeného hodnocení Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, že nařízení je v materiálním smyslu opatřením obecné povahy, naopak ceník je materiálně právním předpisem, tudíž nejde o opatření obecné povahy.

[24] Stěžovatel se domnívá, že návrhem napadené usnesení odpůrkyně lze považovat za součást nařízení, jelikož jeho prostřednictvím došlo k vynětí některých vozidel z jeho věcné působnosti, a tedy i k jeho nepřímé novelizaci.

[25] Nejvyšší správní soud však souhlasí se závěrem městského soudu, že návrhem napadené usnesení doplňuje ceník tím, že stanoví specifické podmínky „cen za parkování“ pro vozidla označená registrační značkou elektrického vozidla ve smyslu § 7b zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích. Stejně tak upravuje podmínky „cen za parkování“ pro držitele již vydaných zvýhodněných parkovacích oprávnění pro vozidla, která nesplňují podmínky pro přidělení registrační značky elektrického vozidla. Usnesením odpůrkyně tak nedošlo k vynětí některých vozidel z věcné působnosti nařízení, ale k tomu, že tato vozidla mohou v zónách placeného stání vymezených nařízením parkovat za stanovených podmínek bezplatně. Nařízení tak pro tato vozidla i nadále platí, ale návrhem napadeným usnesením došlo k modifikaci cen za parkování pro vybraná vozidla. Usnesení odpůrkyně je tak svým obsahem materiálně součástí ceníku, resp. jej ve vymezeném rozsahu konkretizuje, nikoliv nařízení, jak se stěžovatel nesprávně domnívá.

[26] Nejvyšší správní soud dále dodává, že pravidla pro zvýhodnění vozidel na elektrický a hybridní pohon v zónách placeného stání na území hl. m. Prahy stanovená napadeným usnesením mají povahu právního předpisu, jelikož nemají konkrétně určené adresáty ani předmět a nedopadají tak na žádný konkrétní případ. Tato pravidla pouze

pokračování

určují svůj předmět a adresáty vymezenými definičními znaky. S ohledem na výše uvedené nemůže být návrhem napadené usnesení považováno za opatření obecné povahy.

[27] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že městský soud neměl pravomoc napadené usnesení odpůrkyně dle § 4 odst. 2 písm. c) s. ř. s. přezkoumávat v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. Nedostatek pravomoci je přitom neodstranitelným nedostatkem podmínek řízení, a proto městský soud správně návrh na zrušení napadeného usnesení odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

V.

Závěr a náklady řízení

[28] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[29] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Odpůrkyně měla ve věci úspěch, příslušelo by jí tedy vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů důvodně vynaložených v řízení o kasační stížnosti, z obsahu spisu však plyne, že jí v tomto řízení žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 4. března 2022

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu