

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Davida Hipšra v právní věci **navrhovatele: R. N.**, proti **odpůrci: Hlavní město Praha,** se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy: (i) nařízení hl. m. Prahy č. 11/2007 Sb. hl. m. Prahy, kterým se vymezují oblasti hlavního města Prahy, ve kterých lze místní komunikace nebo jejich určené úseky užít za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy, ve znění pozdějších předpisů, a (ii) usnesení rady hl. m. Prahy č. 564 ze dne 5. května 2009,

takto:

I. Návrh na zrušení nařízení hl. m. Prahy č. 11/2007 Sb. hl. m. Prahy, kterým se vymezují oblasti hlavního města Prahy, ve kterých lze místní komunikace nebo jejich určené úseky užít za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy, ve znění pozdějších předpisů, **se zamítá**.

II. Návrh na zrušení usnesení rady hl. m. Prahy č. 564 ze dne 5. května 2009 **se odmítá.**

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

Odůvodnění:

Návrhem ze dne 30. 12. 2011, doručeným Nejvyššímu správnímu soudu faxem a e-mailem bez elektronického podpisu dne 30. 12. 2011, který byl dne 2. 1. 2012 potvrzen písemným podáním shodného obsahu, se navrhovatel domáhá zrušení (i) nařízení hl. m. Prahy č. 11/2007 Sb. hl. m. Prahy, kterým se vymezují oblasti hlavního města Prahy, ve kterých lze místní komunikace nebo jejich určené úseky užít za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Nařízení“), a (ii) usnesení rady hl. m. Prahy č. 564 ze dne 5. května 2009 „k novému ceníku pro zóny placeného stání na

území hl. m. Prahy a k vyhodnocení provozu zóny placeného stání provozovaných na území městských částí Praha 1, 2, 3, a 7 za rok 2008“ (dále jen „Ceník“).

Navrhovatel napadené akty hlavního města Prahy považuje za opatření obecné povahy a návrh na jejich zrušení odůvodnil následovně. Navrhovatel jako fyzická osoba s trvalým pobytem na území městské části Praha 3 je oprávněn zakoupit si dlouhodobou parkovací kartu pro zónu placeného stání na území městské části Praha 3, není ale oprávněn si pořídit tuto kartu pro ostatní zóny placeného stání na území hlavního města Prahy, které byly zřízeny na území městských částí Prahy 1, 2, 7 a 16. Uvedl, že i další městské části zvažují její zavedení. V souladu s čl. 14 Listiny základních práv a svobod je každému zaručena svoboda pohybu, která dle navrhovatele zaručuje i svobodu pohybu osobními automobily. Navrhovatel se cítí být krácen na svých právech, zejména ve vztahu k pohybu v zónách placeného stání na území městských částí Prahy 2 a 7, neboť zde pociťuje výrazný nedostatek veřejných parkovacích garáží a je zde velmi omezený počet ulic s parkovacími automaty, které by mu v daném území za úplatu umožnily parkovat. V souladu s § 4 Nařízení je navrhovatel oprávněn pořídit si na úřadě příslušné městské části krátkodobou (dvouhodinovou nebo desetihodinovou) parkovací kartu. Cestování vozem po hlavním městě ovšem navrhovatel neplánuje s takovým předstihem, aby byl schopen pořídit si tuto kartu v provozní době příslušné městské části, navíc poukazuje na omezenou možnost parkování v okolí úřadu příslušné městské části a na nutnost pořízení takové karty v době, kdy navrhovatel sám pracuje. Navrhovatel uvádí srovnání s Vídní, která ve svém centru také zavedla parkovací zóny, ale parkovací karty dává k dispozici řidičům pomocí několika distribučních kanálů.

Navrhovatel dále nevidí žádný důvod, proč by měl být v horším postavení než fyzická osoba s trvalým pobytem v příslušné zóně placeného stání, která však bydlí v jiné její části, než je místo plánovaného zaparkování automobilu. Jako modelový příklad uvedl parkování v ulici Havanská v Praze 7. Navrhovatel se v tomto případě cítí být ve srovnatelném postavení s fyzickou osobou s trvalým pobytem v ulici U Vody v Praze 7, tato osoba na rozdíl od navrhovatele si však může pořídit dlouhodobou parkovací kartu platnou pro zónu placeného stání na území městské části Prahy 7. Navrhovatel se proto cítí být diskriminován, protože jsou na něj aplikovány výrazně horší podmínky než na osobu ve srovnatelné situaci.

Jako vlastní újmu vnímá navrhovatel i diskriminaci svých rodinných příslušníků. Bratr navrhovatele v blízké době plánuje přestěhovat se do oblasti placeného stání na území městské části Prahy 3. Navrhovatel sám bude v případě, že si pořídí parkovací kartu, oprávněn svého bratra osobním automobilem navštěvovat, jiní rodinní příslušníci již tuto možnost mít nebudou. Budou tak nuceni buď využít krátkodobé parkovací karty, nebo parkovat mimo zóny placeného stání. První varianta vyžaduje plánování cesty s dostatečným předstihem a nelze se od zaparkovaného vozidla vzdálit na delší dobu, kartu je totiž nutno nejdéle po deseti hodinách měnit. Druhá varianta je zcela nepraktická, jelikož návštěvy rodinných příslušníků jsou spojeny s přemísťováním objemných zavazadel. Navrhovatel dále poukázal na trend rozšiřování zón placeného stání a uvedl, že bude-li tento trend pokračovat v blízké době, pocítí obdobné problémy spojené s přijímáním návštěv rodinných příslušníků i v místě, kde se trvale zdržuje. Za takové

situace by mohl dle svého mínění přijímat návštěvy za výrazně horších podmínek než obyvatel bydlící mimo zóny placeného stání.

