



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Petry Venclové, Ph.D. a JUDr. Aleše Korejtky v právní věci **navrhovatelů: a) Ing. J.H., nar. „X“, bytem „X“, b) PaedDr. J.V., Ph.D., nar. „X“, bytem „X“**, oba zastoupeni Mgr. Martinem Boučkem, advokátem, se sídlem Dlouhá 103, Hradec Králové 3, **proti odpůrci: Magistrát města Pardubic, se sídlem Pernštýnské náměstí 1, 530 21 Pardubice**, za účasti: 1) obec Opatovice nad Labem, se sídlem Pardubická 160, 533 45 Opatovice nad Labem, zastoupené JUDr. Stanislavem Kadečkou, Ph.D., advokátem, se sídlem Teplého 2786, 530 02 Pardubice, 2) statutární město Hradec Králové, se sídlem Československé armády 408, 502 00 Hradec Králové, 3) obec Vysoká nad Labem, se sídlem Vysoká nad Labem 22, 503 31, 4) obec Čeperka, se sídlem B. Němcové 1, 533 45 Čeperka, 5) obec Bukovina nad Labem, se sídlem Bukovina nad Labem 11, 533 52 Staré Hradiště u Pardubic, 6) osoby zúčastněné na řízení uvedené na listech č. 7-13 soudního spisu a zastoupené obecným zmocněncem M.D., nar. „X“, bytem „X“, **o návrhu na zrušení opatření obecné povahy vydané odpůrcem dne 14.8.2013, č.j. MmP 33454/2013,**

t a k t o :

- I. Veřejná vyhláška, opatření obecné povahy** spočívající ve stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích vydaná Magistrátem města Pardubic, odborem dopravy, dne 14.8.2013 pod č.j. MmP 33454/2013 **se zrušuje** dnem nabytí právní moci tohoto rozsudku.

- II. Odpůrce je povinen nahradit** navrhovateli a) náhradu nákladů řízení ve výši 11.727,60 Kč a dále navrhovateli b) náhradu nákladů řízení ve výši 11.727,60 Kč, a to k rukám Mgr. Martina Boučka, advokáta, ve lhůtě **do 10 dnů** od právní moci rozsudku.
- III.** Žádná z osob zúčastněných na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Opatření obecné povahy:

Magistrát města Pardubic, odbor dopravy, vydal dne 14. 8. 2013 podle § 77 odst. 1 písm. c) zák. č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (dále jen „zákon o silničním provozu“) na základě § 171 - 174 zák. č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), opatření obecné povahy formou veřejné vyhlášky spočívající ve stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích. Tímto opatřením obecné povahy stanovil odpůrce místní úpravu provozu v Opatovicích nad Labem nastávající jednosměrné místní komunikaci u čerpací stanice, na silnici č. III/29813, na silnici č. II/324 a na místních komunikacích s cyklotrasou č. 4124, a to osazením dopravního značení P4 + E3b „STOP-150m,“ P6, B24b, IS3c, IS21a-c, s tím, že sneseno má být stávající dopravní značení P4, IS21a-c.

Dle odůvodnění bylo opatření obecné povahy vydáno na základě žádosti o vydání stanovení místní úpravy provozu ze dne 4. 6. 2013 podané Ředitelstvím silnic a dálnic ČR, když přílohu žádosti tvořil výkres „I/37 Březhrad - Opatovice, SO 104 Dopravní značení, příloha 2.2.“ Žádost o stanovení místní úpravy provozu se týkala stálého svislého dopravního značení označujícího místní úpravu provozu po uvedení stavby I/37 Březhrad - Opatovice do provozu, přičemž se jedná o místní úpravu provozu na stávající jednosměrné místní komunikaci u čerpací stanice, na silnici č. III/29813, na silnici č. II/324 a na místních komunikacích svedením cyklotrasy číslo 4124. Odpůrce v odůvodnění opatření obecné povahy výslovně uvedl: **„K návrhu nové místní úpravy provozu obdržel Magistrát města Pardubic, odbor dopravy, vyjádření Krajského ředitelství policie Pardubického kraje, Odboru služby dopravní policie ze dne 18. června 2013, které vzal na vědomí.“**

Odpůrce vydal návrh opatření obecné povahy, když veřejná vyhláška o návrhu opatření obecné povahy byla vyvěšena na úřední desce Magistrátu města Pardubic a na úřední desce Obecního úřadu Opatovic nad Labem.

Odpůrce se v odůvodnění vypořádal s obdrženými námitkami tak, že všechny zamítl.

