



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci navrhovatele: **O. O.**, proti odpůrci: **Hlavní město Praha**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, 110 00 Praha 1, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 12. 2020, č. j. 3 A 17/2019 - 86,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 12. 2020, č. j. 3 A 17/2019 - 86, **se ruší** a věc **se mu vrací** k dalšímu řízení.
- II. Navrhovateli **se vrací** zaplacený soudní poplatek ve výši 5000 Kč. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

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

[2] Návrhem na zrušení nařízení navrhovatel především brojí proti zákonem zvolené formě nařízení pro regulaci dopravy na území obce dle § 23 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích; přitom má za to, že materiálně se jedná o opatření obecné povahy. Dále namítá, že nařízení zasahuje do jeho veřejného subjektivního práva užívat místní komunikace bezplatně na základě § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

Navrhovatel má za to, že přílohy č. 1, 2 a 3 napadeného nařízení jsou v rozporu s § 23 odst. 1 písm. a) a c) citovaného zákona, neboť na téže komunikaci umožňují duplicitní dopravní režimy stání; příloha č. 1 navíc vymezuje oblasti (resp. části obce nebo místní komunikace), ve kterých režim stání zpoplatněn není. V tomto směru si dle navrhovatele jednotlivé přílohy odporují mezi sebou, a tudíž je nařízení neurčité. Za nedostatečné a nezákonné považuje navrhovatel to, že nařízení neupravuje konkrétní dobu stání tak, jak vyžaduje § 23 odst. 1 písm. a) zákona o pozemních komunikacích. Domnívá se, že pro úkony popsané v § 4 a § 5 nařízení nebyla dotčeným správním úřadům zákonem svěřena pravomoc. Navrhovatel tvrdí, že dopravní značky umístěné v zónách placeného stání neslouží k provedení příloh k nařízení, nýbrž k provedení usnesení Rady hl. m. Prahy č. 1709 ze dne 18. 7. 2017, kterým byly schváleny ceníky parkovacích oprávnění a karet v zónách placeného stání na území hl. m. Prahy, proti nimž navrhovatel rovněž uvádí další námítky. Podle navrhovatele je nařízení v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“). Na podporu svých argumentů přikládá řadu důkazů.

[3] O návrhu na zrušení nařízení rozhodl městský soud poprvé usnesením ze dne 20. 3. 2019, č. j. 3 A 17/2019 – 49, tak, že návrh odmítl, neboť považoval nařízení za právní předpis, tudíž neměl pravomoc jej zrušit. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 9. 10. 2020, č. j. 5 As 80/2019 – 75, dospěl k závěru, že ač zákon o pozemních komunikacích určuje povahu předmětného správního aktu jako nařízení, z hlediska materiálního se toto nařízení považuje za opatření obecné povahy. Proto výše uvedené usnesení městského soudu zrušil a v dalším řízení zavázal městský soud podrobit napadené nařízení soudnímu přezkumu dle algoritmu, jak byl stanoven rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, resp. rozsudkem ze dne 30. 1. 2012, č. j. 9 Ao 8/2011 – 68.

[4] **Městský soud** v novém rozsudku dospěl k závěru, že odpůrce měl danou pravomoc k vydání nařízení na základě § 23 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích (první krok přezkumu dle algoritmu), přitom jednal v rámci své věcné, územní i osobní působnosti, resp. nejednal *ultra vires* (druhý krok) a zároveň neshledal postup odpůrce při vydávání napadeného nařízení v rozporu se zákonem (třetí krok). Co se týče čtvrtého kroku, městský soud posuzoval, zda je nařízení v souladu s hmotněprávními předpisy. Předně konstatoval, že do práva navrhovatele bezplatně užívat místní komunikace nebylo zasaženo napadeným nařízením, nýbrž již samotným zákonem o pozemních komunikacích, který v § 23 umožňuje obcím právo obecného užívání (dle § 19 odst. 1 téhož zákona) omezit nařízením; z tohoto hlediska neexistuje mezi nařízením a zákonem o pozemních komunikacích rozpor. Vymezení oblastí a místních komunikací (resp. jejich úseků), které lze užít za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy, tak, jak jsou uvedeny v přílohách napadeného nařízení, neshledal městský soud v rozporu se zákonem ani čl. 2 odst. 3 Ústavy, neboť pro přijetí takové regulace je obec oprávněna na základě § 23 odst. 1 písm. a) až c) zákona o pozemních komunikacích.

