U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci navrhovatele: **E. Š.,** proti odpůrci: **Hlavní město Praha,** se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – příloh č. 1 a 2 k nařízení č. 9/2011 Sb. hlavního města Prahy, kterým se vydává tržní řád,

takto:

I. Návrh **se odmítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Návrhem na zrušení opatření obecné povahy ze dne 20. 9. 2011 se navrhovatel domáhá zrušení příloh č. 1 a 2 k nařízení č. 9/2011 Sb. hlavního města Prahy, kterým se vydává tržní řád. Tržní řád může obec v přenesené působnosti vydat na základě ustanovení § 18 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů, k úpravě nabídky, prodeje zboží a poskytování služeb mimo provozovnu určenou k tomuto účelu kolaudačním rozhodnutím. Příloha č. 1 nařízení č. 9/2011 Sb. hlavního města Prahy, kterým se vydává tržní řád, stanoví seznam tržnic, tržišť, tržních míst, restauračních zahrádek v době po 22.00 hod., trhů, tras pro pojízdný prodej zboží nebo poskytování služeb, předsunutých prodejních míst a míst pro nabídku zboží. Příloha č. 2 vymezuje hranice centrální části města pro tržní místa s omezeným sortimentem a hranice pražské památkové rezervace.

Navrhovatel předně odmítl názor, že přílohy č. 1 a 2 nelze považovat za opatření obecné povahy, neboť se jedná o obecně závazný právní předpis – nařízení hlavního města Prahy, o jehož zrušení může rozhodnout jenom Ústavní soud. Případný právní závěr o výlučné pravomoci Ústavního soudu rušit nařízení města Prahy není důvodný, neboť nedostatečně identifikuje, co je předmětem řízení v dané věci. Navrhovatel připomíná, že se nedomáhá zrušení nařízení hlavního města Prahy, kterým byly přílohy č. 1 a 2 toliko vyhlášeny, ale zrušení samotných příloh schválených usnesením Rady hlavního města Prahy. Navrhovatel tedy nespatřuje opatření obecné povahy v nařízení hlavního města Prahy, ale právě v jeho přílohách. Nařízení v daném případě slouží pouze jako publikační

prostředek, jímž se obsah přílohy č. 1 a 2 komunikuje adresátům. Fakt, že jsou vydání příloh tímto způsobem vyhlašována, nečiní z celku právní předpis.

Navrhovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publ. pod č. 740/2004 Sb. NSS, v němž soud zdůraznil materiální pojetí opatření obecné povahy. Je tedy nerozhodné, zda právní předpis určitý správní akt jako opatření obecné povahy výslovně pojmenovává. Podle navrhovatele proto nelze argumentovat tím, že § 18 odst. 1 zákona č. 455/1991 Sb. vymezení míst v tržním řádu za opatření obecné povahy neoznačuje. Vymezení míst v tržním řádu formou přílohy je tudíž opatřením obecné povahy, pokud splňuje pojmové znaky tohoto opatření - konkrétnost předmětu a obecnost vymezení okruhu adresátů. Oba uvedené znaky přílohy č. 1 a 2 nařízení splňují. Z obsahu obou příloh je zjevná jak konkrétnost předmětu (vymezení míst, na kterých lze mimo provozovnu k tomuto účelu určenou kolaudačním rozhodnutím podle zvláštního zákona nabízet, prodávat zboží nebo poskytovat služby), tak obecný okruh adresátů (vztahuje se ke konkrétnímu území, nikoli ke konkrétním osobám). Schválení či změny příloh k nařízení č. 9/2011 Sb. hlavního města Prahy je proto opatřením obecné povahy, k jehož přezkumu je v rozsahu stanoveném ustanovením § 101a a násl. s. ř. s. oprávněn Nejvyšší správní soud.