1) K námitce o tom, že místní komunikaci využívají starší občané a cyklisté, tedy objízdná trasa je a ostatní účastníky silničního provozu vystavuje vyššímu riziku, odpůrce uvedl: **„Tvzení, že jízda po nově vybudované komunikaci může být nebezpečná, je neodůvodněné a nepodložené.“**

2) Dále byla zamítnuta námitka diskriminace v důsledku zákazu odbočení vlevo, a to z důvodu nutnosti používat nepřiměřeně dlouhou trasu, přičemž byly zdůrazněny negativní dopady na ekologii, k čemuž odpůrce odkázal na vyjádření investora obsažené v odůvodnění rozhodnutí o umístění stavby „Rychlostní silnice R35- Opatovice - Časy,“ z něhož se podává doporučení k zaslepení napojení silnice č. I/37 na silnici č. II/324 přes benzínovou čerpací stanici.

3) Ohledně námitky znemožnění co nejkratšího spojení mezi obcemi Opatovice nad Labem a Vysoká nad Labem odpůrce uvedl jako důvod místní úpravy provozu zamezení tranzitní dopravy přes obec Opatovice nad Labem.

4) Námitku diskriminace občanů Vysoké nad Labem, když pro sjezd od Hradce Králové je komunikace plně otevřena, odpůrce zamítl s tím, že i v uvedeném směru došlo ke změně dopravního značení.

5) Námitku o nadměrném využívání trasy přes obce Bukovina, Dříteč, Němčice, Hradiště na Písku a Staré Hradiště zamítl odpůrce s tím, že uvedená trasa byla využívána i v minulosti, a to právě z toho důvodu že odbočení vlevo ze silnice č. III/29813 na křižovatce se silnicí č. I/37 bylo rizikové z hlediska bezpečnosti silničního provozu.

6) Námitku dožadující se povolení průjezdu u benzínové čerpací stanice pro občany sousedních obcí odpůrce zamítl s tím, že taková úprava by byla nefunkční pro nízkou vymahatelnost.

7) Námitku, že nebyla vypracována měření ani posudky provozu, zamítl odpůrce s odůvodněním, že byl s provozem dostatečně obeznámen v době před stavbou silnice č. I/37.

8) Námitku změny intenzity provozu a námitku nadbytečnosti navrhované místní úpravy provozu zamítl s tím, že bez navrhovaného omezení by docházelo k nežádoucímu průjezdu přes obec Opatovice nad Labem.

Návrhové body:

Navrhovatelé předně tvrdí, že opatření obecné povahy je **zjevně v rozporu s veřejným zájmem a v rozporu se zásadou proporcionality**, neboť stanovuje navrhovatelům povinnosti nad přiměřený rámec, čímž zasahuje do jejich práv chráněných zákonem.

Dále mají navrhovatelé za to, že opatření obecné povahy bylo vydáno **v rozporu se zásadami správního řízení a trpí formálními vadami**. Opatření obecné povahy bylo vydáno v návaznosti na vybudování obchvatu obce Opatovice nad Labem, stavba silnice I/37 Březhrad - Opatovice nad Labem a jeho uvedení do provozu.

Navrhovatelé tvrdí, že **došlo ke zhoršení jejich dopravní situace**, která spočívá v tom, že při příjezdu z Vysoké nad Labem po silnici č. III/29813 na silnici č. I/37 nesmí odbočit vlevo, jak tomu bylo dosud, do Opatovic nad Labem a dále na dálnici D11, nýbrž musí odbočit vpravo a užít nepřiměřeně dlouhou objízdnou trasu (4,8 km) ke křižovatce Březhrad, kde se otočí a poté jedou zpět přes Opatovice nad Labem dále na Pardubice či Prahu po dálnici D11.

Opatření obecné povahy je nepřiměřené nad únosnou míru zasahuje do práv a povinností navrhovatelů, a to v rozporu se zásadou proporcionality zaručenou v § 2 odst. 3 správního řádu. Navrhovatelé se odkázali na rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. PL. ÚS 5/2001: „*Zasahování státu musí respektovat přiměřenou (spravedlivou) rovnováhu mezi požadavkem obecného zájmu společnosti a požadavky na ochranu základních práv jednotlivce. To znamená, že musí existovat rozumný vztah proporcionality mezi použitými prostředky a sledovanými cíli.*“ Správní orgán by tedy měl vždy volit ten z prostředků, který nejméně zatěžuje dotčené osoby, je nejméně bolestivý, ale ještě postačuje ke splnění svého účelu. Porušení zásady proporcionality spatřují navrhovatelé v tom, že došlo k umístění dopravního značení B24b (zákaz odbočení vlevo), které přikazuje navrhovatelům při cestě z Vysoké nad Labem do Opatovic nad Labem, Pardubic nebo do Prahy absolvovat o 4,8 km delší trasu, než tomu bylo doposud.

Novou stavbou obchvatu obce Opatovice nad Labem bylo ulehčeno pouze občanům Opatovic nad Labem, a to na úkor všech ostatních účastníků silničního provozu přijíždějících na křižovatku silnice č. III/29813 s bývalou silnicí č. I/37 v úmyslu napojit se na D11 nebo jet přímo do Opatovic nad Labem. Nebylo tak naplněno **legitimní očekávání** navrhovatelů a dalších účastníků silničního provozu, že dopravní situace se novou stavboulepší nebo alespoň nezhorší.