[5] K námitce vzájemného překrývání jednotlivých zón na téže místní komunikaci městský soud konstatoval, že není v rozporu se zákonem, stanoví-li obec nařízením pro určitou část komunikace odlišný režim stání. Městskému soudu se takový postup jeví jako efektivní, s ohledem na vytíženost jednotlivých oblastí žádoucí a z hlediska přehlednosti označení těchto komunikací vyhovující. Podle městského soudu může nařízení vymezit

pokračování

oblasti placeného stání pro motorová vozidla tak, že zároveň zahrnují prostor nezaplatněného území obce. V této souvislosti soud odmítl tvrzený rozpor mezi přílohou č. 1 a přílohami č. 2 a 3 napadeného nařízení, neboť poslední dvě přílohy vymezují konkrétní komunikace, zatímco příloha č. 1 vymezuje oblasti, kterých se nařízení týká; jedná se tedy o pouhou konkretizaci místních komunikací v jednotlivých oblastech.

[6] Zákon o pozemních komunikacích v § 23 odst. 2 ukládá povinnost označit komunikaci či její část příslušnou dopravní značkou; z toho však dle městského soudu nevyplývá, že by bylo možné označit každou část pozemní komunikace pouze jednou barvou a určit tak jednoznačně režim státní buď podle § 23 odst. 1 písm. a) anebo c) zákona o pozemních komunikacích. Umožňuje-li nařízení pro daný úsek komunikace dvojí režim stání motorových vozidel, je již na zvážení jednotlivých městských částí, jaký režim zvolí. Městský soud podotkl, že navrhovatel nadto neuvádí, jakým způsobem bylo tímto dvojím označením parkovacích zón zasaženo do jeho práv.

[7] Námitce týkající absence stanovení doby ke stání motorového vozidla dle § 23 odst. 1 písm. a) zákona o pozemních komunikacích a s tím související tvrzené libovůle silničních správních úřadů stran určení příslušné dopravní značky s dodatkovou tabulí, kde je určena konkrétní doba stání, městský soud rovněž nepřisvědčil a opět podotkl, že navrhovatel neuvedl, jakým způsobem bylo zasaženo do jeho práv. Městský soud konstatoval, že z dikce předmětného ustanovení neplyne obci povinnost k tomu, aby ve svých nařízeních přesně vymezila maximální dobu stání.

[8] Městský soud rovněž nepřisvědčil námitkám navrhovatele ohledně nezákonnosti svěření přenesené působnosti na orgány městských částí v § 4 a § 5 napadeného nařízení. Zákon o pozemních komunikacích v § 23 odst. 1 *in fine* uvádí, že obec v nařízení stanoví způsob placení sjednané ceny a způsob prokazování jejího zaplacení, k čemuž má dojít buď na úřadech městských částí, Magistrátu hlavního města Prahy, nebo prostřednictvím parkovacích automatů. Nařízení výslovně nezmocňuje orgány městských částí k vybírání plateb za parkovací oprávnění či ověřování registrací státních poznávacích značek motorových vozidel.

[9] Městský soud rovněž dospěl k závěru, že napadené opatření ob stojí v testu proporcionality (pátý krok algoritmu). Jelikož neshledal důvody pro zrušení napadeného nařízení, návrh navrhovatele zamítl.

[10] Proti rozsudku městského soudu podal navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v pozdějších zněních (dále jen „s. ř. s.“).

[11] V **kasační stížnosti** se stěžovatel předně ohrazuje proti tvrzení městského soudu, že v návrhu na zrušení nařízení neuvedl, jakým způsobem byla jeho práva zasažena. V této souvislosti uvádí, že bylo porušeno jeho právo na bezplatné užívání místní komunikace, a to na základě institutu obecného užívání pozemních komunikací, jak vyplývá z § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Za nesprávnou označil úvahu soudu, že do stěžovatelova práva nebylo zasaženo napadeným nařízením, nýbrž samotným zákonem o pozemních komunikacích. Podle názoru stěžovatele § 23 odst. 1 zákona o pozemních

komunikacích ještě nestanovuje odchylku od zákonného režimu bezplatného užívání pozemních komunikací; k zásahu dochází až využitím tohoto zmocnění, tj. vydáním nařízení dle § 23 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Podle stěžovatele bylo postupem odpůrce porušeno jeho právo obsažené v čl. 2 odst. 3 Ústavy.

