



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců Mgr. Lukáše Pišvejce a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **navrhovatele: PROTEGO s.r.o.**, se sídlem Kařez 29, zastoupen JUDr. Mgr. Milanem Dočkalem, advokátem se sídlem Plovární 478/1, Plzeň, proti **odpůrci: Městský úřad Rokycany**, se sídlem Masarykovo nám. 1, Rokycany, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: *I) městys Cerhovice*, se sídlem nám. Kapitána Kučery 10, Cerhovice, *II) obec Kařez*, se sídlem Kařez 28, zastoupena JUDr. Romanem Majerem, advokátem se sídlem Vyskočilova 1326/5, Praha 4, *III) město Mýto*, se sídlem Náměstí 10, Mýto, zastoupeno JUDr. Romanem Majerem, advokátem se sídlem Vyskočilova 1326/5, Praha 4, *IV) město Rokycany*, se sídlem Masarykovo nám. 1, Rokycany, a *V) Správa a údržba silnic Plzeňského kraje, příspěvková organizace*, se sídlem Koterovská 462/162, Plzeň, v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 19. 2. 2018, sp. zn. MeRo/13064/OD/17 Ant, č.j. MeRo/2029/OD/18,

t a k t o :

I. Opatření obecné povahy Městského úřadu Rokycany ze dne 19. 2. 2018, sp. zn. MeRo/13064/OD/17 Ant, č.j. MeRo/2029/OD/18 – stanovení místní úpravy provozu na pozemní komunikaci, se zrušuje dnem právní moci tohoto rozsudku.

II. Odpůrce je povinen nahradit navrhovateli náklady řízení ve výši 17.342,- Kč k rukám jeho zástupce JUDr. Mgr. Milana Dočkala do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

III. Žádná z osob zúčastněných na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í

I. Vymezení věci

Opatřením obecné povahy ze dne 19. 2. 2018, sp. zn. MeRo/13064/OD/17 Ant, č.j. MeRo/2029/OD/18, Městský úřad Rokycany na základě žádosti Správy a údržby silnic Plzeňského kraje, příspěvkové organizace, stanovil podle § 77 odst. 1 písm. c) a odst. 5 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“), a vyhlášky č. 294/2015 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích (dále jen „vyhláška č. 294/2015 Sb.“), následující místní úpravu provozu na pozemní komunikaci spočívající v osazení dopravních značek na silnici II/605 v křižovatkách se silnicemi II. a III. tříd v úseku Mýto – hranice okresu Rokycany:

- IP 22 s textem „POZOR SILNICE 605“, vyobrazením značky „B4 Zákaz vjezdu nákladních automobilů 12 t“ a dodatkové tabulky E 14 s textem „TRANZIT“;
- B4 Zákaz vjezdu nákladních automobilů 12 t a dodatkové tabulky E 14 s textem „TRANZIT“, s tím, že dopravní značení bude provedeno dle předloženého návrhu zpracovaného společností D PROJEKT PLZEŇ Nedvěď s.r.o.

Místní úpravu provozu na pozemních komunikacích stanovuje příslušný správní orgán podle zákona o silničním provozu opatřením obecné povahy.

II. Návrh na zahájení řízení

Návrhem na zahájení řízení došlým soudu dne 20. 9. 2018 se navrhovatel domáhal zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 19. 2. 2018, sp. zn. MeRo/13064/OD/17 Ant, č.j. MeRo/2029/OD/18.