Nutnou podmínkou pro pořízení dlouhodobé parkovací karty je dle navrhovatele též přihlášení se k trvalému pobytu v zóně placeného stání. Navrhovatel dle svých slov nyní bydlí v bytě, který není dostatečně prostorný pro případnou rodinu. V budoucnu tedy pravděpodobně bude nucen svou bytovou situaci řešit přestěhováním do jiného (většího) bytu. Jako možné varianty se přitom jeví i jiné možnosti než pořízení vlastní nemovitosti, a to např. nájemní bydlení. V takovém případě nemusí být vždy možné či vhodné mít místo trvalého pobytu na adrese svého skutečného bydliště (navrhovatel uvádí příklad nájemního bydlení s krátkou výpovědní lhůtou, nebo časté podmínky figurující v nájemních smlouvách, že si nájemce na adrese bytu nezapíše trvalý pobyt). Uvedené negativní dopady musí navrhovatel zvažovat již v okamžiku úvah o změně bydlení a cítí se být diskriminován tím, že bez trvalého pobytu v místě spadajícím do zóny placeného stání, kde se trvale zdržuje nebo o tom uvažuje, bude mít výrazně horší podmínky pro parkování.

Navrhovatel poukazuje i na cenovou diskriminaci, kterou spatřuje v tom, že fyzická osoba s místem trvalého pobytu v zóně placeného stání je oprávněna si pořídit roční parkovací kartu za 700 Kč, fyzická osoba bez místa trvalého pobytu v této zóně je nucena hradit 120 Kč za dvouhodinovou parkovací kartu, příp. 400 Kč za desetihodinovou. To dle navrhovatele nelze žádným způsobem odůvodnit, zejména v případě, že se tyto osoby nacházejí v porovnatelné situaci např. v případě nájemního bydlení, kdy nájemník nechce nebo nemůže mít místo trvalého bydliště na adrese nájemního bytu.

Navrhovatel ze všech výše uvedených důvodů navrhl zrušit Nařízení i Ceník.

Odpůrce ve vyjádření k návrhu uvedl, že tvrzení navrhovatele o diskriminaci je zcela účelové a zavádějící. Určité zvýhodnění rezidentů oproti osobám, které k danému zpoplatněnému území mají slabší právní vztah, je zcela legitimním řešením, které volí drtivá většina velkoměst v rámci celé Evropské unie. Veřejná správa nemůže v žádné z evropských aglomerací ponechat vývoj dopravního systému zcela na vlivu různých lokálních a partikulárních zájmů, ale musí dopravní systém, včetně dopravy v klidu, aktivně regulovat. Regulace zvolená odpůrcem přitom vychází z § 23 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), a preference hromadné dopravy. Je přitom využita ekonomická motivace v kombinaci s administrativním aspektem (omezená doba stání pro neabonentní stání), která v jisté spravedlivé míře preferuje rezidenty. Co se týče návštěv navrhovatele, ty dle odpůrce nejsou nijak omezovány. Od pondělí do pátku v době od 18 do 8 hodin a o sobotách a nedělích mají možnost zaparkovat zpravidla zdarma v zóně placeného stání opatřené parkovacími automaty. Budou-li potřebovat zastavit přímo v modré zóně, mohou tak učinit každý den v době od 6 do 8 hodin ráno zdarma a v ostatních případech po dobu nezbytně nutnou k nástupu a výstupu osob či k vyložení nebo naložení nákladu. V jiných případech se mohou rozhodnout pro zakoupení dvouhodinové nebo desetihodinové parkovací karty, kterou mohou pořídit i ve větších počtech na příslušných úřadech městských částí. Ohledně Ceníku odpůrce uvedl, že zájmem radních musí být udržet v centrech svých měst stálé obyvatele s trvalým pobytem,

jinak dochází k jejich vylidňování a vzniku novodobých administrativně-zločineckých ghett. Při srovnání potřeb parkování osob s trvalým pobytem a např. vlastníků nemovitostí odpůrce vychází z toto, že osoba s trvalým pobytem často jinou možnost nemá, kdežto vlastník nemovitosti může ve většině případů bez problémů pro své potřeby využít veřejnou dopravu.

Navrhovatel v replice k vyjádření odpůrce uvedl, že nikterak nepolemizuje s tvrzením odpůrce, že by v hlavním městě měla být preferována hromadná doprava před dopravou individuální. Nesdílí ovšem názor, že uvedené bylo cílem přijetí Nařízení či Ceníku. Navrhovatel je dle svých slov denně svědkem odtahování vozidel z tzv. modrých zón, která nepředstavují žádnou překážku plynulosti a bezpečnosti provozu, naopak relativně často se stává, že automobil, který takovou překážku představuje, odtažen není; domnívá se, že tato situace je způsobena jednodušším výběrem finančních prostředků od osob, které porušují podmínky vymezené pro parkování v zónách placeného stání, a to na úkor plynulosti a zejména bezpečnosti provozu. Skutečnosti, že prioritním cílem hlavního města není preference hromadné dopravy a utlumování dopravy individuální, nasvědčuje prodlužování intervalů autobusových a tramvajových linek. Zároveň se zvažuje jejich další prodlužování společně se zdražením jízdného. Navrhovatel také poukazuje i na budování cyklostezek vedoucích odnikud nikam, na příkladě čehož ilustruje, že prioritním cílem města není utlumování individuální dopravy před jinými jejími formami (např. jízdou na kole).