[12] Stěžovatel rovněž nesouhlasí se závěry městského soudu, že obec může prostřednictvím nařízení vymezit oblast placeného stání pro motorová vozidla tak, že zároveň zahrnují nezaplatněné území obce; má za to, že takový závěr odpovídá předešlé právní úpravě. Nově je třeba § 23 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích vykládat tak, že vymezení oblastí v sobě již zahrnuje i vymezení místních komunikací k placenému parkování, případně jejich částí v závislosti na vedení hranice oblasti, která je zpoplatněna. Své úvahy demonstruje na vlastní situaci: přestože je oblast v místě, kde má trvalý pobyt, zahrnuta v bodu č. 4 přílohy č. 1 nařízení, místní komunikace v ulici blízké jeho trvalému pobytu nebyla zahrnuta do bodu č. 4 přílohy č. 3 téhož nařízení. To se projevilo v jeho právní sféře tak, že ačkoliv bylo místo trvalého pobytu stěžovatele zahrnuto do oblastí s placeným parkováním v režimu § 23 odst. 1 písm. c) zákona o pozemních komunikacích (viz bod č. 4 přílohy č. 1 napadeného nařízení), ve skutečnosti byl v místě svého trvalého pobytu ve stejném postavení jako např. občan Středočeského kraje, neboť tato pozemní komunikace nebyla zahrnuta do přílohy č. 3 napadeného nařízení; jinými slovy se na něj nevztahuje benefit v podobě zvýhodněného parkování dle § 23 odst. 1 písm. c) zákona o pozemních komunikacích. Podle názoru stěžovatele již vymezením oblastí v příloze č. 1 napadeného nařízení mají být všechny místní komunikace nacházející se v takto vymezených oblastech dotčeny odlišným dopravním režimem oproti bezplatnému obecnému užívání pozemních komunikací a mají být proto všechny označeny příslušnou dopravní značkou. Zároveň konstatuje, že příloha č. 1 napadeného nařízení je nadbytečná, neboť ke skutečnému prostorovému vymezení zpoplatněného území slouží přílohy č. 2 a 3 nařízení. Stěžovatel též namítá nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu, a to proto, že se dostatečně nevypořádal s uvedenou argumentací stěžovatele.

[13] Podle stěžovatele městský soud rovněž nesprávně vypořádal jeho námitky ohledně překrývání zpoplatněných zón a s tím spojené neurčitosti nařízení. Stěžovatel tvrdí, že přílohy č. 2 a 3 nařízení si vzájemně odporují, v důsledku čehož na stejných místních komunikacích dochází k překrývání jednotlivých zón. Stěžovatel je však přesvědčený o tom, že totožný úsek místní komunikace může fungovat pouze v jednom režimu - tj. buď v režimu § 23 odst. 1 písm. a), nebo písm. c) zákona o pozemních komunikacích; tyto režimy se vzájemně vylučují. Jestliže z jednotlivých příloh vyplývá, že na téže místní komunikaci jsou stanoveny současně dva protichůdné dopravní režimy placeného stání, potom je nařízení neurčité a není jednoznačně určen dopravní režim placeného stání na dané místní komunikaci. Důsledkem toho stanovují variantu dopravního režimu placeného stání správní úřady namísto Rady hl. m. Prahy, přestože k tomu nejsou dle § 23 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích zmocněny. Způsob vymezení místních komunikací je proto dle názoru stěžovatele v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy.

[14] Stěžovatel dále uvádí, že povinnost označit místní komunikaci příslušnou značkou dle § 23 odst. 2 zákona o místních komunikacích spadá do přenesené působnosti obce, přičemž příslušné k tomu jsou silniční správní úřady. Tím, že hlavní město Praha je

pokračování

rozčleněno na jednotlivé městské části, zasahuje do přenesené působnosti správních orgánů samospráva městských částí.