V části II. návrhu [*Aktivní legitimize*] se uvádí, že navrhovatel provozuje čerpací stanici KOLOC oil na adrese Kařez 29, 338 08 Zbiroh. Napadeným opatřením obecné povahy byl navrhovatel výrazným způsobem zkrácen na svém ústavně zaručeném právu na podnikání, neboť v důsledku stanovené místní úpravy provozu na pozemních komunikacích je řidičům tranzitní nákladní dopravy zakázána jízda po silnici II/605 ze směru od Mýta (resp. od sjezdu z dálnice D5 Exit 50), což je v tomto směru jediná příjezdová cesta k čerpací stanici provozované navrhovatelem. Napadené opatření obecné povahy tak podstatným způsobem omezilo a ve spojení s opatřením obecné povahy Městského úřadu Hořovice ze dne 21. 2. 2018, č.j. MUHO/4253/2018 (kterým byla stanovena obdobná místní úprava provozu na silnici II/605 ve směru od Cerhovic, resp. od sjezdu z dálnice D5 Exit 41), zcela vyloučilo možnost navrhovatele poskytovat své služby řidičům tranzitní nákladní dopravy, kteří tvořili výraznou část veškerých klientů navrhovatele. Navrhovatel navíc poukazuje na skutečnost, že v nedávné době investoval nemalé prostředky do rozšíření čerpací stanice a rovněž do rozšíření odstavného parkoviště, které využívají řidiči nákladních vozidel, aby naplnili povinnosti kladené na ně zákonem č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, resp. nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 561/2006 ze dne 15. března 2006. Z těchto důvodů je navrhovatel oprávněn k podání návrhu na zrušení předmětného opatření obecné povahy, neboť byl jeho vydáním přímo zkrácen na svých právech.

V části III. návrhu [*Důvod nezákonnosti*] se uvádí, že podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu může ke zrušení napadeného opatření obecné povahy vést i jeho nepřezkoumatelnost způsobená nedostatkem rozhodovacích důvodů. Nejvyšší správní soud zdůraznil, že v případě faktické nepřezkoumatelnosti odůvodnění opatření obecné povahy není úkolem soudu, co by orgánu, jemuž přísluší pouze přezkum vydaného opatření obecné povahy z hlediska zákonnosti, aby nahrazoval skutková zjištění a právní závěry, které měl učinit příslušný správní orgán, a zasahoval tak do jeho působnosti.

Každé odůvodnění opatření obecné povahy, tedy i stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích, musí naplňovat obecné požadavky obsažené v § 68 odst. 3 správního řádu, tzn. že v jeho odůvodnění se vždy uvedou: 1) důvody „výroku“ nebo „výroků“ (závazné části) opatření obecné povahy (tj. důvody umisťované místní úpravy provozu na pozemních komunikacích), 2) podklady pro vydání opatření obecné povahy (např. podnět ke stanovení místní nebo přechodné úpravy provozu nebo stanovisko dotčeného orgánu) a 3) úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů.

Výše uvedené obligatorní obsahové náležitosti odůvodnění opatření obecné povahy jsou důležité i v tom směru, že je na správním uvážení příslušného správního orgánu, zda opatření obecné povahy vydá. Stejně jako v případě jiných diskrečních oprávnění jsou meze tohoto oprávnění stanoveny zákonem, v tomto případě mimo jiné ustanovením § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu. Správní orgán tak při vyřizování podaného podnětu ke stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích nemůže postupovat libovolně a své úvahy musí uvést v odůvodnění opatření obecné povahy.

Dalším kritériem přezkumu je podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu hledisko proporcionality, resp. přiměřenosti právní regulace. Toto hledisko má vést příslušný správní orgán k tomu, aby se při rozhodování, zda místní či přechodnou úpravu provozu stanoví a případně s jakým konkrétním obsahem, nedopouštěl nadměrného zásahu do práv a svobod jednotlivců. Proto musí příslušný správní orgán při rozhodování o místní nebo přechodné úpravě provozu dopravním značením dbát na to, aby smysl umístění dopravních značek nebyl samoúčelný či dokonce šikanózní, nýbrž naopak racionální a opodstatněný legitimními důvody.

V napadeném opatření obecné povahy však chybí jakékoliv odůvodnění stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích, a to jak z hlediska důvodu stanovení místní úpravy, tak z hlediska proporcionality stanovené místní úpravy. Fakticky jediné, co lze z jeho odůvodnění zjistit, je skutečnost, že byl podán návrh, který byl projednán s Policií ČR a že odpůrce dospěl k závěru, že předmětné opatření obecné povahy vydá na základě návrhu žadatele. Odpůrce dále uvedl, že „omezením obecného užívání silnice II/605 formou umístění zákazové dopravní značky tak nedojde k ohrožení žádného veřejného ani soukromého zájmu, naopak stanovená místní úprava provozu je v souladu s veřejným zájmem“. Z odůvodnění předmětného opatření obecné povahy tak žádným způsobem nevyplývá, a) z jakého důvodu byla místní úprava provozu na pozemní komunikaci č. II/605 stanovena, tudíž nelze žádným způsobem přezkoumat soulad s § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu; b) jakými úvahami se Městský úřad Rokycany řídil při hodnocení podkladů pro vydání opatření obecné povahy a

