



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci navrhovatele: **P. K.**, zastoupen 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 části opatření obecné povahy odpůrce ze dne 31. 5. 2018, čj. P4/74481/18/OŽPAD/Hab, o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 10. 2020, čj. 15 A 4/2018-143,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Navrhovatel **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Odpůrci **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Odpůrce shora označeným opatřením obecné povahy stanovil úpravu provozu na pozemních komunikacích spočívající v umístění svislého a vodorovného dopravního značení za účelem organizování dopravy na pozemních komunikacích. Navrhovatel napadl toto opatření návrhem u Městského soudu v Praze, a to v části úpravy provozu na náměstí Bratří Synků (pozemku parc. č. X, k. ú. N.). V tomto rozsahu opatření zasahuje do jeho nájemního práva a práva na podnikání. Na uvedeném pozemku provozoval placené parkoviště na základě nájemní smlouvy ze dne 10. 6. 2009 s hlavním městem Praha (dále též „pronajímatel“). Tuto činnost dané opatření znemožňuje, neboť zde umísťuje dopravní

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

[2] Městský soud návrh rozsudkem ze dne 13. 9. 2018, čj. 15 A 4/2018-58, zamítl. Vyšel z toho, že nájemní vztah mezi navrhovatelem a pronajímatelem zanikl ke dni, kdy napadené opatření nabylo účinnosti (tedy k 22. 6. 2018). Podle čl. VII bod 5 dané nájemní smlouvy totiž *„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.“* Tvzení navrhovatele o nezákonném zkrácení na jeho nájemním právu tedy soud ohledem na to shledal neopodstatněným. Nejvyšší správní soud nicméně tento rozsudek ke kasační stížnosti navrhovatele zrušil rozsudkem ze dne 7. 8. 2019, čj. 8 As 343/2018-43. Městskému soudu vytkl, že závěr o ukončení nájemního vztahu s odkazem na citovanou smlouvu byl pro účastníky překvapivý, neboť tuto úvahu do věci vnesl sám městský soud, aniž by s ní účastníky dopředu seznámil a umožnil jim se k ní vyjádřit.

[3] V dalším řízení městský soud vyzval účastníky i pronajímatele, aby se k otázce ukončení nájemního vztahu vyjádřili, a to s přihlédnutím k otázce aktivní legitimace k podání návrhu. K tomu navrhovatel soudu sdělil, že nesouhlasí s předestřeným posouzením zániku nájemní smlouvy, ani s tím, že by s ním měla být spojována ztráta aktivní legitimace k podání návrhu. Odkázal na § 101b odst. 3 s. ř. s., podle něhož je třeba napadené opatření přezkoumávat podle skutkového a právního vztahu, který tu byl ke dni jeho vydání.

[4] Městský soud návrh v záhlaví označeným rozsudkem opětovně zamítl. Vyšel z toho, že aktivní procesní legitimace navrhovatele byla založena jeho samotným tvrzením, že napadené opatření zasahuje do jeho práv. Shledal však nedostatek aktivní věcné legitimace navrhovatele. Ten namítal zásah do práv plynoucích z uvedené nájemní smlouvy a do práva podnikat, které z tohoto nájemního vztahu plynulo. Podle městského soudu však došlo účinností opatření na základě rozvazovací podmínky upravené v čl. VII odst. 5 nájemní smlouvy k zániku nájemního vztahu, tedy po vydání tohoto opatření již navrhovatel nebyl oprávněn k provozování placeného parkoviště na pronajatém pozemku. Navrhovateli tak nájemní právo ke dni podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nesvědčilo a namítaný zásah do práv byl již ke dni podání návrhu nedůvodný. V tomto ohledu městský soud odkázal na rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2017, čj. 3 As 126/2016-38, podle něhož *„ustanovení § 101b odst. 3 s. ř. s., podle kterého soud při přezkoumání opatření obecné povahy vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy, se týká vlastního hodnocení přezkoumávaného opatření obecné povahy, nikoliv však procesního institutu aktivní legitimace účastníků soudního řízení“*. Podle městského soudu nelze dospět k závěru o existenci aktivní věcné legitimace a důvodnosti návrhu, jestliže práva, na kterých měl být navrhovatel dle svých tvrzení zkrácen, mu v době podání návrhu nesvědčila. I kdyby nájemní vztah skončil až uplynutím výpovědní lhůty na základě výpovědi ze strany pronajímatele (k 31. 7. 2018), ke dni rozhodování soudu by navrhovatel tak jako tak aktivní věcnou legitimaci postrádal.