[15] Městský soud se dle názoru stěžovatele neměl zabývat pátým krokem přezkumu, tj. neměl zkoumat proporционаlitu nařízení, protože předmětné nařízení je v rozporu se zákonem; jeho přezkum měl být tudíž ukončen ve čtvrtém kroku.

[16] Stěžovatel se neshoduje s městským soudem v tom, že postačí, pokud nařízení v rámci režimu stání podle § 23 odst. 1 písm. a) zákona o pozemních komunikacích stanoví pouze maximální dobu stání v délce 24 h. Podle stěžovatele nařízení musí obsahovat konkrétní časově omezenou dobu stání na jednotlivých komunikacích; v opačném případě dochází ke konkretizaci časového údaje na dodatkové tabulce u dopravní značky označující místní komunikaci, která je vydávána dle § 63 odst. 1 písm. f) zákona č. 351/2000 Sb., zákona o provozu na pozemních komunikacích, ve znění účinném ke dni vydání nařízení (dále jen „zákon o provozu na pozemních komunikacích“) silničními správními úřady. Tyto však nemají pravomoc dotvářet napadené nařízení. Tím, že konkrétní časový údaj není uveden přímo v nařízení, nelze proti délce stání brojit s poukazem na princip proporcionality. Podle stěžovatele tak došlo k zásahu do jeho veřejného subjektivního práva obsaženého v čl. 2 odst. 3 Ústavy.

[17] Námitky stěžovatele směřují rovněž proti § 4 a § 5 napadeného nařízení; tato ustanovení upravují způsob zakoupení parkovacího oprávnění a způsob prokázání zaplacení sjednané ceny, přičemž je stanoveno, že všechny tyto úkony lze učinit (mj.) na úřadě městské části hl. m. Prahy příslušné k oblasti vymezené nařízením nebo na Magistrátu hl. m. Prahy. Stěžovatel však namítá, že uvedeným úřadům nebyla působnost svěřena vyhláškou č. 55/2000 Sb. hl. m. Prahy, kterou se vydává Statut hlavního města Prahy, ve znění účinném ke dni vydání nařízení (dále jen „Statut hl. m. Prahy“), tudíž se jedná o obcházení § 17 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění účinném ke dni vydání nařízení (dále jen „zákon o hl. m. Praze“), a § 23 odst. 2 a 3 Statutu hl. m. Prahy. Stěžovatel konstatuje, že není možné, aby tutéž agendu v samostatné nebo přenesené působnosti vykonávaly úřady městských částí současně vedle Magistrátu hl. m. Prahy. Zmatečné je pak dle stěžovatele to, který z úřadů je příslušný dle § 4 a § 5 napadeného nařízení k oblasti č. 4 přílohy č. 1, neboť tato oblast zahrnuje území městské části Praha 4 i Praha - Kunratice.

[18] Stěžovatel napadá rozsudek městského soudu též co do výroku o náhradě nákladů řízení. Stěžovatel byl úspěšný v řízení o kasační stížnosti, když Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 9. 10. 2020, č. j. 5 As 80/2020 - 36 zrušil usnesení městského soudu ze dne 20. 3. 2019, č. j. 3 A 17/2019 - 49, a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud současně zavázal městský soud k tomu, aby v dalším řízení rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti. Přestože byl stěžovatel v řízení o kasační stížnosti úspěšný, městský soud mu nepřiznal náhradu vynaložených nákladů spočívající v zaplacení soudního poplatku. Tento postup je dle stěžovatele v rozporu s čl. 36 odst. 1 a čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

[19] Návrhem na zrušení nařízení se stěžovatel domáhal zrušení nařízení č. 19/2017 Sb., hl. m. Prahy, uveřejněné v částce č. 17/2017 Sb. hl. m. Prahy dne 2. 10. 2017. Městský soud

však ve svém odůvodnění poukázal na změny nařízení, které byly přijaty dne 30. 8. 2018 pod číslem 12/2018 Sb. Stěžovateli tak není zřejmé, zda městský soud svá skutková zjištění o vymezení oblastí a místních komunikacích v přílohách napadeného nařízení čerpal ze správně zjištěného znění nařízení, které platilo ke dni 2. 10. 2017 tak, jak požaduje § 101b odst. 3 s. ř. s. Stěžovatel má tudíž za to, že městský soud zatížil řízení vadou, která měla za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.