při výkladu právních předpisů; c) jakým způsobem došel Městský úřad Rokycany k závěru, že nedojde k ohrožení žádného veřejného ani soukromého zájmu, když není zřejmé, existenci a ohrožení jakých veřejných a soukromých zájmů Městský úřad Rokycany zkoumal (či tak vůbec učinil); d) s jakým veřejným zájem má být stanovena místní úprava provozu v souladu; a e) zda a případně jakým způsobem posuzoval Městský úřad Rokycany při vydání opatření obecné povahy hledisko proporcionality.

Z dokumentů Městského úřadu Rokycany, které má navrhovatel k výše uvedené věci k dispozici, kromě toho nevyplývá, zda byly návrh opatření obecné povahy a posléze příslušná veřejná vyhláška zveřejněny v souladu s § 172 odst. 1, resp. § 173 odst. 1 správního řádu na příslušné úřední desce.

III. Vyjádření odpůrce

Odpůrce podáním datovaným dne 25. 10. 2018 a došlým soudu dne 26. 10. 2018 sdělil, že vydal rozhodnutí ze dne 25. 10. 2018, sp. zn. MeRo/10981/OD/18 Ant, č.j. MeRo/11366/OD/18, kterým předmětné opatření obecné povahy zrušil, a proto navrhl, aby řízení o zrušení opatření obecné povahy bylo zastaveno.

Podáním datovaným a došlým soudu dne 6. 12. 2018 odpůrce navrhl postup podle § 48 odst. 3 s. ř. s., protože jsou zde splněny podmínky přerušení řízení, neboť o opravném prostředku proti jeho rozhodnutí ze dne 25. 10. 2018, sp. zn. MeRo/10981/OD/18 Ant, č.j. MeRo/11366/OD/18, bude rozhodovat Krajský úřad Plzeňského kraje jako odvolací správní orgán.

IV. Jednání před soudem

Při jednání před soudem dne 12. 12. 2018 navrhovatel setrval na argumentaci obsažené v návrhu na zahájení řízení. Předseda senátu zrekapituloval obsah příslušného správního spisu. Zástupce obce Kařez a města Mýto uvedl, že napadené opatření obecné povahy není v rozporu se zákonem a ten, kdo je vydal, nepřekročil meze své působnosti a pravomoci. Starosta obce Kařez zdůraznil, že omezení provozu obci strašně pomohlo a že občané obce s ním souhlasí. Správa a údržba silnic Plzeňského kraje, příspěvková organizace, uvedla, že souhlasí s omezením tranzitní dopravy a že veřejný zájem by měl převážet nad zájmem soukromým. Osoby zúčastněné na řízení obec Kařez, město Mýto a Správa a údržba silnic Plzeňského kraje, příspěvková organizace, navrhly, aby soud projednávaný návrh na zrušení opatření obecné povahy zamítl. Průběh jednání před soudem je zachycen na zvukovém záznamu založeném v soudním spisu.

V. Posouzení věci krajským soudem

Při rozhodování je soud vázán rozsahem a důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).

V daném případě soud zjistil, že Správa a údržba silnic Plzeňského kraje, příspěvková organizace, podala dne 8. 12. 2017 Městskému úřadu Rokycany žádost o stanovení místní úpravy provozu na pozemní komunikaci – silnici II. třídy, č. 605 a 235, a III. třídy, č. 232 10,

2343, 1182, 2344, 2342, 232 10 v obci Mýto, Cekov, Kařez v úseku D5 EXIT 41 CERHOVICE (hranice Plzeňského kraje) – D5 EXIT 50 MÝTO. Přílohami této žádosti jsou zejména dokumentace akce Dopravní značení pro omezení průjezdu těžké tranzitní dopravy po silnici II/605 v úseku D5 Exit 41 Cerhovice – D5 Exit 50 Mýto zpracovaná projektovou kanceláří D PROJEKT PLZEŇ Nedvěd s.r.o. a souhlas Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Plzeňského kraje, Územního odboru Rokycany, dopravního inspektorátu, ze dne 30. 11. 2017, č.j. KRPP-164482/ČJ-2017-030806, s návrhem trvalého dopravního značení v rámci uvedené akce.