V replice dále navrhovatel poukazuje na nutnost vykládat pojem „místo trvalého pobytu“ v § 23 odst. 1 písm. c) zákona o pozemních komunikacích ústavně konformním způsobem, tj. jinak než jako místo trvalého pobytu ve smyslu § 10 odst. 1 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů. Uvedený pojem je nutno dle navrhovatele vykládat jako podmínku trvalého zdržování se na daném místě. Pro případ, že by Nejvyšší správní soud shledal, že citované ustanovení nepřipouští navrhovatelem uváděnou interpretaci, dává zdejšímu soudu na zvážení podání návrhu ve smyslu čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky. Navrhovatel poukazuje na to, že vymezením velkých oblastí obce, ve kterých lze místní komunikace nebo jejich určené úseky užít za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy, je v rozporu s veřejným zájmem, za který považuje možnost obyvatel pohybovat se vlastním vozem po území obce, ve které se zdržují.

Navrhovatel se vyjádřil též k tvrzení odpůrce, že jeho návštěvy mohou v modrých zónách zaparkovat v době od 6 do 8 hodin ráno zdarma, mohou si koupit krátkodobé parkovací karty nebo zaparkovat v zóně placeného stání opatřeném parkovacími automaty. Uvedl, že nehodlá nutit své návštěvy, aby byly v Praze mezi 6 a 8 hodinou ranní. Dále konstatoval, že počet ulic s parkovacími automaty je nízký a často jsou parkovací místa na nich plná, poukázal též na nedostupnost krátkodobých parkovacích karet z důvodu nedostatku výdejních míst a jejich krátké otvírací doby.

Nejvyšší správní soud na úvod konstatuje, že zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen s. ř. s.), byl s účinností od 1. 1. 2012 novelizován zákonem č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Uvedená novelizace se dotkla i ustanovení týkajících se

řízení o zrušení opatření obecné povahy. Dle čl. II bodu 9. zákona č. 303/2011 Sb. se řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, v nichž nebylo rozhodnuto do dne nabytí účinnosti tohoto zákona, dokončí podle dosavadních právních předpisů. Citované ustanovení dopadá i na toto řízení, které je tak třeba dokončit podle dosavadních právních předpisů, tj. podle s. ř. s. účinného do 31. 12. 2011.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal, zda jsou v daném případě splněny podmínky řízení, a to zvlášť u Nařízení i Ceníku. V první řadě posuzoval, zda uvedené akty, které navrhovatel pokládá za opatření obecné povahy, tímto opatřením skutečně jsou.

Dle § 23 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích platí, že *pro účely organizování dopravy na území obce může obec v nařízení obce vymezit oblasti obce, ve kterých lze místní komunikace nebo jejich určené úseky užít za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy*

a) k stání silničního motorového vozidla v obci na dobu časově omezenou, nejvýše však na dobu 24 hodin,

b) k odstavení nákladního vozidla nebo jízdní soupravy v obci na dobu potřebnou k zajištění celního odbavení,

c) k stání silničního motorového vozidla provozovaného právnickou nebo fyzickou osobou za účelem podnikání podle zvláštního právního předpisu, která má sídlo nebo provozovnu ve vymezené oblasti obce, nebo k stání silničního motorového vozidla fyzické osoby, která má místo trvalého pobytu nebo je vlastníkem nemovitosti ve vymezené oblasti obce,

nebude-li tímto užitím ohrožena bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích a jiný veřejný zájem. V nařízení obce stanoví obec způsob placení sjednané ceny a způsob prokazování jejího zaplacení.

Nařízení vymezuje jednotlivé oblasti obce, v nichž byla zavedena regulace předvídaná v § 23 odst. 1 písm. a) a c) zákona o pozemních komunikacích, a způsob placení sjednané ceny, jakož i způsob prokazování jejího zaplacení. Vymezené oblasti jsou uvedeny v přílohách, na které odkazuje paragrafové znění Nařízení.

Ceník vymezuje ceny parkovacích karet pro osoby uvedené v § 23 odst. 1 písm. c) zákona o pozemních komunikacích, ceny dvouhodinových a desetihodinových parkovacích karet a dále cenu parkovacích lístků.

Co je třeba rozumět pod pojmem opatření obecné povahy, zdejší soud vymezil v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publikovaném pod č. 740/2006 Sb. NSS, všechna zde citovaná rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz, kde uvedl, že opatření obecné povahy je správním aktem s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se tedy k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů. Dle § 171 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, závazné opatření obecné povahy není právním předpisem ani rozhodnutím. Konkrétně

určený předmět odlišuje opatření obecné povahy od právní normy, jejímž materiálním znakem je naopak obecnost co se týká předmětu (vedle obecnosti v subjektech právní normy a dalších jejích znaků, kam je řazena též regulativnost, právní závaznost a vynutitelnost státní mocí).