[20] Na závěr stěžovatel uvádí řadu důkazů, které přiložil k návrhu na zrušení nařízení, a namítá, že se městský soud těmito důkazy vůbec nezabýval, přičemž ani neuvedl, proč považoval provedení navrhovaných důkazů za nadbytečné. Tímto městský soud zatížil řízení vadou, která měla za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. S ohledem na výše uvedené stěžovatel kasačnímu soudu navrhuje, aby rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[21] Odpůrce se ve **vyjádření** ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry městského soudu a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. S ohledem na argumentaci stěžovatele předně zpochybňuje jeho aktivní procesní legitimaci ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. a judikatury Nejvyššího správního soudu. Podle odpůrce bylo nařízení vydáno v souladu se zákonným zmocněním (§ 44 odst. 2 zákona o hl. m. Praze v souvislosti s § 23 odst. 1 písm. a) a c) zákona o pozemních komunikacích) k tomu oprávněným orgánem, tj. Radou hl. m. Prahy v přenesené působnosti. K námitkám stěžovatele týkajících se čtvrtého kroku přezkumu dle daného algoritmu uvedl, že nařízení bylo vydáno v souladu s výsledky provedených analýz, stanovisek a projektů, a to na základě dlouhodobého vyhodnocování dopravy v klidu s ohledem na místní specifika; přitom bylo přihlíženo k množství vozidel jak rezidentů, tak návštěvníků regulované oblasti. Napadené nařízení obsahuje tři přílohy, přičemž přílohy č. 2 a 3 vymezují konkrétní komunikace, které lze užít v režimu § 23 odst. 1 písm. a) nebo c) zákona o pozemních komunikacích, zatímco příloha č. 1 vymezuje celkové oblasti, kterých se nařízení týká. Dle odpůrce se tedy nejedná o rozpor mezi přílohami, ale o pouhou konkretizaci místních komunikací v jednotlivých oblastech; přitom jednotlivé režimy (zóny) stání lze kombinovat. Odpůrce dále uvádí, že na území hl. m. Prahy jsou zřízeny zóny placeného stání dle Zásad pro zřizování zón placeného stání na území hl. m. Prahy vydaných usnesením Rady hl. m. Prahy č. 2472 ze dne 9. 9. 2014; tyto zásady vymezují tři typy parkovacích zón: modrá zóna (tzv. rezidentní parkování), fialová zóna (tzv. smíšené parkování) a oranžová zóna (tzv. krátkodobé parkování). Odpůrce přestřel způsob, jakým byla vydávána opatření obecné povahy, která stanovují úpravu provozu na místních komunikacích uvedených v přílohách napadeného nařízení v souladu s cenovými přepisy; přitom konstatuje, že procesní práva občanů dle § 172 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř.“) byla zachována. Podle odpůrce silniční správní orgán disponuje diskrecí o tom, jakou značku dle nařízení v souladu s § 23 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích užije, a současně odmítá, že by opatření obecné povahy vydaná silničními správními úřady dle § 23 odst. 1 písm. a) zákona o pozemních komunikacích byly projevem jejich libovůle, když napadené opatření nestanovuje konkrétní časově omezenou dobu ke stání motorového vozidla. Odpůrce se rovněž ztotožňuje s hodnocením proporcionality nařízení městským soudem.

[22] **Nejvyšší správní soud** přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení

pokračování

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.).