Navrhovatelé se dožadují nalezení takového řešení, které uspokojí všechny účastníky silničního provozu v dané lokalitě. Dle navrhovatelů **současný stav reflektuje pouze individuální zájem** jednotlivce či skupiny osob reprezentujících občany jedné obce, čímž došlo k porušení zásady rovnosti.

Opatření obecné povahy vykazuje **diskriminační prvky** v rozporu s § 7 správního řádu, neboť účastníkům silničního provozu jedoucím ve směru od Hradce Králové po silnici č. I/37 je umožněn přímý sjezd z obchvatu, zatímco účastníkům silničního provozu jedoucím od Vysoké nad Labem byla dopravní situace podstatně ztížena. Navrhovatelé to považují za **projev libovůle odpůrce**.

Napadené opatření obecné povahy není v souladu s veřejným zájmem. Sdělení o souladu opatření obecné povahy s veřejným zájmem obsažené v odůvodnění opatření obecné povahy je vágní, **odpůrce neuvádí, v čem konkrétně veřejný zájem spatřuje.** Zcela absentuje odůvodnění toho, proč byl upřednostněn zájem občanů obce Opatovice nad Labem před zájmy občanů Vysoké nad Labem, Bukoviny, Hradce Králové a Březhradu, když evidentně budou dotčeni nárůstem provozu motorových vozidel.

Navrhovatelé mají za to, že vydáním opatření obecné povahy došlo téměř k vyloučení cyklistů ze silničního provozu na daném úseku mezi obcemi Vysokou nad Labem a Opatovicemi nad Labem, neboť cyklisté by museli najet na rychlostní komunikaci č. I/37.

Navrhovatelé se ohledně posuzování veřejného zájmu dovolávají nálezu Ústavního soudu sp. zn. PL. ÚS 24/2004: „*Veřejný zájem v konkrétní věci by měl být zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění správního rozhodnutí pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad řadu jiných partikulárních zájmů. Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování o určité otázce nelze jej v konkrétní věci a priori stanovit.*“

Navrhovatelé mají za to, že zájem občanů obce Opatovice nad Labem je ryze zájmem partikulárním, nikoliv zájmem veřejným.

Napadené opatření obecné povahy je **nepřezkoumatelné, neboť správní orgán se důkladně nevypořádal s obdrženými námitkami a připomínkami, nesplňuje veškeré náležitosti ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu.**

Navrhovatelé poukázali i na to, že odpůrce obdržel stovky námitek proti návrhu na vydání opatření obecné povahy. Ve vypořádání se s námitkami přitom zcela opomenul námitku o zvýšení dopravní zátěže na křižovatce Březhrad. Odpůrce nezkoumal ani nárůst dopravní zátěže v obcích Vysoká nad Labem, Bukovina, Dříteč, Němčice, Hradiště na Písku, Staré Hradiště.

Navrhovatelé namítají, že nedošlo k odklonění pouze tranzitní dopravy z obce Opatovice nad Labem, nýbrž k vyloučení veškeré dopravy. **Není přitom zjevné, jak odpůrce dospěl k závěru, že zvolený zásah do práv navrhovatelů je přiměřený. Není zjevné, z jakých zjištění odpůrce vycházel, když fakticky rozhodl o zvýšení dopravní zátěže v okolních obcích.**

Pokud jde o nízkou vymahatelnost v případě, že by bylo možno vydat výjimku z místní úpravy, poukazují navrhovatelé na to, že účastníci silničního provozu jsou nespokojeni a opětovně bývá poškozena či neznámými pachateli zcela odstraněna dopravní značka B24b (zákaz odbočení vlevo).

Požadavek měření intenzity provozu na dotčených komunikacích byl formálně vyřízen s tím, že odpůrce je dobře obeznámen s dopravní situací před i po přestavbě na silnici č. I/37. Odpůrce tak tím, že spoléhal na svoji „*schopnost představitelnosti a předvídatelnosti*“ porušil zásadu materiální pravdy obsaženou v ustanovení § 3 správního řádu.

Navrhovatelé rovněž namítají, že odpůrce porušil ustanovení § 172 odst. 1 správního řádu, když návrh na vydání opatření obecné povahy nevyvěsil na úředních deskách všech obcí, jejichž správních obvodů se opatření obecné povahy mělo týkat.