[5] V návaznosti na výše uvedené pak městský soud dále uvedl, že za zcela zásadní pro posouzení důvodnosti návrhu považuje to, že navrhovatel nezpochybnil zákonnost napadeného opatření z hledisek, která jsou podle judikatury správních soudů relevantní.

pokračování

Napadené opatření soud podrobil tzv. pětistupňovému algoritmu. Předně vysvětlil, že odpůrce nevykročil z mezí své pravomoci (1. krok), byl oprávněn na dané místní komunikaci stanovit místní úpravu provozu (2. krok) a vydání opatření předcházelo řádné řízení (3. krok). K otázce rozporu napadeného opatření se zákonem (4. krok) uvedl, že toto opatření bylo vydáno ve veřejném zájmu, a to v návaznosti na nařízení hlavního města Prahy o zavádění parkovacích zón, které je rovněž ve veřejném zájmu. Oproti tomu zachování placeného parkoviště provozovaného navrhovatelem veřejnému zájmu odporuje. Vyjádřil se i k proporcionalitě opatření (5. krok). K té uvedl, že opatření sice neobsahuje odůvodnění přiměřenosti z hlediska nutnosti regulace, je nicméně notoriitou, že cílem úprav a zavádění parkovacích zón ve velkých městských aglomeracích, které jsou ve veřejném zájmu, je dosažení dopravní dostupnosti, plynulosti silničního provozu a omezování parkování ve vybraných lokalitách tak, aby zde mohli parkovat rezidenti.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření odpůrce

[6] Navrhovatel (dále „stěžovatel“) napadl i tento rozsudek městského soudu kasační stížností. Namítl, že pokud by vydáním (účinností) opatření mělo dojít k zániku nájemního práva, bylo by to dokladem o zásahu daného opatření do jeho práv. To však nelze vykládat tak, že by mu nesvědčila aktivní procesní legitimace. Právní důsledky, k nimž došlo po vydání opatření (jeho účinnosti), nejsou dokladem o jeho zákonnosti. Stěžovatel považuje úvahu městského soudu o nedostatku aktivní legitimace za absurdní. Ve svém důsledku vylučuje možnost (retrospektivního) přezkumu opatření obecné povahy ve správním soudnictví. Existence zásahu do práv stěžovatele způsobená napadeným opatřením nemůže být důvodem pro odepření jeho přezkumu.

[7] Stěžovatel nesouhlasí ani se závěry, k nimž městský soud dospěl při aplikaci popsaného algoritmu. Opatření je nezákonné pro neurčitost, neboť text odůvodnění odkazuje na „*přiložené situace DIO*“, avšak žádné „DIO“ společně s opatřením publikovány nebyly. Napadené opatření ani neuvádí, jaké „DIO“ (kdy a kým zpracované) mají být přílohou. Ani otázkou veřejného zájmu, na níž městský soud odkazoval, se odůvodnění napadeného opatření vůbec nezabývalo. Stěžovatel také postrádá odůvodnění přijaté regulace. To městský soud připouští, ale zároveň odůvodnění opatření domýšlí, a to překvapivě, nepodloženě a neurčitě. Uvádí totiž, že je „*notoriitou*“, že zavedení parkovacích zón je ve veřejném zájmu, zatímco zachování placeného parkoviště provozovaného stěžovatelem nikoliv. Městský soud měl napadené opatření zrušit pro nepřezkoumatelnost. Jelikož není zřejmé, na čem založil úvahy o veřejném zájmu opatření obecné povahy, je i jeho rozsudek nepřezkoumatelný.

[8] Následně stěžovatel ještě doplnil kasační stížnost podrobným rozbořem, proč nesouhlasí s náhledem městského soudu na způsob skončení nájemního vztahu (v důsledku účinnosti opatření či výpovědi z nájmu) a proč nedošlo k „*zániku parkoviště*“, jak rozvazovací podmínka upravená v čl. VII bodu 5 nájemní smlouvy vyžaduje. Jelikož se však těmito otázkami kasační soud při přezkumu napadeného rozsudku nezabýval (viz níže), není třeba zde tyto argumenty podrobněji rekapitulovat.