[23] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou přípustnosti kasační stížnosti. Podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. platí, že kasační stížnost je nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Ze zákazu opakované kasační stížnosti judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu dovodila nad rámec citovaného ustanovení další výjimky; jedná se o případy, kdy kasační soud vytýká nižšímu správnímu soudu procesní pochybení nebo nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Odmítnutí kasační stížnosti by v takovém případě znamenalo odmítnutí věcného přezkumu rozhodnutí z pohledu aplikace hmotného práva. Jak vyplývá z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 – 165, „§ 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. limituje přípustnost kasační stížnosti ve vztahu k otázkám již dříve v téže věci Nejvyšším správním soudem závazně posouzeným.“

[24] V nyní posuzovaném případě Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 9. 10. 2020, č. j. 5 As 80/2019 - 36 zrušil usnesení městského soudu ze dne 20. 3. 2019, č. j. 3 A 17/2019 - 49 (viz bod [3] tohoto rozsudku). Nejvyšší správní soud však posuzoval toliko naplnění důvodu dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy zda z hlediska zákona ob stojí důvody, pro které bylo stěžovateli odepřeno věcné posouzení jeho žaloby. Za této procesní situace neměl Nejvyšší správní soud možnost se k námitkám stěžovatele věcně vyjádřit. Kasační stížnost je tedy přípustná.

[25] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda rozhodnutí městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[26] Kasační stížnost je důvodná.

[27] Předtím, než Nejvyšší správní soud přistoupí k přezkumu jednotlivých námitek stěžovatele, považuje za nutné uvést na pravou míru, v čem spočívá procesní podmínka aktivní procesní legitimace navrhovatele v řízení o přezkumu opatření obecné povahy. Dle § 101a odst. 1 s. ř. s. má aktivní procesní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Otázkou aktivní legitimace ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. se zabýval i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120. Z tohoto rozhodnutí vyplývá, že „splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekvantně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení.“ Navrhovatel v návrhu uvedl, že má trvalý pobyt na adrese T. X, P. X - X, a je vlastníkem bytu v domě na této adrese; zároveň je vlastníkem osobního automobilu. Jako právo, na kterém se cítí být napadeným nařízením dotčen, stěžovatel označil právo dle § 19

odst. 1 zákona o pozemních komunikacích (tj. právo obecného užívání) a na některých místech dále zmiňuje právo dle čl. 2 odst. 3 Ústavy. Stěžovatel tedy je osoba, na kterou napadené nařízení dopadá, byť ne ve všech svých částech. Obecně lze tedy konstatovat, že aktivní procesní legitimace stěžovatele je dána.

[28] Procesní legitimaci však nelze zaměňovat s věcnou legitimací. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že *„úspěch návrhu rozhodující měrou odvisí od toho, zda v řízení bude prokázáno, že navrhovatel skutečně – jak v návrhu tvrdil – byl na svých právech zkrácen přijatým opatřením obecné povahy. Návrh sám zákonodárce nekoncepoval jako actio popularis, ale jako nástroj k ochraně subjektivního práva. To, že návrhová (procesní) legitimace je podmíněna tvrzením o zkrácení na právech, jen předznamenává, že předpokladem úspěchu v řízení samotném (věcnou legitimací) je požadavek, aby v řízení bylo prokázáno, že k takovému ukrácení na právech skutečně došlo“* (viz usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116). Jinak řečeno, úspěch stěžovatelových námitek je předurčen tím, zda v řízení prokáže porušení některého ze svých práv, jejichž dotčení v návrhu tvrdí.

[29] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí totiž představuje tak závažnou vadu rozhodnutí, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum soudního rozhodnutí je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti.

[30] Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jestliže není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu; z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci v žalobě; proč považoval žalobní námitky za liché, mylné nebo vyvrácené nebo proč subsumoval skutkový stav pod zvolené právní normy (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, publikovaný pod č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publikovaný pod č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 - 64, nebo ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 - 245). Dalším, v judikatuře zdejšího soudu rovněž konzistentně uváděným důvodem nepřezkoumatelnosti rozhodnutí může být případ, kdy soud opomněl přezkoumat některou za včas uplatněných žalobních námitek (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 73/2007 - 107).

[31] Nejvyšší správní soud předně podotýká, že nepřezkoumatelnost není projevem subjektivní představy stěžovatele o tom, jak měl městský soud rozhodnout, resp. jak podrobně měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadený rozsudek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016 - 24). Z judikatury zdejšího soudu rovněž vyplývá, že institut nepřezkoumatelnosti nelze libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se soud podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky; správní soudy nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor,

pokračování

v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017 - 38).