Ke své aktivní procesní legitimaci navrhovatel uvedl, že je nájemcem nebytových prostor na adrese K. 28, P. 1, které užívá k prodeji zboží na základě živnostenského oprávnění. Jeho žádosti o zařazení do přílohy č. 1 nařízení nebylo vyhověno, zatímco konkurenční prodejna ve stejném místě s totožným zbožím zařazena byla. Tím došlo k narušení hospodářské soutěže a k porušení ústavně garantovaných práv navrhovatele (čl. 1, čl. 4 odst. 1 a čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), k jeho diskriminaci a k vytváření prostředí podněcujícího korupci a nečestné jednání. Svoji aktivní legitimaci navrhovatel spatřoval i v tom, že mu byla na základě napadeného opatření obecné povahy uložena pokuta za správní delikt. Na základě § 101a odst. 1 věta druhá s. ř. s. navrhovatel současně podal správní žalobu proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, které bylo na základě napadeného opatření obecné povahy vydáno. Věc je projednávána Městským soudem v Praze pod sp. zn. 5 A 240/2011.

Co se týče samotných námitek vůči napadenému opatření obecné povahy, navrhovatel má za to, že správní orgán při vydávání opatření obecné povahy překročil meze zákonem vymezené působnosti, opatření obecné povahy je v rozporu se zákonem a správní orgán při vydávání opatření obecné povahy zneužil zákonem svěřenou pravomoc či působnost.

Nařízení č. 9/2011 Sb. hlavního města Prahy bylo ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR vydáno na základě výslovného zmocnění obsaženého v § 18 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání. Tržní řád hlavního města Prahy - nařízení č. 9/2011 Sb. hlavního města Prahy obsahuje ustanovení § 1: „*Na území hlavního města Prahy je možno mimo provozovnu k tomuto účelu určenou kolaudačním rozhodnutím podle zvláštního zákona nabízet, prodávat zboží nebo poskytovat služby na místech uvedených v příloze č. 1 k tomuto nařízení, nejde-li o druhy prodeje zboží nebo poskytování služeb, na které se toto nařízení nevztahuje nebo které jsou zakázány. Místy uvedenými v příloze č. 1 k tomuto nařízení jsou tržnice, tržiště, tržní místa, restaurační zahrádky v době po 22.00 hod., místa pro konání trhů,*

trasy pro pojízdný prodej zboží nebo poskytování služeb, předsunutá prodejní místa a místa pro nabídku zboží." Seznam těchto míst obsažený v příloze č. 1, který tvoří nedílnou součást nařízení hlavního města Prahy jako místního prováděcího předpisu, konkrétně vymezuje jednotlivá místa pro prodej zboží a poskytování služeb uvedením přesné adresy, počtu prodejních míst a velikosti prostoru v m^2, prodejní doby, doby provozu a druhu prodávaného zboží nebo poskytované služby. Navrhovatel je přesvědčen, že citované ustanovení tržního řádu hlavního města Prahy je rozporné se zákony i ústavním pořádkem České republiky. Zákonné zmocnění k vydávání tržního řádu jako nařízení obce je zmocněním k vydávání normativního správního aktu jako nositele obecně závazných pravidel chování. Právní předpis hlavního města Prahy tedy může obsahovat toliko závazná pravidla chování mající obecnou povahu a vztahující se vždy na celou skupinu případů stejného druhu a neurčitého počtu. Pokud by se vydáním právního předpisu územního samosprávného celku obcházelo rozhodování v konkrétní věci vůči konkrétním adresátům, bylo by to v rozporu se zákonem i ústavním pořádkem a tento právní předpis by musel být zrušen. Právě k tomuto však podle navrhovatele došlo v případě čl. 1 odst. 1 Nařízení č. 9/2011 Sb. hlavního města Prahy ve spojení s přílohou č. 1. Rada hlavního města Prahy zcela konkrétně, individuálně, jmenovitě a bez jakýchkoli pravidel zaručujících materiální a procesní rovnost těch, o nichž je rozhodováno, rozhodla o tom, kde lze tržním řádem vymezené činnosti konat a kde nikoli. Individuální charakter rozhodovací činnosti Rady se projevil i na množství novelizací tržních řádů.

