



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové a soudců Faisala Husseiného a Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce: **T. G. N.**, zast. advokátem JUDr. Matoušem Jírou, 28. října 1001/3, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Karlovarského kraje**, Závodní 353/88, Karlovy Vary, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 5. 2023, čj. KK/1043/LP/23-3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 25. 6. 2024, čj. 68 A 2/2023-38,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce v Karlových Varech provozuje bar a hudební klub. Magistrát města Karlovy Vary ho uznal vinným ze spáchání dvou přestupků podle § 4 odst. 2 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, kterých se žalobce dopustil jako podnikající fyzická osoba porušením povinnosti stanovené v čl. 3 obecně závazné vyhlášky statutárního města Karlovy Vary č. 1/2022, o omezení provozní doby hostinských provozoven, ve znění obecně závazné vyhlášky města č. 4/2022, a to tím, že jako provozovatel provozovny „M. C.“ v Karlových Varech umožnil prodej zboží a provozování hostinské činnosti za účasti více osob, včetně provádění hudební produkce v nočních hodinách ve dnech 17. 7., 23. 7., 30. 7., 6. 8., 7. 8., 20. 8., 21. 8., 3. 9. a 4. 9. 2022 (v případě prvního přestupku), a dále dne 16. 10. 2022 (v případě druhého přestupku), přestože provozní doba byla omezena ve dnech pátek a sobota v rozmezí od 06:00 hod. do 02:00 hod. následujícího dne. Za přestupky byla

žalobci uložena souhrnná pokuta ve výši 15 000 Kč a stanovena povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

[2] Proti rozhodnutí magistrátu podal žalobce nejprve odvolání, které krajský úřad zamítl. Následně se žalobce obrátil na krajský soud, který zamítl jeho žalobu.

II. Shrnutí argumentů kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

Kasační stížnost

[3] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (nyní stěžovatel) kasační stížnost.

[4] V té stěžovatel nejprve uvedl, proč podle něj kasační stížnost přesahuje jeho vlastní zájmy a je tedy přijatelná. Přijatelnost kasační stížnosti stěžovatel spatřuje v tom, že v daném případě je předmětem právního posouzení otázka zákonnosti a ústavnosti vyhlášky statutárního města Karlovy Vary; jde tedy nepochybně o situaci, kdy posouzení nynější věci může mít dopad na řešení obdobných sporů dalších osob. Krajský soud podrobil vyhlášku testu zákonnosti ve smyslu judikatury Ústavního soudu a shledal, že vyhláška je v souladu se zákonem. S tímto závěrem stěžovatel nesouhlasí.

[5] Konkrétně stěžovatel napadá změnu vyhlášky, tedy rozdíl mezi jejím původním zněním ze dne 7. 12. 2021, které však nikdy nenabýlo účinnosti, a jejím zněním konečným, ve kterém nabyla účinnosti dne 1. 6. 2022, tedy zněním ze dne 16. 5. 2022. Krajský soud ohledně změny vyhlášky spočívající v omezení její územní působnosti uzavřel, že město sledovalo zákonem aprobovaný účel v podobě ochrany veřejného pořádku; působení vyhlášky pak omezilo na lokality, kde byl dlouhodobě porušován noční klid a veřejný pořádek. Město vyňalo z regulace ještě před nabytím účinnosti původní vyhlášky část lokality, kde se situace podstatně zlepšila díky opatřením provozovatelů hostinských zařízení.

[6] Krajský soud svůj závěr o zlepšení situace v části lokality opřel o vyrozumění Ministerstva vnitra ze dne 21. 12. 2022, které ke stěžovatelově podnětu rovněž posuzovalo zákonnost vyhlášky. Stěžovatel však upozorňuje na rozpor mezi vyrozuměním Ministerstva vnitra a vyjádřením petičního výboru pro zachování nočního klidu v centru města Karlovy Vary ze dne 5. 4. 2022, z kterého naopak vyplývá, že situace v lokalitě se nijak nezměnila, a naopak byl neustále rušen noční klid. Petiční výbor proto navrhoval, aby vyhláška nabyla účinnosti ve svém původním znění a nebyla omezována její územní působnost.