[32] Městský soud se neztotožnil s námitkou, že nařízení nemůže vymezit oblasti placeného stání pro motorová vozidla tak, že zároveň zahrnují prostor nezaplatněného území obce (viz bod 35 odůvodnění). Svůj postoj však blíže nevysvětluje a z napadeného rozhodnutí tedy není zřejmé, z jakého důvodu považuje námitku stěžovatele za nedůvodnou. Městský soud nevyvrací ani nezpochybňuje argumentaci stěžovatele, avšak současně ani neuvádí vlastní právní hodnocení, ze kterého by bylo zřejmé, proč považuje přílohu č. 1 nařízení za souladnou se zákonem, resp. nikoliv nadbytečnou. Nejvyšší správní soud proto musí přisvědčit námitce stěžovatele a konstatuje, že městský soud zatížil své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti. V dalším řízení bude na městském soudu, aby námitku stěžovatele ohledně tvrzeného rozporu § 23 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a přílohou č. 1 napadeného nařízení znovu přezkoumal a své závěry náležitě odůvodnil.

[33] Stěžovatel dále namítá, že městský soud zatížil řízení vadou, která měla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, neboť se vůbec nezabýval v návrhu navrhovanými důkazy; soud v rozsudku přitom nevysvětlil, proč považoval provedení navrhovaných důkazů za nadbytečné. V kasační stížnosti pak stěžovatel zmiňuje některé z důkazů, které uvedl též v návrhu na zrušení nařízení, a znovu popisuje skutečnosti, které tyto důkazy měly prokázat. Tyto důkazy rovněž přiložil ke kasační stížnosti.

[34] Nejvyšší správní soud konstatuje, že z napadeného rozhodnutí není zřejmé, jak městský soud naložil s důkazy, které byly součástí návrhu stěžovatele. Zdejší soud se mnohokrát vyjádřil k otázce tzv. opomenutých důkazů, vycházejí ze závěrů konzistentní judikatury Ústavního soudu [viz nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 2. 1995, sp. zn. III. ÚS 61/94 (N 10/3 SbNU 51), ze dne 18. 4. 2001, sp. zn. I. ÚS 549/2000 (N 63/22 SbNU 65), ze dne 10. 4. 2001, sp. zn. II. ÚS 663/2000 (N 57/22 SbNU 19) či ze dne 25. 1. 2001, sp. zn. IV. ÚS 67/2000 (N 17/21 SbNU 153)]. V rozsudku ze dne 28. 4. 2020, č. j. 4 As 372/2019 - 42, Nejvyšší správní soud přiléhavě shrnul aktuální judikaturu týkající se tzv. opomenutých důkazů:

„Problematikou důkazů, o nichž nebylo v řízení rozhodnuto, se Nejvyšší správní soud opakovaně zabýval ve své judikatuře (např. v rozsudku ze dne 1. 4. 2008, č. j. 9 Azs 15/2008 - 108, ze dne 28. 5. 2009, č. j. 6 Azs 26/2009 - 100, ze dne 2. 9. 2009, č. j. 2 Azs 26/2009 - 123, či v rozsudku ze dne 15. 12. 2011, č. j. 1 As 84/2010 - 72). Z citované judikatury pak vyplývá, že soud není povinen provést všechny důkazy navrhované účastníkem řízení, avšak je vždy povinen náležitě odůvodnit, z jakých důvodů navrhovaný důkaz neprovedl. Na splnění výše uvedených podmínek je nutné trvat, neboť jsou zárukou práva na spravedlivý proces (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2011, č. j. 1 As 84/2010 - 72). V opačném případě jde o tzv. opomenutý důkaz, jenž zakládá nepřezkoumatelnost rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2008, č. j. 4 As 21/2007 - 80). Neakceptování návrhu na provedení důkazů lze současně založit pouze argumentem, podle něhož tvrzená skutečnost, k jejímuž ověření nebo vyvrácení je důkaz navrhován, nemá relevantní souvislost s předmětem řízení. Dále je myslitelný argument, podle kterého důkaz není způsobilý vyvrátit nebo potvrdit tvrzenou skutečnost, tzn. nedisponuje vypovídací potencií. Odmítnutí provedení důkazu může být konečně zdůvodněno jeho nadbytečností, a to tehdy, byla-li již skutečnost,

kteřá má být dokazována v dosavadním řízení, bez důvodných pochybností postavena najisto (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004 - 89). Absence věcné úvahy soudu, proč považuje navržené důkazy za nadbytečné, pak může být překlenuta pouze v případě zjevně irelevantních důkazních návrhů.“