[9] Odpůrce ke kasační stížnosti pouze uvedl, že se plně ztotožňuje s napadeným rozsudkem. K doplnění kasační stížnosti se pak obsáhle vyjádřil, avšak i on se zabýval výhradně otázkami vzniku, existence a zániku nájemního vztahu mezi stěžovatelem a pronajímatelem, resp. směřováním soukromoprávních a veřejnoprávních hledisek ze strany městského soudu.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Stěžovatel podal kasační stížnost proti v pořadí druhému rozsudku v téže věci, bylo tedy třeba zabývat se nejdříve její přípustností z hlediska § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Jelikož Nejvyšší správní soud zrušil předchozí rozsudek městského soudu z důvodu jeho překvapivosti a s tím souvisejícími procesními pochybeními, je nynější kasační stížnosti přípustná. Kasační soud se totiž v předchozím zrušujícím rozsudku meritem věci vůbec nezabýval (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 3. 2011, čj. 1 As 79/2009-165, č. 2365/2011 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud tedy přezkoumal nyní napadený rozsudek v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Stěžovatel předně napadá závěry městského soudu týkající se nedostatku jeho aktivní legitimace. Městský soud v tomto ohledu vyšel z toho, že vzhledem k tvrzení o zásahu napadeného opatření do jeho práv stěžovateli přísluší aktivní procesní legitimace, nicméně mu nesvědčí aktivní věcná legitimace. Ke dni podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy totiž podle městského soudu již v důsledku účinnosti napadeného opatření nepřislušela stěžovateli práva plynoucí z nájemního vztahu ke spornému pozemku. Městský soud v této souvislosti odkázal na § 101b odst. 3 s. ř. s. a shora již zmiňovaný rozsudek sp. zn. 3 As 126/2016 s tím, že pravidlo, podle něhož soud přezkoumává napadené opatření podle skutkového a právního stavu, který zde byl ke dni jeho vydání, se týká pouze „*vlastního hodnocení přezkoumávaného opatření obecné povahy, nikoliv však procesního institutu aktivní legitimace účastníků soudního řízení.*“

[13] Aniž by bylo třeba zabývat se tím, zda a jak (kdy) došlo k ukončení nájemního vztahu mezi stěžovatelem a pronajímatelem, je třeba konstatovat, že daná část kasační argumentace stěžovatele je důvodná. Městský soud totiž nedostatečně rozlišil aktivní procesní a věcnou legitimaci. Citované závěry městským soudem odkazovaného rozsudku, o něž se v nynější věci opřel, je totiž nutno vztáhnout k aktivní procesní legitimaci, nikoliv k legitimaci věcné (k rozlišení aktivní procesní a věcné legitimace viz např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS). V citovaném rozsudku třetího senátu, z něhož městský soud vyšel, rozhodoval Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti spolku, jehož návrh na zrušení opatření obecné povahy příslušný krajský soud odmítl s tím, že v době vydání daného opatření spolek ještě neexistoval, a tedy do jeho práv nemohlo opatření v takovém okamžiku zasahovat. Nejvyšší správní soud naopak vyšel v dané věci z toho, že jakkoliv určitý subjekt v době vydání opatření neexistoval, neznamená to, že opatření nemůže napadnout později. Pokud v době podání návrhu již podmínku aktivní procesní legitimace splňuje, soud posuzuje důvodnost návrhu (tedy zabývá se i aktivní věcnou legitimací) podle skutkového a právního vztahu, který zde byl v době vydání napadeného opatření. V nyní posuzované věci byl stěžovatel v době vydání napadeného opatření nájemcem parkoviště na pozemku,

pokračování

na nějž sporná regulace dopadala, přičemž tento vztah měl (dle výkladu provedeného městským soudem) skončit účinností vydaného opatření. Jinak řečeno, úvaha městského soudu stojí na tom, že stěžovatel v důsledku napadeného opatření ztratil možnost se proti němu před správními soudy bránit. S tím se však nelze ztotožnit.