K povaze Nařízení i Ceníku se již vyjadřoval Ústavní soud, a to v usnesení ze dne 18. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 14/08, dostupném z http://nalus.usoud.cz. V tomto usnesení je uvedeno: „*V nyní projednávaném případě předpokládá zmocňovací norma (ust. § 23 odst. 1 ZPK* [tj. zákon o pozemních komunikacích, poznámka NSS]*) existenci dvou, svou formou, právních předpisů. Prvním je nařízení, kterým se vymezují oblasti obce, resp. místní komunikace nebo jejich určené úseky, jejichž obecné užívání je omezeno jen pro osoby uvedené v ust. § 23 odst. 1 písm. a) až c) ZPK a podléhá zpoplatnění a stanoví způsob placení sjednané ceny a způsob prokazování jejího zaplacení (Nařízení). Druhým je pak cenový výměr, pro který zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů, předvídá formu nařízení (viz ust. § 10 odst. 1), a kterým obec stanoví pro tyto osoby cenu za užití těchto místních komunikací (Ceník). Právním předpisem, jenž obsahuje všechny komponenty právní normy (zejm. obecně vymezený předmět, regulativnost a obecně vymezený okruh adresátů), je tak Ceník (k charakteru cenových výměrů jako právních předpisů viz též usnesení Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Ao 3/2010 a judikatura tam uvedená), a to i přes nedostatek formy* [...]. *V situaci takového rozporu však Ústavní soud dává přednost posouzení obsahu před mechanickým akceptováním formy; tedy lze uzavřít, že Ceník je v materiálním smyslu právním předpisem.*“ Ústavní soud dále v citovaném rozhodnutí konstatoval, že Ceník ukládá neurčitému okruhu osob, vymezenému definičními znaky (např. trvalé bydliště, vlastnictví nemovitosti), právní povinnost uhradit poplatek za parkování v obecně vymezeném území obce (dle zón).

Nejvyšší správní soud neshledal důvod, proč se odchylovat od výše uvedeného hodnocení Ústavního soudu, že Ceník je v materiálním smyslu právním předpisem, tudíž nejde o opatření obecné povahy. Zdejší soud tak konstatuje, že nemá pravomoc Ceník dle § 4 odst. 2 písm. c) s. ř. s. přezkoumávat v řízení podle § 101a a následujících s. ř. s. Nedostatek pravomoci je přitom neodstranitelným nedostatkem podmínek řízení, a soud proto návrh na zrušení ceníku odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V takovém případě se nemohl zabývat námitkami a tvrzeními, které se týkají Ceníku (jde zejména o tvrzení o nepoměru cen za roční parkovací kartu a za krátkodobou dvouhodinovou nebo desetihodinovou kartu, dále např. jistou „tradici“ ve zpoplatňování stání, k níž se vyjádřil jak navrhovatel, tak odpůrce).

Ústavní soud se ve výše citovaném usnesení vyslovil též k povaze Nařízení a dospěl k názoru, že jde o opatření obecné povahy. Uvedl, že do zavedení institutu opatření obecné povahy Ústavní soud vnímal jako jakési „kvazi právní předpisy“ ty předpisy, které obsahují konkrétní prostorové vymezení (i názvem ulic) jinak trpící nedostatkem obecnosti. Od zavedení institutu opatření obecné povahy však k takovému náhledu nevidí nadále důvod. V této souvislosti odkázal na závěry judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudky ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008 - 100, a ze dne 29. 5. 2009, č. j. 4 Ao 1/2009 - 58), dle kterých stanovení dopravního značení představuje typický až „učebnicový“ příklad opatření obecné povahy v materiálním pojetí a že právě umístěním dopravní značky na konkrétní místo dochází ke konkretizaci pravidel (práv a povinností blíže nespecifikovaných účastníků provozu na pozemních komunikacích), vyplývajících z

této dopravní značky na konkrétní dopravní situaci, která existuje na daném místě. Ústavní soud pak k povaze Nařízení uvedl: „*Účelem ust. § 23 odst. 1 ZPK je zajištění organizování dopravy na území obce, kterého obec může dle tohoto ustanovení dosáhnout zákazem obecného užívání části místních komunikací osobám neuvedeným pod písm. a) až c), resp. vyhrazením části místních komunikací rezidentům a abonentům, za současného zpoplatnění tohoto užití. Jak je uvedeno shora, právním předpisem, jenž stanoví povinnost nad rámec zákona, je Ceník, nikoli samotné Nařízení, když z výkladu předmětného ustanovení plyne, že jeho účelem je toliko jen prostorová konkretizace vyhrazeného a zpoplatněného území obce, popř. konkretizace způsobu placení sjednané ceny a prokazování jejího zaplacení. Jinak řečeno, zatímco Ceník ukládá neurčitému okruhu osob, vymezenému definičními znaky (např. trvalé bydliště, vlastnictví nemovitosti), právní povinnost uhradit poplatek za parkování v obecně vymezeném území obce (dle zón), Nařízení tomuto okruhu osob konkrétně vymezuje Ceníkem zpoplatněné území obce (místní komunikace) a konkretizuje v místních podmínkách jednotlivé zóny vyhrazeného stání, což však ve svém důsledku materiálně není nic jiného, než hromadné rozhodnutí o umístění svislého a vodorovného dopravního značení* […]. […] *Nařízení splňuje definiční znaky opatření obecné povahy, když pro neurčitý okruh subjektů konkretizuje prostorové vymezení, na něž se vztahuje povinnost uložená Ceníkem. Stanovení místní úpravy užití místních pozemních komunikací provedené způsobem zakládajícím pro účastníky silničního provozu odlišné povinnosti, než které by měli podle obecné úpravy užití pozemních komunikací, má tedy povahu opatření obecné povahy v materiálním smyslu.*“

Výše uvedeným závěrem je Nejvyšší správní soud vázán.