Městský úřad Rokycany dne 13. 12. 2017 pod sp. zn. MeRo/13064/OD/17 Ant, č.j. MeRo/13168/OD/17, zveřejnil návrh opatření obecné povahy – stanovení místní úpravy provozu na silnici II/605 v křižovatkách se silnicemi II. a III. tříd v úseku Mýto – hranice okresu Rokycany a poučil osoby uvedené v § 172 odst. 5 správního řádu o možnosti podat proti návrhu opatření obecné povahy písemné odůvodněné námitky ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho zveřejnění. Tento dokument byl zveřejněn na úřední desce Městského úřadu Rokycany a v elektronické podobě umožňující dálkový přístup od 14. 12. 2017 do 2. 1. 2018 a na úřední desce města Mýto a v elektronické podobě umožňující dálkový přístup od 15. 12. 2017 do 2. 1. 2018.

Opatřením obecné povahy ze dne 19. 2. 2018, sp. zn. MeRo/13064/OD/17 Ant, č.j. MeRo/2029/OD/18, Městský úřad Rokycany stanovil výše uvedenou místní úpravu provozu na pozemní komunikaci spočívající v osazení dopravních značek na silnici II/605 v křižovatkách se silnicemi II. a III. tříd v úseku Mýto – hranice okresu Rokycany. Tento dokument byl zveřejněn na úřední desce Městského úřadu Rokycany a v elektronické podobě umožňující dálkový přístup od 20. 2. 2018 do 8. 3. 2018, na úřední desce Obecního úřadu Kařez a v elektronické podobě umožňující dálkový přístup od 21. 2. 2018 do 8. 3. 2018 a na úřední desce města Mýto a v elektronické podobě umožňující dálkový přístup od 22. 2. 2018 do 12. 3. 2018.

K procesním návrhům odpůrce soud uvádí, že při přezkoumání opatření obecné povahy se vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Zvláštní situace by ovšem nastala, kdyby napadené opatření obecné povahy v době rozhodování soudu již neexistovalo. To by vedlo buď k zastavení řízení (v případě zpětvzetí návrhu), anebo k odmítnutí návrhu (pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení).

V daném případě bylo napadené opatření obecné povahy ve zjednodušeném přezkumném řízení zrušeno rozhodnutím odpůrce ze dne 25. 10. 2018, sp. zn. MeRo/10981/OD/18 Ant, č.j. MeRo/11366/OD/18. Proti tomuto zrušujícímu rozhodnutí ovšem podaly město Mýto a obec Kařez odvolání. Včas podané a přípustné odvolání zásadně má odkladný účinek (§ 85 odst. 1 věta první správního řádu). V důsledku odkladného účinku odvolání nenastává právní moc, vykonatelnost, ani jiné právní účinky rozhodnutí (§ 85 odst. 1 věta druhá správního řádu). Odvolací správní orgán o odvolání města Mýto a obce Kařez zatím nerozhodl.

Z toho plyne, že zrušující rozhodnutí odpůrce dosud nenabylo právní moci a že napadené opatření obecné povahy v době rozhodování soudu existuje. Za tohoto stavu věci tu není zákonný důvod pro zastavení řízení. O zákonném důvodu přerušení řízení se dá uvažovat. Podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. předseda senátu řízení usnesením může přerušit, jestliže zjistí, že probíhá jiné řízení, jehož výsledek může mít vliv na rozhodování soudu o věci samé nebo takové řízení sám vyvolá. V přezkoumávané věci však muselo být vzato v úvahu především to, že řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy musí proběhnout poměrně rychle (§ 101d odst. 2 věta poslední s. ř. s.). K přerušení řízení by tudíž soud přistoupil v situaci, kdyby mohl mít za to, že zjednodušené přezkumné řízení pravomocně skončí v brzké době. K takovému úsudku ovšem soud nedošel.