Navrhovatelé poukázali na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (dále rovněž „NSS“) sp. zn. 2 Ao 3/2008: „**Při zkoumání napadeného opatření třeba posoudit i otázku souladu s hmotným právem a se zásadou proporcionality. K tomu je třeba vycházet z ustanovení § 178 odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb., podle něhož platí, že „dopravní značky, světelné akustické signály, dopravní zařízení v zařízení pro provozní informace se s ním užívat jen v takovém rozsahu a takovým způsobem, jak to nezbytně vyžaduje bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích nebo jiný důležitý veřejný zájem.**“

Odpůrce přitom pouze uvedl, že k umístění došlo: „*z důvodu bezpečnosti a plynulosti silničního provozu a s ohledem na stavební a technický stav komunikace.*“

Navrhovatelé dovozují, že smysl umístění dopravních značek musí být zcela racionální, je třeba vždy poměřovat v kolizi stojící práva a hodnoty, v daném případě právo užívat nerušeně veřejné cesty a komunikace a zájem obce garantovat odpovídající technický stav pozemní komunikace či přiměřenou délku spojení mezi jednotlivými obcemi včetně přiměřeného přístupu k dopravním tepnám. Je přitom třeba hledat jiné vhodné způsoby řešení, kterými bude minimalizován zásah do právní sféry navrhovatelů.

Navrhovatelé proto navrhli zrušení předmětného opatření obecné povahy.

Vyjádření odpůrce:

K tvrzení navrhovatelů, že dotčené opatření obecné povahy je v rozporu s veřejným zájmem, zásadou proporcionality a zásadou rovnosti, odpůrce uvedl, že územní rozhodnutí Městského úřadu Sezemice ze dne 17. 5. 2012, č. j. 2086/2012/OSÚÚP, jímž byla umístěna stavba rychlostní silnice R35 - Opatovice –Časy, počítalo s dopravním řešením, které se v místě dnes uplatňuje a které je předmětem sporu mezi navrhovateli a odpůrcem. Poukázal přitom shodně jako v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy na vyjádření investora. Dále poukázal na to, že je vyloučeno napojení na pozemní komunikaci přímo přes areál benzínové čerpací stanice pro rozpor s ustanovením § 7 odst. 1 zák. č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Další hypotetickou variantou je vedení této tranzitní dopravy přes kolmou spojku ulic Pardubická/Hradecká a silnice č. I/37 (Klášteřní ulice). Tato spojka je však místní komunikací ve vlastnictví obce Opatovice nad Labem, nikoliv silnice, která je pro tento druh dopravy určená. Odmítavě se k takovému rozšíření komunikace staví rovněž vlastník této komunikace Opatovice nad Labem.

Odpůrce odmítá, že by napadené řešení bylo v rozporu s veřejným zájmem. **Za veřejný zájem považuje prioritu chránit život a zdraví obyvatel obce Opatovice nad Labem před neúměrným zatížením dopravním provozem, hlukem, pachem a imisemi, přičemž tento skupinový zájem převažuje nad jiným skupinovým zájmem, a to zájmem absolvovat kratší trasu při nájezdu I/37 při cestě směrem na Pardubice.** Odpůrce sám vnímá oba zájmy jako parciální, skupinové. Za veřejný zájem považuje kompromis mezi těmito parciálními zájmy, a to kompromis, který by měl respektovat jak velikost dotčených skupin obyvatel, tak i váhu a význam tohoto zájmu. Odpůrce má za to, že jedinou variantou je užití silnice II/234 jako nájezdu na mimoúrovňové křížení Opatovice nad Labem. Dle odpůrce tak jde pouze o výběr menšího zla, jinou variantu odpůrce nenachází.

Pokud jde o zásadu proporcionality, pak odpůrce je toho názoru, že situace, před kterou byl postaven: **„Je výsledkem realizovaného dopravního řešení investora a je ovlivněna zejména finančními možnostmi investora, ale i dopravními normami upravujícími mj. minimální vzdálenosti mimoúrovňových napojení atd.“** Dle odpůrce by zprůjezdněním sporného úseku došlo ke zhoršení dopravní situace v Opatovicích nad Labem. Odpůrce zdůraznil, že žádné dopravní řešení nemůže vytvořit rovný přístup vůči všem, tudíž námitku diskriminace považuje za absurdní, mimoto se jedná o nerovnost v procesním, nikoliv hmotněprávním charakteru. Odpůrce rovněž odmítá, že by se při vydání opatření obecné povahy jednalo o projev libovůle, neboť opatření obecné povahy je jasně odůvodněno.

K tvrzení, že napadené opatření obecné povahy je nepřezkoumatelné, odpůrce kontroval, že generalizoval společné jmenovatele velkého množství námitek a s těmito se v odůvodnění náležitě vypořádal.

K tvrzení navrhovatele o porušení § 172 odst. 1 správního řádu odpůrce uvedl, že splnil oznamovací povinnost, když vyvěsil návrh na vydání opatření obecné povahy na úřední desce obce Opatovice nad Labem. Dotčené dopravní napojení totiž leží ve správním obvodu této obce. Odpůrce si nedokáže představit, podle jakého klíče by měl do vyvěšení zahrnout i další obce a města. Pokud se pak jednalo o samotné opatření obecné povahy, bylo vyvěšeno v širším výčtu obcí, a to z důvodu reakce na námitky učiněné občany těchto obcí.