[7] Podle stěžovatele rovněž nelze přehlédnout, že v oblasti regulované původní vyhláškou žije 307 osob, zatímco v lokalitě vymezené pozměněnou vyhláškou žije pouze 178 osob. Ačkoliv jedním z hlavních účelů přijetí vyhlášky měla být ochrana nočního klidu a veřejného pořádku, i přesto poté, co město obdrželo uvedené negativní vyjádření petičního výboru (tedy lidí žijících v dotčené lokalitě), rozhodlo se zásadním způsobem omezit místní působnost vyhlášky. Tuto změnu přitom odůvodnilo tvrzením o konkrétních opatřeních přijatých pouze jedním podnikem z dané oblasti. Konečně i samo město v důvodové zprávě k pozměněné vyhlášce hodnotí dobu od schválení původní vyhlášky do podepsání memoranda mezi městem a provozovateli podniků v lokalitě vymezené v původní vyhlášce, jako dobu nedostatečnou pro posouzení případných změn, které by vedly k omezení rušení nočního klidu a veřejného pořádku.

pokračování

[8] Stěžovatel je přesvědčen, že s ohledem na výše uvedené nelze dospět k závěru, že působnost vyhlášky byla stanovena podle toho, v jakých lokalitách byl přes dlouhodobé snahy města porušován noční klid a veřejný pořádek. Tomuto závěru by bylo možné přisvědčit v případě nabytí účinnosti původní vyhlášky, naopak nabytím účinnosti pozměněné vyhlášky byli neodůvodněně znevýhodněni provozovatelé v dotčené oblasti. Územní působnost vyhlášky se musí opírat o racionální důvody, neutrální, objektivní a nediskriminační ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž regulace dopadá. To však vyhláška ve svém pozměněném znění nesplnila.

Vyjádření žalovaného krajského úřadu

[9] Krajský úřad ve vyjádření upozornil, že stěžovatel nikdy nezpochybňoval porušení povinností stanovených vyhláškou ani nezpochybňoval uloženou výši pokuty. Od samého počátku stěžovatel zpochybňuje pouze zákonnost vyhlášky. Zákonnost vyhlášky však již potvrdilo i ministerstvo šetřením ze dne 21. 12. 2022. Dále její zákonnost opakovaně potvrdil i krajský soud. Město Karlovy Vary vysvětlilo účel přijetí vyhlášky; ten vychází z dlouhodobého nedodržování veřejného pořádku v nočních hodinách v uvedených lokalitách. Místní působnost vyhlášky město zúžilo proto, že v některých lokalitách bylo zaznamenáno zlepšení situace a nebylo je tedy třeba zahrnout do regulace. Závěrem krajský úřad dodal, že stěžovatel nijak nenapadl vyhlášku během jejího přijímání, brání se proti ní až poté, co vyhlášku opakovaně porušil. Krajský úřad navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[10] Ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, se NSS po posouzení přípustnosti kasační stížnosti zabývá otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje stěžovatelovy zájmy (§ 104a s. ř. s.). Není-li tomu tak, odmítne ji jako nepřijatelnou (usnesení ze dne 26. 4. 2006, čj. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, a ze dne 16. 6. 2021, čj. 9 As 83/2021-28, č. 4219/2021 Sb. NSS, body 11–12).

[11] Jedním z případů přijatelnosti kasační stížnosti je situace, kdy se kasační stížnost dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou NSS. Soulad nyní sporné vyhlášky statutárního města Karlovy Vary se zákonem NSS doposud neřešil, kasační stížnost je tedy přijatelná.

[12] Kasační stížnost však **není** důvodná.

[13] Stěžovatel od počátku řízení nezpochybňuje, že spáchal přestupky, ze kterých byl uznán vinným. Ve správním i žalobním řízení stěžovatel zpochybňuje výlučně zákonnost vyhlášky, jejímž porušením se dopustil přestupků. Podstata stěžovatelovy kasační stížnosti tedy spočívá v tom, že krajský soud dospěl k chybnému závěru, když shledal vyhlášku statutárního města Karlovy Vary v souladu se zákonem.