Rozhodování o zařazení do přílohy č. 1 nařízení je materiálně nepochybně rozhodováním o konkrétním povolení pro konkrétního adresáta vztaženém ke konkrétnímu místu, tedy správním rozhodnutím in rem. Hlavní město Praha přitom k tomuto není ústavou ani běžným zákonem zmocněno. Navrhovatel uvedl, že na webových stránkách Úřadu městské části Praha 1 je vystaven formulář „*Žádost o zařazení do přílohy nařízení 16/2005 Sb. hlavního města Prahy, kterým se vydává tržní řád, ve znění pozdějších nařízení*". Lhůta k vyřízení je určena datem projednání a schválení novely tržního řádu Radou hlavního města Prahy. Současně je uvedeno, že zde není odvolacího orgánu. Navrhovatel zdůraznil, že rozhodnutí o žádosti není jakkoli odůvodněné. Poukázal i na názory odborné literatury i judikaturu Ústavního soudu vztahující se k požadavku obecnosti zákona. Navrhovatel se domnívá, že odpůrce překročil meze působnosti osobní, neboť opatření obecné povahy má působit vůči obecnému okruhu adresátů, nikoli vůči konkrétním adresátům, kteří byli zařazeni do přílohy č. 1. Odpůrce překročil i meze působnosti prostorové, neboť má vykonávat svoji pravomoc na celém území hlavního města Prahy a nikoli na zcela konkrétních adresách zařazených do přílohy č. 1.

Odpůrce při vydávání příloh č. 1 a 2 překročil rovněž meze působnosti věcné, kdy upravil okruh vztahů (reklama, zkolaudované provozovny), ke kterým nebyl zákonem zmocněn, neboť byl zmocněn pouze k regulaci stánkového prodeje. Navrhovatel má dále za to, že pokud čl. 1 odst. 10 nařízení ve spojení s přílohou č. 1 upravuje také vystavování zboží a nabídku na ploše jako jsou vchodové dveře či okenice, zasahuje tím do sféry upravené zákonem o regulaci reklamy a stavebním zákonem. Tato úprava odporuje základnímu principu, podle něhož právní předpisy územně samosprávných celků nemohou nijak právně regulovat ty úseky, které již jsou upraveny právními předpisy vyšší právní síly.

Navrhovatel namítl, že odpůrce při vydání příloh č. 1 a 2 nedodržel zákonem stanovený postup pro vydání opatření obecné povahy a porušil povinnosti stanovené v § 172 odst. 1 až 3 správního řádu. V důsledku těchto procesním vad nemohly osoby, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy mohly být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, uplatnit u správního orgánu písemné připomínky nebo na veřejném projednání ústní připomínky, ani podat proti návrhu opatření obecné povahy písemné odůvodněné námitky. Opatření obecné povahy neobsahuje žádné odůvodnění.

Navrhovat konečně namítl, že napadené přílohy nařízení jsou v rozporu s principem proporcionality. Soud by se měl zabývat otázkou, zda vůbec umožňují dosáhnout sledovaný cíl, jímž je mimo jiné i zájem hlavního města Prahy na tom, aby památkově chráněné objekty nebyly zatěžovány vyvěšováním nabízeného zboží. Před schválením přílohy č. 1 přitom nebylo vyžádáno vyjádření Národního památkového ústavu. Regulace reklam a výloh, jež jsou příslušenstvím zkolaudované provozovny, a sledovaný cíl - zájem hlavního města Prahy na úpravě a zkvalitnění stánkového prodeje s ohledem na místní potřeby obyvatel obce a omezení živelného rozvoje stánkového prodeje - spolu logicky vůbec nesouvisí. Opatření obecné povahy je podle navrhovatele rovněž neúměrné sledovanému cíli, jímž je regulace stánkového prodeje. S ohledem na výše uvedené navrhovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil ke dni vyhlášení rozsudku přílohy č. 1 a 2 k nařízení č. 9/2011 Sb. hlavního města Prahy, kterým se vydává tržní řád.