Vyjádření osob zúčastněných na řízení:

Osoba zúčastněná na řízení 1), obec Opatovice nad Labem, navrhla odmítnutí návrhu na zrušení opatření obecné povahy z důvodu nedostatku aktivní procesní legitimace navrhovatelů (nedostatek veřejného subjektivního práva), případně jeho zamítnutí pro nedůvodnost. Má za to, že opatření obecné povahy bylo vydáno v souladu se zákonem, přičemž podtrhla, že její zájem na příznivé životní podmínky (odklonění tranzitní dopravy) nelze klást na roveň individuálním dopravním potřebám, které navrhovatelé reprezentují.

Osoba zúčastněná na řízení 2), statutární město Hradec Králové, se k návrhu na zrušení obecné povahy nevyjádřila.

Ostatní osoby zúčastněné na řízení 3), obec Vysoká nad Labem, 4) obec Čeperka, 5) obec Bukovina nad Labem, 6) osoby zúčastněné na řízení uvedené na listech č. 7-13 soudního spisu, se ztotožnily s návrhem na zrušení opatření obecné povahy.

Podstatné okolnosti ze správního spisu:

Ze správního spisu bylo zjištěno, že žádost na vydání opatření obecné povahy byla podána tak, jak je uvedeno v odůvodnění opatření obecné povahy a jak je popsáno v úvodní pasáži tohoto odůvodnění rozsudku, přičemž shodně platí o publikaci návrhu na vydání opatření obecné povahy na úřední desce Magistrátu města Pardubic a obce Opatovice nad Labem a rovněž o následné publikaci samotného opatření obecné povahy. Ve správním spise je mimo jiné založeno množství námitek občanů obce Vysoká nad Labem (dle údaje starosty obce se jednalo o 346 občanů). Za stěžejní pro posouzení zákonnosti vydaného opatření obecné povahy krajský soud považuje vyjádření Krajského ředitelství policie Pardubického kraje č.j. KRPE-45510-1/ČJ-2013-1700DP ze dne 18.6.2013, vydané podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu, v němž se výslovně uvádí: ***„Umístěním navrhovaného dopravního značení zakazujícího odbočení a průjezd do obce Opatovice nad Labem dojde k nelogickému vedení dopravy, kdy řidiči jedoucí od obce Vysoká nad Labem na obec Pardubice budou nuceni jet na MUK Březhrad a následně se vracet po silnici I/37. V této souvislosti lze předpokládat časté porušování dopravního značení B24b, zakazující odbočování ve směru od obce Vysoká nad Labem do Opatovic nad Labem a časté porušování nejvyšší dovolené rychlosti. Důsledkem může být zvýšení provozu na sil. III/29810 v obcích Bukovina nad Labem a Dřítěč a tedy může dojít i ke snížení BESIP v těchto obcích. Za vhodnější považujeme vedení dopravy od obce Vysoká nad Labem po sil. II/324 ve směru k okružní křižovatce se sil. I/37, tedy rozdělení dopravního proudu na sil. III/29810, ve směru od obce Vysoká nad Labem. Komunikace III/29810 je využívána řidiči jako alternativa sil. I/37 při vjezdu i výjezdu z Hradce Králové.“*** „Umístění DZ B4 spolu s B24b omezí přístup k za ní se nacházející ČSPH a dalším nemovitostem.“

Posouzení věci krajským soudem:

Předně krajský soud připomíná, že v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části přezkoumává soud napadené opatření obecné povahy pouze z důvodů vymezených v návrhu (§ 101d odst. 1, 101b odst. 2 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“). Ustanovení § 101b odst. 2 s. ř. s. proto ukládá navrhovateli povinnost uvést v návrhu návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů

považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. Zásadně **nepostačuje, vytýká-li návrh obecně, že zákon byl porušen a obecně odkazuje k zákonným ustanovením, nebo vytýká-li vadnost řízení, aniž by zároveň poukazoval na konkrétní skutečnosti, z nichž je takové tvrzení dovozováno.** Navrhovatel je povinen v návrhu vylicít, jakých nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného opatření či přímo opatřením samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit pouze s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami (srov. – mutatis mutandis - rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 57, publikovaný pod č. 835/2006 Sb. NSS, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2005, č. j. 8 Azs 52/2005 - 56, a ze dne 22. 4. 2004, č. j. 6 Azs 22/2004 - 42, oba dostupné na www.nssoud.cz). Konkretizace faktů dostatečně substancovanými návrhovými body je důležitá nejen z hlediska soudu, tj. pro stanovení programu sporu a vytyčení mezí, v nichž se soud může v souladu s dispoziční zásadou pohybovat, ale má význam i pro odpůrce. Stěžejní procesní zásadou je rovnost účastníků před soudem vyjadřovaná někdy jako rovnost zbraní.