[14] Krajský soud při posouzení souladu vyhlášky se zákonem vyšel z ustálené rozhodovací praxe Ústavního soudu, který ke kontrole obecně závazných vyhlášek územních samosprávných celků využívá testu skládajícího se z následujících čtyř kroků: (1.) zda zastupitelstvo obce mělo pravomoc vydat obecně závaznou vyhlášku, jejíž součástí je

napadené ustanovení, (2.) zda se obec při vydání obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost, tj. zda nejednala *ultra vires*, (3.) zda obec nezneužila zákonem svěřenou pravomoc a působnost, a konečně (4.) zda obec přijetím napadeného ustanovení nejednala zjevně nerozumně (srov. např. nález ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04, N 61/36 SbNU 663, č. 210/2005 Sb., či ze dne 18. 7. 2023, sp. zn. Pl. ÚS 24/23, č. 238/2023 Sb., bod 32). Zmíněný třetí krok testu v nedávné době Ústavní soud upřesnil a doplnil v nálezu ze dne 14. 2. 2024, sp. zn. Pl. ÚS 42/23, tak, že se v jeho rámci zkoumá: (1.) zda obecně závazná vyhláška není v rozporu s obecnými ústavními principy (např. omezení základních práv pouze za podmínek stanovených ústavním pořádkem, určitost a bezrozpornost právní regulace, zákaz diskriminace či zákaz pravé retroaktivity); a (2.) zda obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nezneužila svoji pravomoc, tedy zda vyhláškou nesleduje účel, který není zákonem aprobován.

[15] Stěžovatel namítá, že Karlovy Vary porušily třetí, resp. čtvrtý krok testu, proto měl krajský soud shledat vyhlášku nezákonnou a rozhodnutí magistrátu zrušit. Konkrétně stěžovatel nesouhlasí se změnou mezi původním a konečným zněním vyhlášky, neboť v konečném znění byla významně zúžena územní působnost vyhlášky s odkazem na údajné zlepšení situace ve vyjmutých lokalitách. Stěžovatel však toto zlepšení situace zpochybňuje. Vyhláška ve svém konečném znění tedy podle stěžovatele neodpovídala svému účelu a porušovala třetí a čtvrtý krok testu.

[16] NSS nejprve shrne pro nynější věc podstatné skutkové okolnosti týkající se posuzované vyhlášky. Vyhlášku v původním znění schválilo zastupitelstvo statutárního města Karlovy Vary dne 7. 12. 2021. Vyhláška v původním znění měla nabýt účinnosti dne 1. 6. 2022. Dne 16. 5. 2022 ovšem zastupitelstvo schválilo vyhlášku, kterou se měnila původní vyhláška ze dne 7. 12. 2021. Tato vyhláška nabyla účinnosti dne 31. 5. 2022. Mezi účastníky nynějšího řízení nikdy nebylo sporné, že v době spáchání stěžovatelových přestupků byla účinná vyhláška ve znění vyhlášky ze dne 16. 5. 2022. Cílem přijetí vyhlášky bylo omezit provozní dobu hostinských zařízení ve vybraných lokalitách v Karlových Varech kvůli opakovaným stížnostem tamějších občanů a porušování veřejného pořádku. Změna vyhlášky mezi původním a nakonec účinným zněním spočívala ve vynětí některých míst hostinských provozoven z regulace a v prodloužení maximální provozní doby ve dnech neděle až čtvrtek do 24:00 a v pátek a sobotu do 02:00 hodin (srov. čl. 1 vyhlášky ze dne 16. 5. 2022 a její přílohu č. 1). Právě ve vynětí některých provozoven z regulace shledává stěžovatel nezákonnost vyhlášky. Po zahájení přestupkového řízení podal stěžovatel v listopadu 2022 Ministerstvu vnitra podnět k výkonu dozoru podle § 123 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve kterém se domáhal zrušení vyhlášky. Ministerstvo dne 21. 12. 2022 vydalo vyrozumění o výsledku šetření, ve kterém neshledalo rozpor vyhlášky se zákonem.