Soud se zabýval navrhovatelovou legitimací k podání návrhu. Podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Skutečnosti svědčící o zkrácení na právech napadeným opatřením obecné povahy jsou uvedeny v části II. návrhu. Tyto skutečnosti odpovídají dostupným údajům a nebyly odpůrcem ani osobami zúčastněnými na řízení nijak zpochybněny. Soud proto má navrhovatelovu legitimaci k podání návrhu za prokázanou.

Navrhovatel nepodal proti návrhu předmětného opatření obecné povahy námitky. Rozdílné názory na následky jednání v průběhu projednávání návrhu opatření obecné povahy sjednotil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu takto: *„Procesní pasivita navrhovatele ve fázích správního řízení předcházejícího přijetí opatření obecné povahy může být způsobena faktory subjektivními i objektivními. Její význam pro úspěšnost žaloby posoudí soud (§ 101a a násl. s. ř. s.) s přihlédnutím ke všem individuálním okolnostem případu, a to při zkoumání procesního postupu správního orgánu, při hodnocení případného rozporu opatření obecné povahy s právními předpisy, jakož i při hodnocení přiměřenosti zásahu do práv a povinností navrhovatele. Přitom je povinen vzít v úvahu práva a povinnosti těch, jimž by zrušení opatření obecné povahy podle návrhu způsobilo újmu na jejich vlastních právech.“* (usnesení ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010-116, publ. pod č. 2215/2011 Sb. NSS). V daném případě jde o místní úpravu provozu na pozemní komunikaci, která ve fázi předcházející přijetí opatření obecné povahy nebývá předmětem širší informovanosti dotčených osob, jako je tomu zpravidla zejména u územních plánů. Návrh předmětného opatření obecné povahy byl zveřejněn na úřední desce Městského úřadu Rokycany a v elektronické podobě umožňující dálkový přístup od 14. 12. 2017 do 2. 1. 2018 a na úřední desce města Mýto a v elektronické podobě umožňující dálkový přístup od 15. 12. 2017 do 2. 1. 2018. Návrh tedy nebyl zveřejněn též na úřední desce Obecního úřadu Kažez. Návrh byl zveřejněn na samém konci roku (2017), kdy pozornost dotčených osob bývá soustředěna jinam než na sledování úředních dokumentů. Z podoby, v jaké byl návrh zveřejněn, bylo nesnadné se dopátrat toho, zda může dojít k přímému dotčení práv té které osoby. Přílohy, na základě kterých by to možné bylo, byly k nahlédnutí jen v kanceláři Městského úřadu Rokycany. Významné je rovněž to, že návrh na zrušení opatření obecné povahy směřuje především do třetího kroku přezkumného algoritmu. Soud tudíž nemá za to, že procesní pasivita navrhovatele v řízení o návrhu předmětného opatření obecné povahy by měla mít nějaký fatální dopad na výsledek právě projednávané a rozhodované věci.

Podle § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu dopravní značky, světelné a akustické signály, dopravní zařízení a zařízení pro provozní informace se smějí užívat jen v takovém rozsahu a takovým způsobem, jak to nezbytně vyžaduje bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích nebo jiný důležitý veřejný zájem.

K důvodu či důvodům vydání uvedl odpůrce v opatření obecné povahy ze dne 19. 2. 2018, sp. zn. MeRo/13064/OD/17 Ant, č.j. MeRo/2029/OD/18, že při jeho vydání vycházel především z obsahu návrhu žadatele. Na jeho podkladě dospěl odpůrce k závěru, že návrhu vyhoví a opatření obecné povahy vydá. Omezením obecného užívání silnice II/605 formou umístění zákazové dopravní značky tak nedojde k ohrožení žádného veřejného ani soukromého zájmu, naopak stanovená místní úprava provozu je v souladu s veřejným zájmem. Na podkladě právě uvedených skutečností dospěl odpůrce k závěru, že vydá toto opatření obecné povahy, kterým bude stanovena místní úprava provozu na silnici II/605 v křižovatkách se silnicemi II. a III. tříd v úseku Mýto – hranice okresu Rokycany.