Odpůrce ve svém vyjádření uvedl, že ze znění ustanovení § 18 zákona č. 455/1991 Sb. vyplývá, že vydání tržního řádu a vymezení míst mimo provozovnu, na kterých lze na území hl. m. Prahy prodávat zboží nebo poskytovat služby, lze realizovat pouze formou obecně závazného právního předpisu – nařízení, vydaného v přenesené působnosti. Návrhem napadené přílohy jsou součástí tohoto obecně závazného právního předpisu. Nejsou samostatným, nezávislým předpisem či dokonce opatřením obecné povahy. Toto členění uvedeného právního předpisu bylo provedeno pro přehlednost a snazší orientaci v předpise, není v rozporu s legislativními pravidly ani s běžně aplikovanou praxí u jiných obecně závazných předpisů a zákonů. Jestliže navrhovatel napadá konkrétnost přílohy č. 1, odpůrce uvádí, že smyslem tržního řádu je vymezení konkrétních míst, na nichž lze realizovat prodej zboží či poskytování služeb na veřejném prostranství. Toto vymezení lze provést pouze určením konkrétní adresy, popř. bližším popisem lokality. Odpůrce upozornil na rozhodnutí Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu, která nikterak nezpochybnila zmocnění či postup odpůrce při vydání tržního řádu nařízením č. 16/2005 Sb. hl. m. Prahy, či vyhláškou č. 27/1998 Sb. hl. m. Prahy. Odpůrce dále uvedl, že při formulaci obsahu nařízení včetně jeho přílohy č. 1 je třeba vycházet z návrhů městských částí i osob, které mají zájem takto podnikat. Užívání místa zařazeného do tržního řádu však není vyhrazeno tomu, kdo podal návrh na jeho zařazení. O tom, který subjekt bude oprávněn na takovém místě prodávat, rozhodují příslušné správní orgány při vydání povolení ke zvláštnímu užívání komunikace podle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Nelze se ztotožnit ani s názorem navrhovatele, že může dojít ke kolizi tržního řádu se zákonem č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy. Zmocňující ustanovení § 18 zákona č. 455/1991 Sb. hovoří o „nabídce“ zboží, což je jiný institut než „reklama“. Odpůrce konečně upozornil na to, že navrhovatel nedisponuje aktivní legitimací k podání návrhu na zrušení tvrzeného opatření obecné povahy. Navrhovatel podle svého sdělení

v souladu s § 17 odst. 3 zákona č. 455/1991 Sb. ukončil provozování živnosti v provozovně na adrese K. 28, P. 1, ke dni 31. 1. 2010. Podle evidence katastru nemovitostí není navrhovatel ani majitelem uvedené nemovitosti. Vzhledem k tomu, že napadené přílohy, resp. nařízení bylo schváleno dne 14. 6. 2011 a účinnosti nabylo dne 30. 6. 2011, nemohlo být zasaženo do práv navrhovatele. Ze všech těchto důvodů odpůrce navrhl, aby Nejvyšší správní soud předmětný návrh na zrušení opatření obecné povahy odmítl, případně zamítl.

Nejvyšší správní soud předně zkoumal, zda jsou v daném případě splněny podmínky řízení. Posuzoval, zda lze napadené přílohy nařízení č. 9/2011 Sb. hlavního města Prahy, které navrhovatel označuje za opatření obecné povahy, lze skutečně za takové opatření považovat, a zda je tedy dána pravomoc Nejvyššího správního soudu k jejich věcnému přezkumu v řízení podle §§ 101a a násl. s. ř. s.

Otázkou, co je třeba rozumět opatřením obecné povahy, se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS. Vycházel přitom z nedostatku definičních znaků opatření obecné povahy, s výjimkou negativního vymezení v § 171 správního řádu. Tam je uvedeno, že závazné opatření obecné povahy není právním předpisem ani rozhodnutím. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že opatření obecné povahy představuje správní akt s konkrétně určeným předmětem a s obecně vymezeným okruhem adresátů, tedy úkon 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.