Poté zdejší soud zkoumal aktivní legitimaci navrhovatele k podání návrhu na zrušení Nařízení. Dle § 101a odst. 1 s. ř. s. má aktivní 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 k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy se zabýval i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120. V tomto rozhodnutí je uvedeno, že „*splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně 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 tvrdil, že byl Nařízením zkrácen ve svobodě pohybu zaručené na ústavní úrovni. Dále tvrdil, že je bez racionálního důvodu ohledně možnosti parkování v horším postavení než fyzická osoba s trvalým pobytem v příslušné zóně placeného stání (jako příklad uvádí tuto zónu v Praze 7), která však bydlí v jiné její části, než je místo plánovaného zaparkování automobilu. Navrhovatel, ač má trvalý pobyt v Praze 3, se cítí být s uvedenou osobou ve vztahu k možnosti parkování na uvedeném místě ve srovnatelném postavení. Nemá ale možnost pořídit si dlouhodobou parkovací kartu pro tuto oblast, kterou osoba s trvalým pobytem v Praze 7 má, v čemž spatřuje diskriminaci. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že uvedená tvrzení vyhovují požadavkům na tvrzení o dotčení právní sféry uvedeným ve výše citovaném rozhodnutí rozšířeného senátu, a zakládají tak aktivní legitimaci navrhovatele.

Nejvyšší správní soud v souladu se svou ustálenou judikaturou (srov. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publikovaný pod č. 740/2006 Sb. NSS) postupuje

při zkoumání důvodnosti návrhu na zrušení opatření obecné povahy v pěti krocích. Nejprve zkoumá, zda napadené opatření obecné povahy bylo vydáno orgánem, který k tomu měl pravomoc. Dále se zabývá tím, zda orgán, který opatření vydal, nepřekročil zákonem stanovené meze své působnosti (věcné, osobní, prostorové a časové). Ve třetím kroku soud posuzuje zákonnost postupu odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy. Ve čtvrtém kroku se soud zaměřuje na otázku obsahového souladu napadeného opatření obecné povahy se zákonem, tedy s hmotněprávními předpisy. Poslední fáze přezkumu pak spočívá ve zkoumání souladu opatření obecné povahy se zásadou proporcionality.

Pravomoc odpůrce vydat pro své území Nařízení byla založena § 23 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Tato skutečnost ostatně ani nebyla účastníky řízení zpochybňována.

K posouzení, zda odpůrce při vydání napadeného Nařízení a jeho změn nepřekročil zákonem stanovené meze své působnosti, Nejvyšší správní soud konstatuje, že odpůrce nejednal *ultra vires*, protože podle posledně citovaného ustanovení zákona o pozemních komunikacích disponoval věcnou, osobní i územní působností k vydání napadeného Nařízení. Jelikož pak nebyla jeho časová působnost v tomto směru žádným způsobem omezena, nijak z mezí své působnosti nevybočil. Podobně jako v případě prvního kroku algoritmu nebyla přitom tato skutečnost mezi účastníky řízení zpochybněna.

Nejvyšší správní soud neshledal nezákonným ani postup odpůrce při vydání napadeného Nařízení. To bylo v souladu s § 68 odst. 4 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hlavním městě Praze“), schváleno usnesením rady hlavního města Prahy č. 1133 ze dne 14. 8. 2007. Jeho změny byly přijaty usneseními ze dne 17. 6. 2008, č. 817; ze dne 21. 4. 2009, č. 493; ze dne 3. 11. 2009, č. 1594; ze dne 13. 7. 2010, č. 1178. Předmětné nařízení hlavního města Prahy bylo ve smyslu § 45 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze vyhlášeno pod č. 11/2007 Sbírky právních předpisů hlavního města Prahy, jeho změny pod č. 10/2008; 4/2009; 16/2009 a 11/2010 Sbírky právních předpisů hlavního města Prahy. Zároveň byla zachována forma nařízení hlavního města Prahy, která je předvídána v § 23 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

Nejvyšší správní soud tak mohl přikročit k dalším krokům, kterými jsou přezkum souladu opatření obecné povahy s hmotným právem a s principem proporcionality. K tvrzením navrhovatele týkajícím se možné budoucí podoby Nařízení, např. že pozoruje jistý trend rozšiřování zón placeného stání (v replice dokonce poukazuje na snahu zpoplatnění celého území hlavního města), Nejvyšší správní soud uvádí, že mu při posuzování návrhu nepřísluší spekulovat o budoucí podobě Nařízení, tím méně z této spekulace vyvozovat skutečnosti rozhodné pro přezkum. Z tohoto důvodu nemohl přihlížet k těm tvrzením navrhovatele, v nichž dovozoval nezákonnost či vady Nařízení v případě, že dojde k rozšíření zón placeného stání.

Navrhovatel spatřuje nezákonnost Nařízení v tom, že jej omezuje v právu svobodně se pohybovat zaručeném v čl. 14 Listiny základních práv a svobod, kam řadí i svobodu pohybu osobním automobilem. Toto své dotčení na právech spatřuje ve vztahu k území

těch městských částí, pro která si nemůže pořídit dlouhodobou parkovací kartu. Zdejší soud k tomu konstatuje, že Nařízení vymezuje pouze oblasti, kde je regulováno stání motorových vozidel. Přímo se tak nijak nedotýká možnosti uvedenými oblastmi s vozidlem projet či zde např. zastavit ve smyslu § 2 písm. o) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů. V tomto ohledu se tedy Nařízení práv navrhovatele dotknout nemohlo.