Dále platí, že nepodání námitek v řízení předcházejícím vydání napadeného opatření obecné povahy zásadně ovlivňuje rozsah soudního přezkumu. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v odůvodnění usnesení (bod 32) ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116 (publikováno pod č. 2215/2011 Sb. NSS), dospěl k závěru, že „pokud účastník, brojící proti procesním vadám při přijímání opatření obecné povahy, proti věcné správnosti přijatého řešení, anebo proti neproporčním důsledkům, které plynou z opatření obecné povahy, mohl při přiměřené péči o svá práva podat věcné námitky či připomínky proti správnosti připravovaného řešení a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemůže Nejvyšší správní soud bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územního plánu a nyní tento územní plán respektují. Mohlo by tím docházet k situacím, že by účastníci v průběhu přípravy neaktivní měli výhodnější postavení a jejich práva by byla chráněna ve větší míře než práva účastníků, kteří svá práva zákonem předpokládaným způsobem hájili (vigilantibus iura).“

Procesní pasivita však zásadně - logicky - nemá vliv na možnost vznést námitky, které navrhovatel v řízení předcházejícím vydání napadeného opatření obecné povahy uplatnit nemohl, jakož i **námitky porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy** (viz rozsudek ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 – 185, publikovaný pod č. 2397/2011 Sb. NSS). **Mezi tyto námitky patří např. i námitka nepřezkoumatelnosti opatření obecné povahy** (srov. např. bod 34 odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2014, č. j. 6 AOs 2/2013 – 95, dostupného na www.nssoud.cz). Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12: „Pokud navrhovatel v řízení o zrušení opatření obecné povahy v návrhu (§ 101a a násl. s. ř. s) namítá nezákonnost tohoto opatření (nikoli pouze nepřiměřený zásah do svých chráněných zájmů), musí se správní soud těmito tvrzeními v tomto směru věcně zabývat, a to i v případě předchozí pasivity navrhovatele v rámci správního řízení. V opačném případě může být zkráceno právo navrhovatele na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.“

Vzhledem k tomu, že navrhovatelé namítali nepřezkoumatelnost vydaného opatření obecné povahy a jeho rozpor s veřejným zájmem, respektive nevyjasnění si definice veřejného zájmu v dané věci, nemohla jejich pasivita v tomto směru v průběhu procesu přijímání opatření obecné povahy odpůrcem hrát roli a soud se těmito námitkami (na rozdíl od ostatních námitek) proto musel zabývat (viz níže).

Pokud jde o aktivní legitimaci navrhovatelů, je v dané věci krajský soud toho názoru, odlišně od 1) osoby zúčastněné na řízení (obec Opatovice nad Labem), že navrhovatelům náleží veřejné subjektivní právo na stanovení místní úpravy provozu na pozemní komunikaci v souladu se zákonem. Stanovení místní úpravy provozu na pozemní komunikaci je totiž způsobilé v konkrétním případě zasáhnout do veřejného práva účastníků silničního provozu (navrhovatelů) na to, aby úprava dopravní situace byla stanovena v souladu se zákonem a aby respektovala zásady bezpečnosti a plynulosti silničního provozu.

Nyní k samotné námitce **nepřezkoumatelnosti napadeného opatření obecné povahy:**

Opatření obecné povahy je správní akt toliko s konkrétně (individuálně) vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty, nikoliv již s konkrétními adresáty a abstraktním předmětem. Opatření obecné povahy tak tvoří jistý mezičlánek mezi správním rozhodnutím a obecně závazným právním předpisem, v literatuře též někdy nazývaný jako všeobecné opatření nebo abstraktně-konkrétní či konkrétně-abstraktní akt. Abstraktnost takového aktu spočívá v neurčitém okruhu adresátů, čímž se de facto přibližuje právnímu předpisu. Pro právní předpisy však je charakteristický další znak, a to obecnost co do předmětu úpravy. Zde se naopak projevuje zásadní odlišnost opatření obecné povahy od právního předpisu, neboť opatření obecné povahy řeší jednotlivou věc, jeho předmět je tedy konkrétní, podobně jako v případech správního rozhodnutí (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, či rozsudek téhož soudu ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 Ao 6/2010 - 130, oba dostupné na www.nssoud.cz).

Nejvyšší správní soud konstantě judikuje, že „i v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, čj. 1 Ao 3/2008 - 136, č. 1795/2009 Sb. NSS). **Podle § 173 odst. 1 správního řádu musí opatření obecné povahy obsahovat odůvodnění. Jeho specifický obsah je blíže určován řadou ustanovení** (např. z § 172 odst. 4 správního řádu plyne, že správní orgán se v odůvodnění opatření obecné povahy musí vypořádat s uplatněnými připomínkami, s nimiž se musí zabývat jako s podkladem pro jeho vydání; dle § 172 odst. 5 správního řádu je součástí odůvodnění opatření obecné povahy dále rozhodnutí o námitkách, které navíc musí obsahovat vlastní odůvodnění). **Z § 68 odst. 3 užitého přiměřeně dle § 174 odst. 1 správního řádu je však zřejmé, že v odůvodnění opatření obecné povahy nesmí chybět základní obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí** (srov. např. bod 67 odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2011, č. j. 8 Ao 6/2011 - 87). **Současně platí, že případné nedostatky odůvodnění opatření obecné povahy nelze nahradit podrobnou argumentací uvedenou ve vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy, o což se odpůrce alespoň částečně pokusil** (srov. bod 157 odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 - 169).