[14] Pokud by městský soud dospěl k závěru, že v důsledku zániku nájemního vztahu účinností napadeného opatření stěžovatel nemůže být legitimovaným navrhovatelem, bylo by namíste návrh odmítnout [§ 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Městský soud však aktivní procesní legitimaci stěžovatele k podání návrhu shledal a věcí se zabýval (současně však dospěl k tomu, že u stěžovatele byl dán nedostatek aktivní věcné legitimace). Posouzení věcné legitimace je však součástí věcného posouzení návrhu (jak ostatně sám městský soud v napadeném rozsudku uvedl). Ve shodě s výše uvedenými východisky Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 7. 2019, čj. 4 As 98/2019-30, již vymezil (i s odkazem na citovaný rozsudek třetího senátu) rozdíl mezi aktivní procesní a věcnou legitimací, jde-li o aplikaci § 101b odst. 3 s. ř. s. Tohoto ustáleného rozlišení (a s tím souvisejícího časového pravidla pro přezkum opatření obecné povahy) se nicméně městský soud v nyní napadeném rozsudku nedržel. Je současně třeba zdůraznit, že výklad zaujatý městským soudem by stěžovateli ve svém důsledku upíral přístup k soudu (resp. k meritornímu projednání návrhu a vypořádání řádně uplatněných návrhových bodů). Stěžovatel by totiž neměl možnost domáhat se ochrany svých subjektivních veřejných práv (existujících ke dni vydání opatření) zasažených napadeným opatřením, pokud by měl soud současně zohlednit, že tato práva zanikla právě v důsledku účinnosti opatření. Lze tedy uzavřít, že městský soud nesprávně dovodil nedostatek aktivní věcné legitimace stěžovatele.

[15] S ohledem na výše uvedené je pak zřejmé, že pokud by městský soud setrval pouze na závěrech o nedostatku aktivní věcné legitimace stěžovatele a důsledkem jeho postupu by bylo nevypořádání návrhových bodů navrhovatele, musel by kasační soud napadený rozsudek nevyhnutelně zrušit. V projednávané věci však nelze odhlédnout od toho, že městský soud postavil odůvodnění napadeného rozsudku na dvou vedle sebe stojících částech. Jednak se zabýval výše řešenou otázkou nedostatku aktivní věcné legitimace stěžovatele, jednak ovšem vedle toho v návaznosti na podaný návrh přistoupil k samotnému přezkumu napadeného opatření. Dospěl přitom k závěru, že to ob stojí ve všech krocích soudní praxe aplikovaného algoritmu přezkumu, a uzavřel, že návrh není důvodný. Jakkoliv jsou obě uvedené argumentační roviny do určité míry nekonzistentní, podstatné je, že oba přijaté závěry od sebe lze pro účely přezkumu napadeného rozsudku oddělit, přičemž i přes závěr o nedostatku aktivní věcné legitimace stěžovatele v důsledku ztráty práv plynoucích z nájemní smlouvy městský soud opatření odpůrce věcně přezkoumal. Přestože tedy byly závěry městského soudu o aktivní legitimaci stěžovatele nesprávné a nemohly by samy o sobě obstát, městský soud opřel zamítavý rozsudek i o druhý shora popsany závěr, který sám o sobě obstát může. Tento závěr navíc na nesprávné úvaze o nedostatku aktivní legitimace není nijak závislý. Proto ve výsledku nedošlo ke zkrácení stěžovatele na jeho právech způsobem, který by bez dalšího měl vést ke zrušení napadeného rozsudku. V tomto směru je třeba zdůraznit, že část rozsudku, v níž se městský soud samotným přezkumem napadeného opatření zabývá, nepředstavuje z hlediska systematiky, formálního členění či obsahu rozsudku jen úvahy doplněné „nad rámec“ rozhodných důvodů. Naopak městský soud v úvodu příslušné části rozsudku

výslovně zdůraznil její význam pro zamítnutí návrhu. V bodě 37 danou část rozsudku výslovně uvedl slovy (zvýraznění přidáno NSS), že „*za zcela zásadní pro posouzení důvodnosti návrhu považuje ...*“. Městský soud navrhovateli vytkl strohost jeho návrhových bodů, nicméně napadené opatření k návrhu přezkoumal a návrh v tomto směru důvodným neshledal. Tento závěr přitom lze považovat za rozhodný a samostatný (nosný) důvod, o němž se napadený rozsudek opírá. Podstatné také je, že stěžovatel mohl pro účely kasační stížnosti na tyto závěry městského soudu reagovat, což také učinil.

[16] Jde-li o kasační námitky stěžovatele týkající se samotného věcného posouzení jeho návrhu městským soudem, považuje Nejvyšší správní soud za nutné předně zdůraznit, že při přezkumu opatření obecné povahy (jeho části) je soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.), přičemž řízení o takovém návrhu je na základě § 101b odst. 2 s. ř. s. založeno na principu koncentrace. Obsahuje-li návrh již v okamžiku podání návrhové body, není možno je v dalším řízení rozšiřovat. Jinak řečeno, navrhovatel musí veškeré důvody, pro které považuje opatření za nezákonné, uvést již v samotném návrhu. Později uplatněnými důvody se soud zabývat nemůže.