K otázce dopravního značení došel Nejvyšší správní soud k tomuto názoru: „*V případě dopravního značení se může o jejich klasifikaci coby opatření obecné povahy samozřejmě jednat pouze tehdy, když z této dopravní značky plynou pro účastníky provozu odlišné povinnosti, než by je tito měli podle obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích. Jestliže tedy oproti obecné úpravě provozu z dopravní značky žádná povinnost odlišného chování neplyne, není dán žádný racionální důvod takovouto značku označovat za opatření obecné povahy. Konkrétně to např. znamená, že opatřením obecné povahy jsou typicky zákazové a příkazové značky, značky upravující přednost; nikoliv však značky výstražné a ta část informativních značek, které pouze poskytují účastníku provozu na pozemních komunikacích nutné informace, příp. slouží k jeho orientaci.*“ (rozsudek ze dne 7. 1. 2009, č.j. 2 Ao 3/2008-100).

K umístování dopravního značení vymezil Nejvyšší správní soud toto pravidlo: „*Najisto musí být postaven důvod, pro který je nutné místní úpravu provozu na uvedených komunikacích stanovit, a to zejména s ohledem na bezpečnost provozu. Od zjištěného důvodu se odvíjí prostředky (dopravní značení), které je třeba zvolit, aby tato bezpečnost byla zajištěna, a přitom šlo o omezení přiměřené vůči adresátům, jichž se může přímo týkat.*“ (rozsudek ze dne 16. 8. 2016, č.j. 6 As 231/2015-44).

Při přezkumu opatření obecné povahy se postupuje podle „algoritmu“, který spočívá v pěti krocích (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č.j. 1 Ao 1/2005-98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS): **a)** přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; **b)** přezkum otázky, zda správní orgán při jeho vydávání nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); **c)** přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (procesní postup při vydávání opatření obecné povahy); **d)** přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem (materiální kritérium rozporu s hmotným právem); **e)** přezkum z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti právní regulace). První tři z těchto kroků mají povahu formálního přezkumu napadeného opatření obecné povahy, zatímco zbylé dva již mají povahu materiální (soud v případě těchto „závěrečných“ kroků zkoumá samotný obsah přezkoumávaného opatření obecné povahy).

V projednávané věci nebyly zpochybněny skutečnosti zjišťované v prvních dvou krocích zmíněného algoritmu.

V rámci třetího kroku algoritmu lze přezkoumávat i námitky, že opatření obecné povahy trpí nepřezkoumatelností spočívající v nesrozumitelnosti a/nebo nedostatku důvodů.

K souladu s hmotným právem se Nejvyšší správní soud vyslovil takto: „*Smysl umístění dopravních značek nemůže být samoučelný či dokonce šikanózní, nýbrž že musí být racionální a opodstatněný některým z uvedených legitimních důvodů. Pokud takový důvod neexistuje, jedná se o dopravní značku umístěnou protizákonně.*“ (rozsudek ze dne 7. 1. 2009, č.j. 2 Ao 3/2008-100).

K přezkumu zásady proporcionality se Nejvyšší správní soud vyjádřil takto: „*Při posuzování jeho přiměřenosti je třeba postupně zkoumat vhodnost opatření obecné povahy, jeho potřebnost, naplnění požadavku minimalizace zásahů do práv adresátů (zda nelze cíle dosáhnout jinou mírnější regulací) a nakonec otázku, zda je jeho následek přiměřený sledovanému cíli (k testu proporcionality opatření obecné povahy ohledně regulace místní dopravy srov. též rozsudek ze dne 26. 5. 2016, čj. 7 As 39/2016-47, věc Obec Dolní Lhota, ...).*“ (rozsudek ze dne 23. 5. 2018, č.j. 10 As 336/2017-46).

Soud se ztotožňuje s názorem navrhovatele, že v napadeném opatření obecné povahy chybí jakékoliv odůvodnění stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích, a to jak z hlediska důvodu stanovení místní úpravy, tak z hlediska proporcionality stanovené místní úpravy. Pouhé konstatování odpůrce, že *omezením obecného užívání silnice II/605 formou umístění zákazové dopravní značky tak nedojde k ohrožení žádného veřejného ani soukromého zájmu, naopak stanovená místní úprava provozu je v souladu s veřejným zájmem*, je skutečně nedostatečné. S výjimkou nijak nekonkretizovaných „požadavků dotčených obcí na omezení průjezdu těžké tranzitní dopravy po uvedené trase“ není důvod vydání napadeného opatření obecné povahy zřejmý ani z příslušného spisového materiálu, včetně výchozího projektu (do fáze ke dni vydání uvedeného opatření obecné povahy).