Tvrzené dotčení ve svobodě pohybu spočívající v tom, že Nařízení navrhovatele omezuje v možnosti stát se svým vozidlem v Nařízení vymezených oblastech, není důvodné. Svoboda pohybu zaručená čl. 14 Listiny základních práv a svobod nemá tak široký dopad, aby zaručovala právo na neomezené bezplatné stání se silničním motorovým vozidlem v libovolné oblasti hlavního města. V daném ohledu proto nelze spatřovat poručení čl. 14 Listiny základních práv a svobod. Samotné stání ve vymezených oblastech placeného stání dle Nařízení vyloučeno není, byť je zpoplatněné. Nařízení totiž stanoví poměrně široké oblasti, které jsou určeny pro stání motorového silničního vozidla na dobu časově omezenou, nejvýše 24 hodin, aniž by byly kladeny nějaké nároky na provozovatele vozidla, např. co se týče vztahu k takové oblasti. Naopak pro osoby, které mají určitý bližší vztah k oblasti placeného stání [viz § 23 odst. 1 písm. c) zákona o pozemních komunikacích], je předpokládána možnost zpoplatněného stání, aniž by byla doba časově omezena jako v předešlém případě.

Ani navrhovatelova tvrzení o problematické dostupnosti krátkodobých parkovacích karet nemohou vést k závěru o nezákonnosti Nařízení. Navrhovatel v této souvislosti, kromě čl. 14 Listiny základních práv a svobod, neuvedl jiné zákonné ustanovení, které by v dané souvislosti mělo být porušeno. Takové ustanovení nenalezl ani zdejší soud. Přitom samotné tvrzení o potížích, které by musel navrhovatel překonat, pokud si chce pořídit krátkodobou parkovací kartu (plánování cesty v předstihu, nutnost dostavit se na úřad městské části v provozní době, potíže s parkováním před tímto úřadem), nevede k závěru o porušení svobody pohybu zakotvené v uvedeném čl. 14 Listiny základních práv a svobod. Jak bylo již výše uvedeno, svoboda pohybu nezaručuje neomezené bezplatné stání se silničním motorovým vozidlem v libovolné oblasti hlavního města, natož garanci určité vysoké úrovně dostupnosti parkovacích karet. Prodej krátkodobých parkovacích karet na úřadech příslušných městských částí nepovažuje Nejvyšší správní soud za způsob jejich distribuce, který by z povahy věci činil jejich opatření nepřiměřeně obtížným. Navíc lze odkázat i na vyjádření odpůrce, dle kterého lze krátkodobé parkovací karty pořizovat i ve větším počtu, nikoli jednotlivě.

Nebylo možno přisvědčit ani námitce, že zpoplatnění velkého území hlavního města Prahy ohrožuje veřejný zájem, za který lze považovat možnost obyvatel pohybovat se vozem po území obce, ve které bydlí. Navrhovatel v tom spatřuje rozpor s § 23 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, který možnost vymezení oblastí obcí, v nichž lze místní komunikace nebo jejich určené úseky použít za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy, podmiňuje mj. tak, že tímto opatřením nebude ohrožen jiný veřejný zájem. Jak již bylo shora uvedeno, možnost pohybu silničním motorovým vozidlem není Nařízením omezena v tom smyslu, že by omezovala možnost vjezdu či průjezdu oblastmi vymezenými Nařízením. Nařízení je pouze součástí regulace stání vozidel ve vymezených

oblastech. Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že ani zájem na možnosti stání motorových vozidel v oblastech vymezených Nařízením není ohrožen, je jen jistým způsobem omezen ve prospěch zájmů jiných. Nicméně i nadále při dodržení těchto omezení mají osoby nespadající pod § 23 odst. 1 písm. c) zákona o pozemních komunikacích možnost své vozidlo zaparkovat. Nejvyšší správní soud zároveň zdůrazňuje, že zájem těchto osob na parkování v oblastech vymezených Nařízením považuje především za zájem individuální, který ovšem nelze vždy bez dalšího považovat za zájem veřejný.

Navrhovatel se cítí být diskriminován tím, že je v horším postavení než fyzická osoba s trvalým pobytem v příslušné zóně placeného stání, která však bydlí v jiné její části, než je místo plánovaného zaparkování automobilu. Jako modelový příklad uvedl parkování v ulici Havanská v Praze 7. Navrhovatel (s trvalým pobytem v Praze 3) se v tomto případě cítí být ve srovnatelném postavení s fyzickou osobou s trvalým pobytem v ulici U Vody v Praze 7, tato osoba na rozdíl od navrhovatele si však může pořídit dlouhodobou parkovací kartu platnou pro zónu placeného stání na území městské části Prahy 7.