Judikatura Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu dále dospěla k závěru, podle nějž je třeba opatření obecné povahy pojímat materiálně (v protikladu k formálnímu pojetí). Rozhodujícím kritériem pro posouzení, zda se jedná o opatření obecné povahy, tedy nemůže být pouze to, zda daný akt za opatření obecné povahy výslovně označuje příslušný zákon. Jak Nejvyšší správní soud konstatoval v usnesení ze dne 21. 1. 2011, č.j. 8 Ao 7/2010 - 65, publ. pod č. 2321/2011 Sb. NSS., úvahy soudu o tom, zda napadený akt je opatřením obecné povahy či nikoliv, jsou přitom namístě tehdy, kdy zákonné pojmenování takového aktu zcela chybí, či pokud došlo k zásadní změně právní úpravy, aniž byla formulována výslovná přechodná ustanovení. Takovýmto případem, kdy nová právní úprava stanovila pro určitý akt formu opatření obecné povahy, přičemž bylo nutno zhodnotit povahu aktů vydaných před účinností takové „nové“ úpravy, se zabýval Ústavní soud např. v nálezu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07. Zde posuzoval povahu územního plánu vydaného za účinnosti stavebního zákona z roku 1976, podle něhož byla závazná část územně plánovací dokumentace a její změny vyhlašována obecně závaznou vyhláškou. Stavební zákon z roku 2006 však již pro tento právní akt stanovil formu opatření obecné povahy. Ústavní soud mimo jiné konstatoval, že materiálnímu chápání opatření obecné povahy dal přednost také s ohledem na svou konstantní judikaturu, dle níž nabízí-li se dvojí možný výklad veřejnoprávní normy, je třeba v intencích zásad spravedlivého procesu volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody. Jde o strukturální princip liberálně demokratického státu in dubio pro libertate plynoucí přímo z ústavního pořádku (čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 4 Ústavy nebo čl. 2 odst. 3 a čl. 4 Listiny), vyjadřující prioritu jednotlivce a jeho svobody před státem.

Také Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací praxi řešil několikrát materiální povahu právního aktu napadeného návrhem na zrušení opatření obecné povahy za situace, kdy se jednalo o nejednoznačnou zákonnou úpravu. Uvést lze např. usnesení ze 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2010 - 55, v němž posuzoval povahu cenového výměru vydaného Ministerstvem financí ve smyslu § 10 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, pro který zákon nestanovil žádnou právní formu (dospěl k závěru, že se jedná o právní předpis). Dále lze uvést rozsudek ve věci vedené pod sp. zn. 7 Ao 6/2010, vyhlášený dne 15. 12. 2010 (v době vyhotovení tohoto usnesení nebyl dosud publikován): zde soud posuzoval (mimo jiné) povahu nařízení vydaných Správou Národního parku Šumava, týkajících se omezení vstupu do určitých lokalit, která byla vydána podle § 78 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném před novelou, která do tohoto ustanovení zavedla institut opatření obecné povahy; toto ustanovení ve znění pro věc relevantním hovořilo pouze o „nařízení“, aniž řešilo povahu takového aktu. Zmínit lze také rozsudek z 9. 8. 2010, č. j. 4 Ao 4/2010 - 195: v něm soud řešil povahu usnesení zastupitelstva hlavního města Prahy o členění hlavního města Prahy na volební obvody pro obecní volby konané 15. – 16. října 2010 a dospěl k závěru, že (chybí-li výslovná úprava zákona o formě takového aktu) se jedná o opatření obecné povahy, nikoli o „*rozhodnutí organizační povahy sui generis*“, jak tvrdil odpůrce, neboť předmětem jeho regulace byla konkrétně vymezená situace – konkrétní volby do obecního zastupitelstva. Soud zdůraznil, že „*zákon nepředpokládá, že by členění území obce na volební obvody mělo být prováděno obecně závazným právním předpisem, ergo obecně závaznou vyhláškou*“... „*Pakliže by zákonodárce upřednostnil, aby členění území obce na volební obvody bylo prováděno obecně závaznou vyhláškou, bylo by třeba, aby již v zájmu právní jistoty tento formální atribut de lege ferenda výslovně zakotvil do zákona*“.

Všechna citovaná rozhodnutí spojoval předpoklad, že nebyl dán jediný možný výklad příslušného aktu. V usnesení ze dne 21. 1. 2011, č. j. 8 Ao 7/2010 - 65, publ. pod č. 2321/2011 Sb. NSS, pak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že za situace, kdy zákon (popř. ústavní zákon) výslovně stanoví formu příslušného právního aktu, a tato forma je dodržena, není tu zpravidla prostor pro jiné hodnocení povahy takového aktu. Nejvyšší správní soud tak může učinit pouze výjimečně za situace, kdy tato právní úprava doznala později podstatné změny (viz „starý“ a „nový“ stavební zákon).