Jak již bylo uvedeno shora, odpůrce v odůvodnění opatření obecné povahy toliko „vzal na vědomí“ v tomto rozsudku v pasáži týkající se správního spisu již citované **jednoznačně negativní vyjádření policejního orgánu**, které bylo vydáno podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu. Podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu místní a přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích a užití zařízení pro provozní informace stanoví na silnici II. a III. třídy a na místní komunikaci obecní úřad obce s rozšířenou působností po předchozím písemném vyjádření příslušného orgánu policie.

Je tedy nejprve třeba zodpovědět otázku významu písemného vyjádření příslušného policejního orgánu, kterým je podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu podmíněno stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích. Jistě není třeba předkládat sofistikovaný výklad dotčeného právního ustanovení k tomu, aby z něj byl dovozen ten právní závěr, že vyjádření policejního orgánu k navrhovanému řešení stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích bylo zákonodárcem zakotveno z důvodu ochrany veřejného zájmu, jímž je v daném případě zajištění bezpečnosti a plynulosti silničního provozu v dotčeném úseku. Ačkoliv důvodová zpráva se k tomuto zákonnému ustanovení výslovně nevyjadřuje, obdobnou právní úpravu nacházíme v jiných oblastech správního práva, kdy je specializovaným správním orgánům svěřeno podání „stanoviska“ či „písemného vyjádření“ ve vztahu ke specifické problematice, jejíž posuzování spadá do jejich kompetence (tak např. podle § 15a odst. 1 písm. f) zák. č. 254/2001 Sb., vodního zákona; § 8 odst. 6 zák. č. 378/2007 Sb., zákona o léčivech; § 34 odst. 6 zák. č. 561/2004 Sb., školského zákona).

Z výše uvedeného je zřejmé, že se nejedná o „závazné stanovisko,“ ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu (jak tomu je např. v § 10c odst. 3 zák. č. 458/2000 Sb., energetického zákona; § 4 odst. 2,3, zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny; § 4 odst. 2 zák. č. 183/2006 Sb., stavebního zákona; § 60a odst. 1 zák. č. 435/2000 Sb., o zaměstnanosti; § 40 odst. 2 písm. g) zák. č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích; § 11 odst. 1 písm. b), odst. 2 písm. b), c) zák. č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší), nicméně takovou situaci nelze zaměňovat s právní úpravou, která vůbec nevyžaduje stanovisko specializovaného orgánu.

Z toho plyne, že uvedenou povinnost obstarání si předchozího vyjádření policejního orgánu nelze bagatelizovat na pouhé založení vyjádření do správního spisu a jeho „vzetí na vědomí“ bez jakékoliv další argumentace, zejména, je-li z vyjádření zcela nepochybné, že se policejní orgán s navrhovanou úpravou místní dopravní situace neztotožňuje. V daném případě přitom policejní orgán svoje stanovisko zřetelně vysvětlil, představil možná rizika a rovněž navrhl variantní řešení.

Postup odpůrce, který vzal negativní písemné vyjádření toliko „na vědomí“ a nenechal se jím ovlivnit, aniž by se s ním řádným, tedy přesvědčivým způsobem vypořádal, nelze označit za zákonný. Odpůrce v podstatě popřel význam podání vyjádření policejního orgánu, když toliko formálně, avšak nikoliv materiálně, splnil podmínku vyplývající z § 77 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu. Ustanovením §1 písm. e) zákona o silničním provozu je přitom založena pravomoc Policie ČR ve věcech provozu na pozemních komunikacích, když účelem uvedeného zákona je především stanovení podmínek k zajištění bezpečného provozu na veřejně přístupných pozemních komunikacích.

Z odůvodnění napadeného opatření obecné povahy tedy není vůbec zřejmé, tudíž není přezkoumatelné, jaké důvody vedly odpůrce k tomu, že i přes negativní vyjádření policejního orgánu vydal opatření obecné povahy dle přeloženého návrhu. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu musí s ohledem na znění § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu existovat **racionální a zákonný důvod k umístění dopravní značky.** Nesmí jít o umístění samoúčelné či dokonce šikanózní, neboť by to bylo v rozporu se zákonem. Při posuzování zákonnosti omezení osob dopravními značkami je nutno zkoumat též jeho proporcionalitu. To znamená, že je třeba poměřovat v kolizi stojící práva a hodnoty (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2009, č. j. 7 Ao 3/2009 – 18, či rozsudek téhož soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008 – 100, oba dostupné na www.nssoud.cz). Rozhodně neobstojí argumentace odpůrce omezenými finančními možnostmi investora.