[17] Stěžovatel návrh v nyní projednávané věci postavil pouze na tom, že opatření zasahuje do jeho práv, neboť vylučuje užívání daného pozemku a provozování placeného parkoviště v souladu s uvedenou nájemní smlouvou. Poukázal na to, že opatření bylo vydáno na žádost pronajímatele, který zároveň vykonává funkci nadřízeného orgánu odpůrce v oblasti dopravy a zneužívá svého vrchnostenského postavení. Stěžovatel dále již jen zopakoval, že napadené opatření zasahuje do jeho práv a způsobuje mu značnou škodu. Formě a výši škody se pak blíže věnoval v části podání týkající se návrhu na vydání předběžného opatření (návrhy na zrušení opatření i na vydání předběžného opatření byly součástí téhož podání).

[18] Přestože by se z některých formulací použitých městským soudem v odůvodnění napadeného rozsudku mohlo jevit, že stěžovatel v návrhu na zrušení opatření obecné povahy vyjma tvrzení ohledně dotčení svých práv žádné důvody neuvedl, není tomu tak. Sám městský soud totiž i s vědomím výše zmíněné vázanosti důvody návrhu dle § 101d odst. 1 s. ř. s. (na nějž v odůvodnění rozsudku odkázal) k přezkumu opatření přistoupil a aplikoval již opakovaně zmiňovaný algoritmus přezkumu. Především pak výše reprodukováný argument stěžovatele poukazující na roli, resp. zneužití vrchnostenského postavení pronajímatele při vydávání napadeného opatření lze za řádný návrhový bod nepochybně považovat.

[19] V této souvislosti je třeba dále zdůraznit, že Nejvyšší správní soud se nemůže zabývat námitkami, které stěžovatel neuplatnil v řízení před městským soudem, ač tak učinit mohl. Takové námitky jsou totiž nepřípustné (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Bylo na stěžovateli, aby důvody svého návrhu řádně vymezil již v řízení před městským soudem. Výše zmíněná pravidla pro postup soudu při přezkumu zákonnosti opatření obecné povahy (zejména vázanost rozsahem a důvody návrhu) vylučují, aby soud nad rámec v návrhu vymezených důvodů vyhledával za stěžovatele případné jiné vady či nezákonnosti, či dokonce sám dovozoval, zda nedošlo k porušení práva stěžovatele. Kasační argumentace stěžovatele poukazující na neurčitost napadeného opatření (v důsledku nepublikování situací „DIO“) je proto nepřípustná.

pokračování

[20] Stěžovatel v kasační stížnosti dále namítl nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku (tou se kasační soud v souladu s § 109 odst. 4 s. ř. s. zabývá i z úřední povinnosti). Podle stěžovatele je rozsudek nepřezkoumatelný, neboť městský soud nevysvětlil, jak dospěl k závěru o přezkoumatelnosti opatření obecné povahy. Za nedostatečně odůvodněné stěžovatel považuje i závěry městského soudu týkající se veřejného zájmu na přijetí sporné regulace a jeho navazující úvahy, jimiž podle stěžovatele nepřípustně domýšlí odůvodnění napadeného opatření. K tomu je třeba uvést, že za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů se dle konstantní judikatury považuje takové rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny žalobní (návrhové) námitky; dále rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval za nedůvodnou a proč žalobní námitky považoval za liché, mylné či vyvrácené, rozhodnutí, z něhož není zřejmé, jak byla naplněna zákonná kritéria, případně by nepřezkoumatelnost rozhodnutí byla dána tehdy, pokud by z rozhodnutí nebylo zřejmé, které podklady byly vzaty v úvahu a proč (rozsudky NSS ze dne 28. 8. 2007, čj. 6 Ads 87/2006-36, č. 1389/2007 Sb. NSS, ze dne 23. 6. 2005, čj. 7 As 10/2005- 298, č. 1119/2007 Sb. NSS, ze dne 11. 8. 2004, čj. 5 A 48/2001-47, č. 386/2004 Sb. NSS, nebo ze dne 17. 9. 2003, čj. 5 A 156/2002-25, č. 81/2004 Sb. NSS).