[17] Stěžovatel upozorňuje především na rozpor mezi vyrozuměním Ministerstva vnitra o výsledku šetření ze dne 21. 12. 2022 a vyjádřením petičního výboru pro zachování nočního klidu v centru města Karlovy Vary ze dne 5. 4. 2022. Zatímco ve vyrozumění ministerstvo uvedlo, že v oblastech, které byly vyjmuty z působnosti vyhlášky, se situace zlepšila, vyjádření petičního výboru podle stěžovatele obsahuje opačnou informaci. Dále stěžovatel upozorňuje na důvodovou zprávu k pozměněné vyhlášce, ve které podle něj samo město připustilo, že s ohledem na krátkou časovou prodlevu od přijetí původní a pozměněné verze

pokračování

vyhlášky nelze bezpečně uzavřít, že v lokalitách vyňatých z působnosti vyhlášky se situace zlepšila.

[18] K této argumentaci a zejména k oběma dokumentům, na které stěžovatel upozorňuje (tedy k vyjádření petičního výboru a důvodové zprávě k návrhu pozměněné vyhlášky), NSS nejprve považuje za nutné uvést následující.

[19] Podle § 102 s. ř. s. je kasační stížnost opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, jímž se účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení domáhá zrušení soudního rozhodnutí. Úkolem NSS v řízení o kasační stížnosti je tedy přezkum rozhodnutí krajského soudu. V jeho rámci NSS musí vzít v potaz mj. to, že jsou nepřipustné kasační důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před krajským soudem (§ 104 odst. 4 s. ř. s.), a že nelze přihlížet ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil až poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí (§ 109 odst. 5 s. ř. s.).

[20] Již krajský soud stěžovatele v nynějším případě upozornil, že jeho žalobní argumentace se shoduje s námitkami odvolacími, které stěžovatel vznášel vůči rozhodnutí magistrátu a které žalovaný v napadeném rozhodnutí řádně posoudil (bod 25 rozsudku krajského soudu). Již krajský soud stěžovatele rovněž upozornil, že jeho žalobní argumentace je značně obecná (srov. bod 22 rozsudku krajského soudu). S oběma závěry krajského soudu NSS souhlasí. Stěžovatelova žalobní argumentace spočívala toliko v obecných tvrzeních o diskriminační povaze vyhlášky, která porušuje rovnost subjektů provozujících na území Karlových Varů hostinskou činnost. Stěžovatel se ani ve správním řízení, ani v následném řízení před krajským soudem nezmínil o vyjádření petičního výboru ani o důvodové zprávě k návrhu pozměněné vyhlášky. S těmito argumenty stěžovatel přichází poprvé až v kasační stížnosti. Námitkami, které stěžovatel opírá o vyjádření petičního výboru a důvodovou zprávu k návrhu vyhlášky, se tedy nezabýval krajský úřad jako odvolací správní orgán ani krajský soud. Vyjádření petičního výboru ani důvodová zpráva navíc nejsou součástí žádného spisu spojeného s nynější věcí (spisu správního, spisu krajského soudu ani spisu NSS), neboť stěžovatel na tyto dokumenty sice upozorňuje a zakládá na nich své kasační námitky, nijak je však nedokládá.

[21] Z uvedených důvodů se tedy NSS nezabýval kasačními námitkami, které stěžovatel zakládá na vyjádření petičního výboru a důvodové zprávě k návrhu pozměněné vyhlášky. NSS opakuje, že jeho primární role spočívá v přezkumu pravomocných rozhodnutí krajských soudů. V nynější věci se však krajský soud nemohl kvůli stěžovatelově pasivitě k těmto námitkám vůbec vyjádřit (stejně jako správní orgány v předcházejícím správním řízení); tím spíše se jimi jako první nemůže zabývat NSS.

[22] Stěžovatel nemůže v řízení před NSS těžit ze své laxnosti v průběhu správního řízení a následného řízení před krajským soudem, kdy se jeho argumentace prakticky shoduje a zůstává ve velmi obecné rovině. Skutečnost, že stěžovatel formuloval své žalobní námitky obecně a konkretizoval je až v řízení před NSS, mu nemůže jít ku prospěchu. V opačném případě by totiž NSS popřel svou přezkumnou úlohu nejvyšší instance správního soudnictví a v podstatě by se pasoval do role nalézacího správního orgánu, resp. krajského správního soudu.