Napadené opatření obecné povahy je proto nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Bylo tedy nutné ustát u třetího kroku přezkumného algoritmu. Pokud soud zrušuje opatření obecné povahy z důvodu, že nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, nemusí se a často ani nemůže zabývat správností právního posouzení věci. Nepřezkoumatelnost opatření obecné povahy ze své podstaty brání tomu, aby soud mohl přezkoumat soulad napadeného úkonu správního orgánu s hmotným právem a jeho proporcionalitu. Ve vztahu k samotnému obsahu přezkoumávaného opatření obecné povahy se proto soud omezil toliko na citaci dvou zásadních rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

K věci lze tak jen dodat, že veřejný zájem, jehož se dovolává i ustanovení § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu, nelze vyjádřit jako jeden univerzální veřejný zájem, ale jako pluralitu veřejných zájmů. V určitých případech mohou stát určité veřejné zájmy proti sobě, jako např. svoboda podnikání versus ochrana života a zdraví a ochrana majetku. K těmto otázkám existuje poměrně bohatá judikatura Ústavního soudu a správních soudů. Shrnující

vyjádření je obsaženo např. v nálezu Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04: „*Veřejný zájem v konkrétní věci je zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění rozhodnutí, jehož ústředním bodem je otázka existence veřejného zájmu, pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad řadou soukromých, partikulárních zájmů.*“.

VI. Celkový závěr a náklady řízení

Jelikož soud došel k závěru, že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, podle § 101d odst. 2 věty první s. ř. s. napadené opatření obecné povahy zrušil, a to dnem právní moci zrušujícího rozsudku.

Zrušení stávajícího opatření obecné povahy soudem neznamená, že v budoucnu nemůže být vydáno opatření obecné povahy s obdobným nebo dokonce stejným výrokem. Aby takové eventuální budoucí opatření obecné povahy obstálo při eventuálním budoucím soudním přezkumu, bylo by ovšem nezbytné, aby v naznačeném směru zejména bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem a bylo v souladu s hmotným právem a respektovalo zásadu proporcionality. Jelikož v mezidobí se tato kauza stala známou, soud by očekával, že k aktivitě dotčených osob dojde již ve fázi správního řízení předcházející přijetí opatření obecné povahy, ať už by se jednalo o argumentaci navrhovatele proti takovému návrhu nebo argumentaci obcí ve prospěch omezení provozu.

Soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. přiznal úspěšnému navrhovateli náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem v celkové výši **17.342,- Kč**, skládající se ze zaplaceného soudního poplatku za návrh na zahájení řízení ve výši 5.000,- Kč, z odměny advokáta za tři úkony právní služby po 3.100,- Kč podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) advokátního tarifu (9.300,- + DPH = 11.253,- Kč) a z náhrady hotových výdajů – výdajů na vnitrostátní poštovné, místní hovorné a přepravné za tři úkony právní služby po 300,- Kč podle § 13 odst. 1 a 3 advokátního tarifu (900,- + DPH = 1.089,- Kč). Za úkony právní služby podle § 11 odst. 1 advokátního tarifu se považují 1) převzetí a příprava zastoupení, 2) návrh na zahájení řízení a 3) účast na jednání před soudem. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo odpůrci určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a stanovena přiměřená lhůta podle § 160 odst. 1 části věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. (s přihlédnutím k možnostem odpůrce tuto platbu realizovat).

Číslo účtu, na který je třeba přiznanou náhradu nákladů řízení zaplatit, je uvedeno na vyčíslení nákladů řízení ze dne 13. 12. 2018.

Žádné z osob zúčastněných na řízení nebylo přiznáno právo na náhradu nákladů řízení, protože žádné z nich soud neuložil žádnou povinnost a u žádné z nich nebyly tvrzeny či zjištěny důvody zvláštního zřetele hodné k přiznání práva na náhradu dalších nákladů řízení (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

P o u ě n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

V Plzni dne 12. prosince 2018

JUDr. PhDr. Petr KUCHYNKA, Ph.D., v.r.
předseda senátu

Za správnost: K.