[21] Jak již bylo výše uvedeno, jediný dostatečně konkrétní a včasný návrhový bod uplatněný stěžovatelem v řízení před městským soudem se týkal postupu pronajímatele a jeho různých rolí v souvislosti s přijetím napadeného opatření. Vzhledem k tomu, že se stěžovatel již této otázce v kasační stížnosti nijak blíže nevěnuje, lze v rámci kasačního přezkumu k posouzení přezkoumatelnosti rozsudku městského soudu pouze ve stručnosti konstatovat, že městský soud danou otázku v napadeném rozsudku neopomněl a zejména v rámci aplikace prvních třech kroků popsaného algoritmu se jí odpovídajícím způsobem věnoval (viz bod 38 napadeného rozsudku). Lze dodat, že míře obecnosti uplatněných námitek (návrhových bodů) logicky odpovídá i míra obecnosti jejich vypořádání soudem (rozsudek rozšířeného senátu NSS z 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS). V tomto ohledu tedy Nejvyšší správní soud nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku neshledal. Stejně tak se Nejvyšší správní soud neztotožňuje s tím, že by – jak tvrdí v kasační stížnosti stěžovatel – odůvodnění přijaté regulace „naprosto absentovalo“. Napadené opatření odůvodnění obsahuje, což jasně v napadeném rozsudku vyslovil i městský soud.

[22] Zabýval-li se dále městský soud s vysokou mírou vstřícnosti ve vztahu ke zbývajícím a značně obecné argumentaci stěžovatele i naplněním materiálního kritéria (čtvrtého kroku algoritmu), resp. proporcionality přijatého opatření vůči existujícím právům stěžovatele (pátý krok), nezbývá než konstatovat, že tyto jeho úvahy je nutno vnímat již jen jako úvahy nad rámec nosných závěrů napadeného rozsudku, přičemž měly zřejmě sloužit pouze k vyšší přesvědčivosti odůvodnění napadeného rozsudku. S ohledem na shora již zmiňovanou vázanost důvody návrhu však nebylo namístě, aby se jimi městský soud vůbec zabýval. Polemizuje-li tedy stěžovatel v kasační stížnosti se závěry městského soudu týkajícími se veřejného zájmu sporné regulace, resp. tvrdí nepřezkoumatelnost souvisejících úvah městského soudu a napadeného opatření, pohybují se tyto námitky již zcela mimo rámec předmětu přezkumu vymezeného včas a řádně uplatněnými návrhovými body. Ty jsou přitom vždy určující právě i pro případný závěr krajského

(městského) soudu o nepřezkoumatelnosti napadeného opatření obecné povahy (soud zruší napadené opatření obecné povahy z důvodu nepřezkoumatelnosti tehdy, pokud nedostatky napadeného opatření brání jeho přezkumu v rámci řádně a včas uplatněných návrhových bodů). Jinak řečeno, pokud v nyní projednávané věci stěžovatel v rámci návrhu nijak nenastolil otázku rozporu přijaté regulace s veřejným zájmem ani nepoukázal na související nedostatky odůvodnění napadeného opatření, není vůbec namístě se jimi v kasačním řízení již jakkoliv dále zabývat a i tyto kasační námitky je nutno označit za nepřipustné (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud má za to, že tvrzení stěžovatele uplatněná v návrhu týkající se „značného“ zásahu do jeho práv a výši škody skutečně nelze považovat za řádný návrhový bod, na základě něhož se měl městský soud zákonností a přiměřeností napadeného opatření vůbec zabývat. Výše uvedené platí tím spíše, že pro přezkum přiměřenosti opatření obecné povahy stanoví judikatura ještě další (přísnější) podmínky (viz např. rozsudek NSS ze dne 7. 10. 2011, čj. 6 Ao 5/2011-43). Pokud však městský soud ani nad rámec řádně a včas uplatněných návrhových bodů neshledal návrh důvodným, nezakládá tento jeho postup důvod ke zrušení napadeného rozsudku.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že ačkoliv je jeden z (oddělitelných) závěrů městského soudu nesprávný, napadený rozsudek může obstát na základě druhé (samostatné) části odůvodnění. Jak již judikatura dovodila, pokud ob stojí zamítavý výrok rozsudku krajského (městského) soudu, byť je založen zčásti na nesprávných důvodech, bylo by pouhým formalismem, rozporným se zásadou ekonomie řízení, zrušit napadené rozhodnutí, aniž by se na věcném výsledku sporu cokoliv změnilo (rozsudek NSS ze dne 14. 12. 2009, čj. 5 Afs 104/2008-66). Proto je namístě v posuzované věci rozsudek městského soudu pouze v části korigovat a kasační stížnost (i přes její částečnou důvodnost) podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítnout.

[24] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl ve věci úspěšný, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení (důvodnost části kasačních námitek na tom nic nemění, neboť rozhodující je samotný výsledek řízení). Odpůrci nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 9. listopadu 2022

Milan Podhrázký
předseda senátu