Lze tedy shrnout, že z odůvodnění opatření obecné povahy by mělo být v tomto případě (minimálně) seznatelné, jaký je současný stav (situace) v dané lokalitě, jaká konkrétní rizika pro bezpečnost a plynulost silničního provozu (či jiný důležitý veřejný zájem) existují, z jakých konkrétních zákonných důvodů byla k eliminaci těchto rizik zvolena ta či ona opatření (dopravní značení), jakož i to, že zvolená opatření jsou přijímána jen v takovém rozsahu a takovým způsobem, jak to nezbytně vyžaduje bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích nebo jiný důležitý veřejný zájem. Pokud jde o neurčitý právní pojem veřejného zájmu, poukazuje soud na požadavek judikatury Nejvyššího správního soudu, když veřejný zájem musí být výslovně formulován ve vztahu ke konkrétní posuzované záležitosti a musí být přesvědčivě odlišen od zájmu soukromého či kolektivního (podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2013, čj. 6 As 65/2012-161).

Z výše uvedených důvodů dospěl krajský soud k závěru, že napadené opatření obecné povahy trpí vadou spočívající v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. V souladu se závěry Nejvyššího správního soudu je správní soud povinen k takové nepřezkoumatelnosti přihlížet z úřední povinnosti (srov. např. bod 56 odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 Ao 6/2010 – 130, dostupného na www.nssoud.cz). Krajský soud tedy napadené opatření obecné povahy zrušil podle § 101d odst. 2 s.ř.s. **Jelikož je napadené opatření obecné povahy nepřezkoumatelné, není zde žádný prostor pro to, aby se krajský soud dále blíže zabýval ostatními uplatněnými návrhovými body a posuzoval jejich důvodnost. Z povahy věci totiž nelze přezkoumávat nepřezkoumatelné** (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2009, č. j. 1 As 89/2009 – 73, dostupný z www.nssoud.cz).

Náklady řízení:

Vzhledem k tomu, že navrhovatelé byli v řízení zcela úspěšní, uložil soud odpůrci, aby navrhovatelům nahradil náklady řízení před soudem, které důvodně vynaložili, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). **Soud při určování výše náhrady nákladů řízení postupoval dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), a každému z navrhovatelů přiznal právo na náhradu nákladů spočívajících**

- a) v odměně advokáta za 2 úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, návrh /§11 vyhl. č. 177/1996 Sb./) dle § 7 bodu 5. ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d), § 12 odst. 4 vyhl. č. 177/1996 Sb. ve výši 4.960,- Kč (2 x 2.480,- Kč)
- b) v paušální náhradě hotových výdajů advokáta za 2 úkony právní služby po 300,- Kč ve výši 600,- Kč (převzetí a příprava zastoupení, návrh /§ 13 odst. 3 vyhl. č. 177/1996 Sb./).

Přiznaná náhrada za poskytnutí právních služeb byla podle § 57 odst. 2 s.ř.s. zvýšena o 21 % DPH, tedy činí u každého z navrhovatelů 6727,60 Kč.

Dále soud každému z navrhovatelů přiznal právo na náhradu zaplaceného soudního poplatku za návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části ve výši 5.000,- Kč (položka 18 bod 2. písm. b/ sazebníku soudních poplatků, který je přílohou k zákonu č. 549/1991 Sb., zákona o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů). **Navrhovateli a) bylo proti odpůrci přiznáno právo na náhradu nákladů řízení v celkové výši 11. 727,60 Kč a rovněž tak navrhovateli b) bylo proti odpůrci přiznáno právo na náhradu nákladů řízení ve shodné výši 11. 727,60 Kč.**

Platební místo (k rukám právního zástupce navrhovatelů) bylo určeno v souladu s § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s., přiměřená lhůta k splnění povinnosti uložené výrokem II. pak v souladu s § 160 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s 64 s. ř. s.

Krajský soud nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení žádné z osob zúčastněných na řízení (výrok III.), neboť žádné z těchto osob nebyla soudem uložena povinnost ve smyslu § 60 odst. 5 s.ř.s., přičemž soud neshledal ani jiné okolnosti, které by přiznání náhrady nákladů řízení odůvodňovaly.

P o u č e n í :

Rozsudek, který byl doručen účastníkům, je v právní moci.

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost (mimořádný opravný prostředek) ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Kasační stížnost, která směřuje jen proti výroku o nákladech řízení nebo proti důvodům rozhodnutí soudu, je nepřipustná.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje,

v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Pardubicích dne 22. července 2014

JUDr. Jan Dvořák v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Vladimíra Píchová