[35] Vzhledem k tomu, že z napadeného rozsudku není patrné, jak městský soud s navrženými důkazy naložil, neboť návrhy stěžovatele zůstaly zcela zamlčeny, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že i v tomto případě městský soud zatížil své rozhodnutí vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. V dalším řízení se městský soud bude muset vyjádřit k navrhaným důkazům stěžovatele (popř. odpůrce), a to i v případě, že se bude jednat o důkaz, který nemůže právní názor soudu na věc samu nijak zvrátit (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2011, č. j. 1 As 84/2010 - 79). Na jejich základě poté posoudí jednotlivé námitky stěžovatele z hlediska jím tvrzeného zásahu do práv; jejich hodnocení Nejvyšším správním soudem nyní, by bylo předčasné.

[36] Městský soud ve výroku č. II. napadeného rozsudku rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Tento výrok opřel o § 60 odst. 1 s. ř. s., a to s ohledem na zásadu úspěchu ve věci; přitom uvedl, že i když byl odpůrce v řízení úspěšný, žádné náklady nad rámec jeho běžných činností mu nevznikly. Tomuto výroku ani jeho odůvodnění nelze nic vytknout. Podle § 110 odst. 2 věty první s. ř. s. platí, že pokud Nejvyšší správní soud zruší rozhodnutí krajského soudu a vrátí mu věc k dalšímu řízení, rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti. Městský soud ve svém novém rozhodnutí, jímž se řízení končí (§ 61 odst. 1 s. ř. s.), má povinnost rozhodnout o nákladech řízení, které vznikly jak v novém řízení před městským soudem, tak i náklady, které vznikly v původním řízení tímto soudem a též náklady, které vznikly v řízení o kasační stížnosti. Tyto náklady přitom tvoří jediný celek a krajský soud o jejich náhradě rozhodne jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 - 98, či ze dne 21. 12. 2016, č. j. 8 As 80/2016 - 36). Tato stěžovatelova námitka, jejímž vypořádání nic nebrání, tedy není důvodná.

[37] Nejvyšší správní soud postupoval v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož Nejvyšší správní soud rozhoduje o kasační stížnosti zpravidla bez jednání. Stěžovatel ke kasační stížnosti přiložil řadu důkazů; jedná se však o důkazy, kterými se městský soud vůbec nezabýval, což vedlo k nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku (viz výše). Jakékoliv vyjádření se k těmto důkazům ze strany kasačního soudu by tedy bylo za této procesní situace předčasné, neboť se jimi v dalším řízení bude muset nejprve zabývat městský soud (*mutatis mutandis* srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2012, č. j. 1 As 115/2012 - 33).

[38] S ohledem na výše uvedené soud shrnuje, že kasační stížnost stěžovatele je z části důvodná. Proto Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil výrok I. rozsudku městského soudu; spolu s ním zrušil rovněž závislý výrok II. o nákladech řízení a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Městský soud bude v následujícím řízení povinen znovu posoudit námitky stěžovatele uvedené v návrhu na zrušení nařízení týkající se rozporu přílohy č. 1 napadeného nařízení s § 23

pokračování

odst. 1 zákona o pozemních komunikacích (viz bod XII. s. 11 až 13 návrhu na zrušení nařízení) a dále se městský soud náležitě vypořádá s navrhovanými důkazy.

[39] Městský soud v novém rozhodnutí rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

[40] Stěžovatel uhradil v řízení před Nejvyšším správním soudem soudní poplatek ve výši 5000 Kč. Podání opakované kasační stížnosti však podle ustálené judikatury nepodléhá poplatkové povinnosti (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 2. 2016, č. j. 10 Afs 186/2014 - 60, č. 3396/2016 Sb. NSS), proto soud výrokem III. tohoto rozsudku rozhodl o vrácení soudního poplatku. Soudní poplatek bude stěžovateli vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

P o u č e n í :

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

V Brně dne 26. srpna 2022

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně
senátu