Nejvyšší správní soud v této souvislosti odkazuje na závěry Ústavního soudu týkající se nazírání na rovnost vyslovené v nálezu ze dne 5. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 6/96 (publikovaný pod č. 295/1996 Sb. a také jako N 113/6 SbNU 313): „*Ústavní zásadu rovnosti, v právech zakotvenou v čl. 1 Listiny, nelze pojímat absolutně a rovnost chápat jako kategorii abstraktní. Již Ústavní soud ČSFR vyjádřil své chápání rovnosti, v uvedeném článku zakotvené, jako rovnosti relativní, jak ji mají na mysli všechny demokratické ústavy, požadující pouze odstranění neodůvodněných rozdílů (nález Ústavního soudu ČSFR uveřejněný pod č.11 Sbírky usnesení a nálezů ÚS ČSFR). Zásadě rovnosti v právech je proto třeba rozumět také tak, že právní rozlišování v přístupu k určitým právům mezi právními subjekty nesmí být projevem libovůle, neplyne z ní však, že by každému muselo být přiznáno jakékoliv právo.*“

Ust. § 23 odst. 1 písm. c) zákona o pozemních komunikacích umožňuje obci v nařízení vymezit oblasti obce, ve kterých lze místní komunikace nebo jejich určené úseky užít za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy k stání silničního motorového vozidla provozovaného právnickou nebo fyzickou osobou za účelem podnikání podle zvláštního právního předpisu, která má sídlo nebo provozovnu ve vymezené oblasti obce, nebo k stání silničního motorového vozidla fyzické osoby, která má místo trvalého pobytu nebo je vlastníkem nemovitosti ve vymezené oblasti obce, nebude-li tímto užitím ohrožena bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích a jiný veřejný zájem. Zdejší soud konstatuje, že právě citované zákonné ustanovení počítá s osobami, které mají k vymezeným oblastem obce určitý blízký vztah (mají zde sídlo či provozovnu, trvalý pobyt či zde vlastní nemovitost) a u nichž se právě pro tento blízký vztah předpokládá zvýšená potřeba pravidelného parkování v této oblasti. Takové osoby pak požívají jistého zvýhodnění oproti jiným, kteří takto blízký vztah k vymezené oblasti nemají a u nichž také zmíněná zvýšená potřeba pravidelného parkování není natolik intenzivní. Uvedené zvýhodnění v nynější věci spočívá v možnosti zajistit si zpoplatněnou parkovací kartu, na základě které je možné v takto vymezené oblasti parkovat i nad dobu časově omezenou, nejvýše 24 hodin, jsou-li k dispozici volná místa. V dané věci jde o legitimní rozlišovací kritérium, které není projevem libovůle.

Navrhovatel zde zmiňuje osobu trvalým pobytem ve vymezené oblasti v Praze 7. Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s navrhovatelem, který má trvalý pobyt v Praze 3, v tom, že by byl ohledně možnosti parkování ve srovnatelné situaci s osobou, která má trvalý pobyt v Praze 7 a která si zde na rozdíl od navrhovatele může pořídit dlouhodobou parkovací kartu pro vymezenou oblast placeného stání v této městské části. Zásadní rozdíl mezi nimi totiž tkví právě v trvalém pobytu jakožto předvídaném blízkém vztahu k oblasti odůvodňujícím určité zvýhodnění při parkování. Osoba s trvalým pobytem ve vymezené oblasti Prahy 7 si může pořídit dlouhodobou parkovací kartu pro tuto oblast právě proto, aby měla možnost stát se svým vozidlem v blízkosti svého trvalého bydliště. Uvedená karta osobu s trvalým pobytem v Praze 7 opravňuje k stání se svým vozidlem i ve vymezených oblastech placeného stání, které nejsou pouze v nejbližším okolí místa jejího trvalého pobytu. Uvedené tedy znamená, že tato osoba v případě, že nenalezne volné parkovací místo ve vymezené oblasti placeného stání v nejbližším okolí místa svého pobytu, může využít i případná volná místa jinde ve vymezených oblastech Prahy 7. I v takovém případě jde stále o stání v návaznosti na místo trvalého pobytu a toto zvýhodnění je poskytováno z důvodu jistého blízkého vztahu k vymezené oblasti (zde trvalého pobytu). Navrhovatel bydlící v Praze 3 ovšem takto blízký vztah k vymezené oblasti Prahy 7 nemá, nemá proto možnost pořídit si dlouhodobou parkovací kartu pro tuto oblast. Na základě dlouhodobé parkovací karty pro Prahu 3, kterou si dle svého tvrzení může zakoupit, má obdobná oprávnění ve vymezené oblasti Prahy 3.

Zdejší soud nemohl přisvědčit ani námitce o diskriminaci rodinných příslušníků navrhovatele. Přípustnost návrhu ve smyslu § 101a s. ř. s. je dána tím, že navrhovatel tvrdí zkrácení svých vlastních práv; navrhovatel tedy nemá oprávnění podat *actio popularis* (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, bod 33.). Navrhovatel uvedl, že jeho bratr se v blízké době plánuje přestěhovat do oblasti placeného stání na území městské části Prahy 3. Navrhovatel dle svého vyjádření sám bude v případě, že si pořídí parkovací kartu, oprávněn svého bratra osobním automobilem navštěvovat, jiní rodinní příslušníci již tuto možnost mít nebudou. Navrhovatel dále v návrhu popsal, jakým potížím při návštěvě jeho bratra by museli vzhledem k placeným parkovacím zónám příbuzní čelit. Nejvyšší správní soud konstatuje, že navrhovatel uvedenou námitkou nehájí práva vlastní, ale práva třetích osob (příbuzných či osob zamýšlejících návštěvu). Nezbývá proto než uzavřít, že měli-li navrhovatelovi příbuzní dojem, že jsou Nařízením diskriminováni, jak tvrdí navrhovatel, měli možnost podat návrh na zrušení Nařízení sami. Navrhovateli ovšem nepřísluší v řízení o zrušení opatření obecné povahy hájit cizí práva, uvedené řízení slouží k ochraně jeho práv.