[23] Ve zbytku NSS souhlasí s posouzením věci krajským soudem, který dospěl k závěru, že vyhláška nebyla v rozporu se zákonem. Krajský soud své rozhodnutí úplně a přesvědčivě odůvodnil, zohlednil přitom i svůj dřívější rozsudek ze dne 1. 2. 2024, čj. 62 A 2/2023-56, ve kterém rovněž dospěl k závěru o souladu vyhlášky se zákonem. Krajský soud zohlednil i vyrozumění Ministerstva vnitra ze dne 21. 12. 2022, které taktéž shledalo vyhlášku v souladu se zákonem. NSS proto shrne podstatné úvahy, kterými se při posouzení nynější kasační stížnosti řídil, a ve zbytku odkazuje na zmíněná rozhodnutí.

[24] Cílem vyhlášky byla regulace nežádoucích důsledků provozování hostinských zařízení, které se projevují zejména v nočních hodinách. Předmětem vyhlášky byla regulace provozní doby hostinských provozoven, neboť v důsledku jejich provozní činnosti je porušován veřejný pořádek ve městě, dobré mravy, ochrana bezpečnosti, zdraví a majetku (srov. čl. 1 původní vyhlášky). Změna mezi původním a konečným zněním vyhlášky spočívala ve vynětí některých míst hostinských provozoven z regulace a v prodloužení maximální provozní doby ve dnech neděle až čtvrtek do 24:00 a v pátek a sobotu do 02:00 hodin (srov. čl. 1 změněné vyhlášky a její přílohu č. 1). Ke změně v místní působnosti NSS dodává, že se nejednalo o nikterak masivní zúžení – území, v němž byly určité provozovny vyjmuty z působnosti vyhlášky, zahrnovalo zhruba jednu a půl ulice v širším centru Karlových Varů (srov. rozdíl v mapách, které tvořily přílohy obou znění vyhlášek).

[25] I NSS v nyní posuzované věci zastává názor, že statutární město Karlovy Vary nezneužilo zákonem svěřenou působnost. Město totiž dostatečně vysvětlilo, že se po dobu několika let pokoušelo řešit neuspokojivou situaci v dané lokalitě, kde se soustředily noční podniky. Přijetí vyhlášky bylo adekvátní reakcí na přestupkovou a trestnou činnost řešenou státní i městskou policií v dané lokalitě, jakož i na stížnosti občanů a jejich petice. Město sledovalo zákonem aprobovaný účel v podobě ochrany veřejného pořádku a zvolilo regulaci přiměřenou popsání situaci v dané lokalitě. Souvislost mezi provozní dobou nočních podniků, hlukem a narušováním veřejného pořádku město logicky a přezkoumatelně vysvětlilo. Omezení provozní doby nočních podniků v určité lokalitě je i podle názoru NSS adekvátním prostředkem k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku. Město k tomu zvolilo regulaci noční provozní doby podniků – v pracovní dny do 24:00 a o víkendu do 02:00. Takovou úpravu shledává soud přiměřenou.

[26] Pokud jde o specifikaci míst, kde regulace vyhlášky působí, stěžovatel v žalobě neuvedl nic konkrétního, co by zpochybnilo vyjádření města, že tato místa byla stanovena v lokalitách, kde byl dlouhodobě porušován noční klid a veřejný pořádek. Město si vyhodnotilo, kde je noční klid a veřejný pořádek dlouhodobě narušován, snažilo se situaci zlepšit, a tam, kde snaha nevedla k cíli, přijalo regulaci vyhláškou. Taková úvaha je jak logická, tak i ve vztahu k adresátům regulace neutrální (nediskriminační). NSS navíc dodává, že stěžovatelova provozovna byla do regulace vyhláškou zahrnuta jak v jejím původním znění, tak i ve znění, které nakonec nabylo účinnosti; stěžovatelova argumentace tedy míří pouze proti vynětí některých provozoven (cizích podnikatelů) z územní působnosti vyhlášky.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Z uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl. Stěžovatel ve věci neměl úspěch,

pokračování

a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému krajskému úřadu pak v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 18. září 2024

Michaela Bejčková
předsedkyně senátu