Při posouzení povahy právního aktu je třeba vycházet z jednoty jeho formy a obsahu. Projeví-li zákonodárce jednoznačně vůli, aby právní akt byl vydán v určité formě, a při této vůli setrvá, nemůže soud ve správním soudnictví tuto formu zvrátit. Pokud by si obecný soud takovou pravomoc osvojil, narušil by principy dělby moci a právní jistotu. Mimo zákonodárce samého je to pouze Ústavní soud, který – aniž by svou pravomoc překročil - může zasáhnout v případě, kdy by právem stanovená forma aktu neodpovídala jeho obsahu (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2011, č. j. 8 Ao 7/2010 - 65, publ. pod č. 2321/2011 Sb. NSS).

Z uvedeného vyplývá, že pro zodpovězení otázky, jaká byla povaha napadených příloh nařízení č. 9/2011 Sb. hlavního města Prahy, je podstatné, zda ustanovení § 18 zákona č. 455/1991 Sb. výslovně upravuje jejich formu.

Nejvyšší správní soud zde předně dospěl k závěru, že forma konkretizace zákonné úpravy byla ustanovením § 18 odst. 1 zákona č. 455/1991 Sb. jednoznačně stanovena. Podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona č. 455/1991 Sb. může obec v přenesené působnosti vydat tržní řád formou nařízení obce. Podle ustanovení § 31 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, orgány hlavního města Prahy vykonávají přenesenou působnost, která je zvláštním zákonem svěřena orgánům obcí, orgánům obcí s pověřeným obecním úřadem a orgánům obcí s rozšířenou působností, není-li dále stanoveno jinak. Ustanovení § 45 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb. výslovně označuje nařízení hlavního města Prahy za právní předpis hlavního města Prahy. Z citovaných ustanovení vyplývá, že ustanovení § 18 odst. 1 zákona č. 455/1991 Sb. výslovně stanoví formu právního aktu, v níž je tržní řád vydáván, a to jako nařízení obce, tedy právní předpis. Tato forma nebyla zpochybněna ani případnými změnami zákona č. 455/1991 Sb. Forma nařízení obce byla v příslušném ustanovení zakotvena s účinností od 1. 5. 2004, kdy v důsledku přijetí nového zákona o obcích (zákon č. 128/2000 Sb.) nahradila předchozí formu vyhlášky obce. Forma nařízení obce pro vydání tržního řádu zůstala nezměněna po účinnosti novely soudního řádu správního, která do něj vložila § 101a a násl., tedy soudní přezkum opatření obecné povahy (k 1. 5. 2005), i po účinnosti zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, od 1. 1. 2006. Nejvyšší správní soud zde podotýká, že navrhovatel tuto formu vydání tržního řádu nikterak nezpochybnil.

Nejvyšší správní soud dále zdůrazňuje, že součástí právního předpisu jsou i jeho přílohy. Přílohy konkretizují předchozí část právního předpisu, obsahují zpravidla výčty, tabulky či formuláře, které je třeba pro přehlednost právního předpisu vyčlenit do zvláštní části. Přílohy a ostatní text právního předpisu se tedy vzájemně doplňují, obsah příloh nelze aplikovat bez celého textu právního předpisu. Tento fakt ostatně přiznává sám navrhovatel, když uvádí, že seznam obsažený v příloze č. 1 je nedílnou součástí nařízení (bod. 17 návrhu) a ve svém návrhu vznáší námitky nejen vůči samotným přílohám, ale i celému obsahu nařízení. Příloha jako součást právního předpisu vždy nese jeho právní formu. Nelze proto přisvědčit námitce navrhovatele, že napadené přílohy č. 1 a 2 byly nařízením hl. m. Prahy pouze vyhlášeny a že toto nařízení sloužilo pouze jako publikační prostředek.

Podle Nejvyššího správního soudu není v projednávané věci důvod ke zpochybnění formy právního předpisu kvůli tomu, že by část jeho obsahu, tj. napadené přílohy, odporovaly materiálním kritériím právního předpisu.