V této souvislosti navrhovatel též zmínil, že bude-li pokračovat trend rozšiřování zón placeného stání, lze očekávat, že sám navrhovatel bude čelit podobným problémům s přijímáním návštěv. Nejvyšší správní soud konstatuje, že navrhovatel netvrdí žádné současné zkrácení na právech, pouze upozorňuje na jejich možné nastoupení, pokud bude trend rozšiřování parkovacích zón pokračovat. Jde tedy jistým způsobem o hypotetické tvrzení o zkrácení na právech, které je ovšem vázáno na nejistou podmínku rozšíření oblastí placeného stání. Jak již bylo uvedeno výše, Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší spekulovat o možné budoucí podobě oblastí placeného stání, tím méně na této spekulaci zakládat přezkum Nařízení.

Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani námitku, že navrhovatel je diskriminován tím, že bez trvalého pobytu v místě, kam se hodlá přestěhovat (či o tom uvažuje) a které spadá do zóny placeného stání, bude podroben výrazně horším podmínkám, za nichž bude moci parkovat v okolí tohoto svého nového bydliště. Zdejší soud je povolán k ochraně existujících subjektivních práv, nikoli k ochraně práv, která ještě ani nevznikla a u nichž není ani jisté, že se tak stane. Z toho plyne, že mu nepřísluší, aby se zabýval hypotetickými situacemi a teoretickými následky z nich plynoucími v podobě zásahu do práv. Navrhovatel dle svého tvrzení je oprávněn pořídit si dlouhodobou parkovací kartu pro území městské části Prahy 3, kde podle svého vyjádření má též místo trvalého pobytu. V současné době tedy u něj nenastal zásah do práv tkvící v tom, že by měl problém získat dlouhodobou parkovací kartu pro městskou část Praha 3, v níž má místo svého trvalého pobytu. Navrhovatel pouze tvrdí, že se v budoucnu pravděpodobně přestěhuje a nevylučuje, že by se mohl přestěhovat do jiné než vlastní nemovitosti (např. do nájemního bytu). Pro případ, že by uvažoval o přestěhování se do oblastí vymezených Nařízením, a pro případ, že by zde z nějakého důvodu nemohl mít místo trvalého pobytu, se cítí být diskriminován. Nejvyšší správní soud v uvedené námitce spatřuje pouze hypotetické tvrzení o zatím nejistém zkrácení na právech, které je vázáno na několik nejistých podmínek, které jsou směřovány do budoucnosti. Uvedená námitka proto nemohla být úspěšná.

V této souvislosti zdejší soud konstatuje, že v nynějším řízení nebylo nutné vyjadřovat se k tomu, zda podmínku trvalého pobytu uvedenou v § 23 odst. 1 písm. c) zákona o pozemních komunikacích je třeba vykládat ve smyslu evidenčním (jako údaj v evidenci obyvatel) či je třeba akcentovat i jeho faktický rozměr. Svůj názor nad nutností vycházet spíše z faktického rozměru trvalého pobytu vtělil navrhovatel do repliky k vyjádření odpůrce. Nejvyšší správní soud konstatuje, že navrhovatel dle vlastního vyjádření uvedeného v návrhu se v místě svého trvalého pobytu též trvale zdržuje. Je tak zřejmé, že u něj trvalý pobyt v evidenčním a faktickém významu splývá, a nebylo tak nutno řešit situaci jejich případného rozkolu a z toho plynoucí konsekvence pro nyní posuzovanou věc.

Závěrem Nejvyšší správní soud uvádí, že základním účelem Nařízení je organizování dopravy na území obce (srov. dikci ust. § 23 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích), v němž je nedostatek parkovacích míst, s jistou preferencí parkování osob, které mají k regulovanému území bližší vztah. Neshledal přitom, že by úprava provedená v Nařízení vybočovala z mezí proporcionality k takto vymezenému účelu, jak ji pojímá zdejší soud. Vhodně provedená úprava parkování v obci může případně přispět k preferenci hromadné dopravy, k čemuž se vyjadřují jak navrhovatel, tak odpůrce. Nicméně samotnou preferenci hromadné dopravy nepovažuje zdejší soud za základní účel Nařízení, nýbrž za jeden z faktorů, který je schopen ji ovlivnit.

Nejvyšší správní soud tak může shrnout, že v nyní posuzované věci dospěl k závěru, že Ceník není opatřením obecné povahy, nýbrž materiálně právním předpisem. Z tohoto důvodu odmítl návrh na zrušení opatření obecné povahy směřující proti Ceníku. Ohledně Nařízení zdejší soud ze shora uvedených důvodů vychází ze závěru, že jde o opatření obecné povahy, nicméně neshledal důvody pro jeho zrušení, proto tento návrh dle § 101d odst. 2, věty druhé, s. ř. s. zamítl.

Ve věci přitom rozhodoval bez jednání, jelikož odpůrce s takovým postupem výslovně souhlasil a navrhovatel, který byl řádně poučen ve smyslu ust. § 51 odst. 1 s. ř. s., s takovým postupem nevyjádřil nesouhlas. Jeho souhlas byl proto dle citovaného ustanovení presumován.

Výrok o náhradě nákladů vychází z § 101d odst. 5 s. ř. s., podle kterého nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. ledna 2012

JUDr. Radan Malík
předseda senátu