Nejvyšší správní soud zde předně poukazuje na to, že argumentace navrhovatele ohledně nedostatku kritéria obecnosti právního předpisu není konzistentní. Navrhovatel totiž nejprve dovozoval přípustnost návrhu z toho, že podle něj byly naplněny materiální znaky opatření obecné povahy, tj. konkrétnost předmětu i obecné vymezení okruhu adresátů, dále však namítl, že rozhodování o zařazení do přílohy č. 1 nařízení je materiálně rozhodováním o konkrétním povolení pro konkrétního adresáta ve vztahu ke konkrétnímu místu, resp. o tom, které konkrétní osoby jsou oprávněny na konkrétním místě mimo provozovnu určenou k tomuto účelu kolaudačním rozhodnutím podle zvláštního zákona nabízet a prodávat zboží a poskytovat služby.

Co se týče namítané konkrétnosti úpravy nařízení č. 9/2011 Sb. hlavního města Prahy, je nutno vycházet z toho, že pro právní předpisy územní správy je vyšší míra konkrétnosti typická. Vyplývá to z potřeby postihnout místní zvláštnosti, podmínky či záležitosti územního celku. Ústavní soud se již mírou konkrétnosti právních předpisů obce zabýval např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/95, publikovaném pod č. 280/1995 Sb., kde zaujal názor, že je nutné, aby obecně závazná vyhláška, jíž obec v souladu se zákonem o místních poplatcích zpoplatňuje užívání veřejného prostranství, přesně specifikovala veřejná prostranství pro zvláštní užívání uvedením názvu místa nebo jinak blíže charakterizovala jejich umístění v obci, aby byla vyloučena jejich záměna a současně aby nebyla narušena právní jistota občanů. V nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 50/03, publikovaném pod č. 567/2004 Sb., pak Ústavní soud konstatoval, že imperativ určitosti právního příkazu či zákazu vyžaduje, aby obecně závazná vyhláška upravující zákaz činností, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, obsažené v § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, určila veřejná prostranství v obci, na která se zákaz vztahuje, co možná nejpřesněji, tj. tak, aby jeho lokalizace byla dostatečně konkrétní a nevyvolávala žádné interpretační pochybnosti.

Ani v těchto případech se však nesmí jednat o konkrétnost úpravy v takové míře, že by sama o sobě zakládala práva a povinnosti jednotlivých konkrétních adresátů. V projednávané věci dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že právní úprava obsažená v přílohách nařízení není natolik určitá, aby vybočila z principů normativní právní úpravy, a že tedy nedošlo k překročení pravomoci odpůrce k úpravě tržního řádu formou právního předpisu – nařízení obce.

Jak již Nejvyšší správní soud uvedl výše, je povinen respektovat výslovně vyjádřenou vůli zákonodárce ohledně právní formy právního aktu stejně jako ústavně stanovené limity své kompetence. Ačkoliv jsou soudy při rozhodování vázány pouze zákony a mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu, a jsou oprávněny posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo takovou mezinárodní smlouvou (čl. 95 odst. 1 Ústavy), nejsou oprávněny „jiný právní předpis“ zrušit, jak požadovali navrhovatelé, a vůbec již ne v řízení upraveném pro zcela jiný právní institut, zde v řízení dle § 101a a násl. s. ř. s. Co se týče posouzení ústavnosti a zákonnosti jiného právního předpisu, zde nařízení hlavního města Prahy, je třeba odkázat na postup podle § 108 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, a korespondující čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky, podle něhož rozhoduje Ústavní soud „o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem“. Podrobný postup upravuje § 64 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že není dána jeho pravomoc k přezkumu napadených příloh nařízení, nezabýval se již ostatními podmínkami řízení, mj. aktivní legitimací navrhovatele.

Nejvyšší správní soud tedy uzavřel, že napadené akty nejsou opatřením obecné povahy a není zde tedy dána pravomoc soudu podle ustanovení § 4 odst. 2 písm. c) s. ř. s. k jeho přezkumu v řízení podle ustanovení 101a a násl. s. ř. s. Nedostatek pravomoci je

svojí povahou neodstranitelným nedostatkem podmínek řízení. Nejvyšší správní soud proto návrh na zrušení opatření obecné povahy podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl.

Podle ustanovení § 101 d) odst. 5 s. ř. s. nemá v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í : Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 31. října 2011

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu