



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Petry Venclové, Ph.D., a JUDr. Aleše Korejtky ve věci **navrhovatele Z.B., J. 458/IV, V. M., zastoupeného JUDr. Kateřinou Žwakovou, advokátkou** se sídlem Bratranců Veverkových 396, 530 02 Pardubice, proti **odpůrci Městskému úřadu Vysoké Mýto, B. Smetany 92, 566 32 Vysoké Mýto, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy ze dne 4. 4. 2014, č. j. MUVM/13218/2014, sp. zn. MUVM/06096/2014/04,**

t a k t o :

- I. Opatření obecné povahy vydané Městským úřadem Vysoké Mýto dne 4. 4. 2014 pod č. j. MUVM/13218/2014 a sp. zn. MUVM/06096/2014/04 se zrušuje dnem právní moci tohoto rozsudku.**
- II. Odpůrce je povinen nahradit navrhovateli náklady řízení ve výši 11.800,-- Kč, a to do 14 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce navrhovatele JUDr. Kateřiny Žwakové, advokátky.**

O d ů v o d n ě n í :

I.

Opatření obecné povahy

Opatřením obecné povahy (§ 171 a násl. zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, dále též „správní řád“) vydaným Městským úřadem Vysoké Mýto dne 4. 4. 2014 pod č. j. MUVM/13218/2014 a sp. zn. MUVM/06096/2014/04 (dále též „opatření obecné povahy“) **byla** podle § 77 odst. 1 písm. c) zák. č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o silničním provozu“), **stanovena místní úprava provozu na místní pozemní komunikaci** – ulici Průmyslová ve Vysokém Mýtě, a to umístěním a vyznačením dopravních značek uvedených ve výrokové části opatření obecné povahy.

Vzdor poměrně rozsáhlé místní úpravě provozu na místní pozemní komunikaci v odůvodnění opatření obecné povahy odpůrce pouze konstatoval, že obdržel žádost města Vysoké Mýto o stanovení místní úpravy provozu na místní pozemní komunikaci v ulici Průmyslová ve Vysokém Mýtě a že „*při posuzování žádosti vycházel ze situace v místě, z podkladů žádosti, z vyjádření PČR DI a z podmínek stanovených v § 78 zák. o provozu na pozemních komunikacích*“.

Pokud jde o důvody vydání opatření obecné povahy, uvedl odpůrce, že „*důvodem změny místní úpravy je zajištění bezpečnosti křižovatky silnice I/35 a místní komunikace v ulici Průmyslová a další křižovatky v dané ulici ve Vysokém Mýtě, a to pro případ možného odstranění pevné překážky v ul. Průmyslová, kterou tvoří přes pozemní komunikaci umístěné svodidlo*.“ Dále pak odpůrce v odůvodnění opatření obecné povahy zopakoval již jednou zmíněné, tj. že „*umístění a vyznačení výše popsaných dopravních značek a dopravního zařízení dle tohoto návrhu je nezbytné k zajištění bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích v ulici Průmyslová a na silnici I/35, a to po odstranění pevné překážky na uvedené ulici*“.

K návrhu opatření obecné povahy nebyly vzneseny připomínky (§ 172 odst. 4 správního řádu) ani námitky (§ 172 odst. 5 správního řádu).

II.

Návrh

Návrhem ze dne 2. 6. 2014 se navrhovatel domáhal zrušení opatření obecné povahy. Návrh obsahoval následující návrhové body (uvedeny v pořadí, v jakém se jimi bude krajský soud zabývat):

- 1) Opatření obecné povahy vydal věcně nepřislušný správní orgán, neboť opatření obecné povahy stanoví i místní úpravu provozu na pozemní komunikaci první třídy (I/35). Místní a přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích a užití zařízení pro provozní informace však na silnici I. třídy, kromě rychlostní silnice, stanoví místně příslušný krajský úřad po předchozím písemném vyjádření příslušného orgánu policie (§ 77 odst. 1 písm. a/ zákona o silničním provozu), nikoli obecní úřad obce s rozšířenou působností.

- 2) Řízení u odpůrce bránilo to, že navrhovatel „*dal ke Krajskému úřadu pro Pardubický kraj podnět k prohlášení nicotnosti rozhodnutí Městského úřadu Vysoké Mýto*“, jímž bylo zastaveno řízení o odstranění pevné překážky z místní pozemní komunikace – ulice Průmyslová (litis pendentia).
- 3) Navrhovatel byl v řízení předcházejícím vydání opatření obecní povahy „*opomenut jako účastník řízení*“.
- 4) Opatřením obecné povahy došlo k nepřiměřenému zásahu do vlastnických práv navrhovatele (blíže tato námitka není krajským soudem konkretizována, a to z důvodů, které budou rozvedeny níže) a zvolené dopravní značení neodpovídá místním podmínkám (nevhodný výběr), obecně závazným právním předpisům a „*příslušným ČSN*“.
- 5) Opatření obecné povahy je nevykonatelné, neboť ve výrokové části opatření obecné povahy je uvedeno, že „*dopravní značky a dopravní zařízení budou instalovány a vyznačeny až po právní moci opatření obecné povahy a bezprostředně po případném odstranění pevné překážky v ulici Průmyslová*“.
- 6) Opatření obecné povahy vychází z „*neaktuálních podkladů*“, které pocházely již z roku 2013.
- 7) Opatření obecné povahy je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jelikož jako důvod jeho vydání uvádí se pouze „*zajištění bezpečnosti křižovatky silnice I/35 a místní komunikace v ulici Průmyslová ve Vysokém Mýtě, a to pro případ možného odstranění pevné překážky v ul. Průmyslová*“.

Z výše uvedených důvodů navrhovatel navrhl, aby soud opatření obecné povahy zrušil a odpůrci uložil povinnost nahradit navrhovateli náklady řízení.

III.

Vyjádření odpůrce

Odpůrce se k návrhu vyjádřil podáním ze dne 1. 7. 2014, v němž zdůraznil, že všechny dopravní značky (a dopravní zařízení) uvedené ve výrokové části opatření obecné povahy jsou umísťovány na místní pozemní komunikaci v ulici Průmyslová. Odpůrce tedy byl věcně příslušný k vydání napadeného opatření obecné povahy. V řízení postupoval podle § 171 a násl. správního řádu, navrhovatel nebyl „opomenut“ jako účastník řízení, návrh opatření obecné povahy byl doručován v souladu s § 172 odst. 1 správního řádu veřejnou vyhláškou, stejně jako samotné opatření obecné povahy (§ 173 odst. 1 správního řádu). Opatření obecné povahy bylo vydáno na základě podkladů vyžadovaných zákonem, bylo též řádně odůvodněno. Odpůrce proto navrhl, aby krajský soud návrh jako nedůvodný zamítl.

IV.

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, ve znění pozdějších předpisů, 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. Každá procesní strana by měla mít přiměřenou možnost uplatnit své argumenty za podmínek, které ji citelně neznevýhodňují v porovnání s protistranou. Provedením této zásady je potom též požadavek náležité substanciace přednesů stran: jediné tím, že strana svůj přednes dostatečně konkretizuje, umožní druhé straně k tomuto přednesu učinit vyjádření. Pokud je tvrzení jedné procesní strany jen povšechné a nekonkrétní, neví druhá strana, k čemu se má vlastně vyjádřit; tím se přirozeně snižuje i její možnost náležité procesní obrany (viz tamtéž). **Z tohoto důvodu obsah a kvalita návrhu v podstatě předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí soudu** (k tomu srov. – mutatis mutandis - např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 – 54, z poslední doby např. rozsudek téhož soudu ze dne 18. 7. 2013, č. j. 9 Afs 35/2012 – 42, oba dostupné na www.nssoud.cz). **Jestliže tedy navrhovatel v návrhu vytkne napadenému správnímu rozhodnutí vady jen v obecné rovině, aniž by poukázal na zcela konkrétní skutečnosti, v nichž spatřuje pochybení, či uplatní námitku stručnou, je zcela dostatečné, pokud se k takto obecným námitkám vyjádří krajský soud jen v obecné rovině a postačí též zpravidla jen stručně pojaté odůvodnění soudu** (srov. – mutatis mutandis - např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2013, č. j. 2 Afs 77/2012 – 21, dostupný na www.nssoud.cz).

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).“

Jestliže tedy správní orgán neměl možnost se v rámci řízení o vydání opatření obecné povahy k námitkám navrhovatele prezentujících jejich soukromý zájem vyjádřit a vypořádat se s nimi, nemůže tuto roli převzít až správní soud (srov. bod 33 odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2014, č. j. 6 Aos 2/2013 – 95). Pokud navrhovatel opatření obecné povahy v procesu jeho vydávání nebrojil, nemá tato skutečnost sice vliv na jeho procesní legitimaci (přístup soudu), avšak na jeho legitimaci věcnou (tedy důvodnost jeho návrhu) má tato o skutečnost zpravidla fatální dopad, nepřesvědčí-li soud, že svá práva ve správním procesu z objektivních důvodů uplatnit nemohl (srov. např. bod 12 odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013 – 29, dostupného na www.nssoud.cz).

Lze tedy shrnout, že pokud navrhovatel námitky ani připomínky v rámci procesu směřujícího k vydání napadeného opatření obecní povahy neuplatnil, soud se otázkou proporcionality přijatého řešení zabývat nemůže. Rozhodoval by o dané otázce „v první linii“ a nahrazoval tak činnost správního orgánu. Jinak řečeno, „pokud účastník řízení bez objektivních důvodů neuplatní řádně své námitky, sám se tímto nedůsledným přístupem zbavuje možnosti, aby jeho námitky byly náležitě vypořádány orgánem přijímajícím napadené opatření obecné povahy a aby poté o zákonnosti takového vypořádání rozhodl soud“ (srov. odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2013, č. j. 8 Aos 2/2012 – 59, obdobně odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2012, č. j. 1 Ao 1/2010 – 264, odstavec 161, či odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013 – 29, bod 16, všechny dostupné na www.nssoud.cz).

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).

Z výše uvedených důvodů se krajský soud nemohl zabývat námitkami (návrhovými body) týkajícími se nevhodnosti odpůrcem zvoleného dopravního značení a týkajícími se zásahu opatření obecné povahy do vlastnických práv navrhovatele (námitky sub 4), které navrhovatel mohl a měl uplatnit v řízení o návrhu opatření obecné povahy, avšak neuplatnil (Vigilantibus, non dormientibus iura subveniunt. /Právo pomáhá bdělým, ne spícím/C. I. 7, 40, 1 pr. Iust.).

Obdobně nemůže být úspěšná námitka navrhovatele, že dopravní značení neodpovídá obecně závazným právním předpisům či příslušným technickým normám.

V návrhu na zrušení opatření obecné povahy totiž nepostačuje obecně tvrdit, jak to učinil navrhovatel, že dopravní značení neodpovídá obecně závazným právním předpisům či příslušným technickým normám, aniž by bylo současně tvrzeno, jak se tato tvrzená nezákonnost dotýká právní sféry navrhovatele. Ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon (§ 2 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, dále též „s. ř. s.“). Tomuto základnímu principu (ochrana subjektivních práv, nikoli „objektivní“ zákonnosti) odpovídá i právní úprava žalobní legitimace obsažená v § 101a odst. 1 s. ř. s., dle které 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. Navrhovatel není v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat *actio popularis*. Obdobně přípustnost návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí tedy nemohou založit námitky týkající se porušení procedurálních pravidel, které mohlo sice objektivně vést k nezákonnosti opatření obecné povahy, avšak žádným způsobem nemohlo způsobit, že tato nezákonnost se dotkla vlastní právní sféry navrhovatele (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publikované pod č. 1910/2009 Sb. NSS a dostupné z www.nssoud.cz).

Pokud jde o námitku obsaženou sub 1), pak ta není důvodná. Z výrokové části opatření obecné povahy je patrné, že všechny dopravní značky (a dopravní zařízení) zde uvedené jsou umístěovány na místní komunikaci v ulici Průmyslová ve Vysokém Mýtě. Jasně je též pod bodem 6 výrokové části opatření obecné povahy uvedeno, že *„instalace a vyznačení dopravních značek a dopravního zařízení musí být provedeno současně se změnou místní úpravy na silnici I/35 v situaci DZ – NAPOJENÍ NA I/35, k jehož vydání je příslušný Krajský úřad Pardubického kraje.“* Jelikož navrhovatel neuvedl, jaká konkrétní dopravní značka (dopravní zařízení) měla být umístěna na silnici I/35, uzavírá krajský soud, že opatření obecné povahy bylo vydané věcně příslušným správním orgánem (§ 77 odst. 1 písm. c/ zákona o silničním provozu).

Lichá je i námitka sub 2). Podle § 48 odst. 1 správního řádu zahájení řízení u některého správního orgánu brání tomu, aby o téže věci z téhož důvodu bylo zahájeno řízení u jiného správního orgánu. Z výše citovaného ustanovení správního řádu je zřejmé, že skutečnost, že navrhovatel *„dal ke Krajskému úřadu pro Pardubický kraj podnět k prohlášení nicotnosti rozhodnutí Městského úřadu Vysoké Mýto“*, jímž bylo zastaveno řízení o odstranění pevné překážky z místní komunikace – ulice Průmyslová, překážku zahájeného řízení nevytváří. Předně podnět podle § 78 odst. 1 správního řádu není žádostí ve smyslu § 44 odst. 1 správního řádu a ani podáním ve smyslu § 37 správního řádu (jedná se o podnět podle § 42 správního řádu) a jeho doručením správnímu orgánu se nezahajuje žádné řízení. Dále předmět řízení, z něhož vzešlo napadené opatření obecné povahy (stanovení místní úpravy provozu na pozemní komunikaci), a předmět řízení (pokud by bylo *ex officio* zahájeno) podle § 78 (prohlášení nicotnosti rozhodnutí o zastavení řízení o odstranění pevné překážky z pozemní komunikace), nejsou totožné. Totožnost (právní) věci ve smyslu § 48 odst. 1 správního řádu je přitom dána nejen totožností účastníků řízení, ale též totožností předmětu řízení. O totožnost předmětu řízení se jedná pouze v případě, že v řízení jde o tentýž nárok, opírající se o stejný právní důvod, a to za podmínky, že tento důvod plyne ze stejného skutkového stavu, jako v jiném řízení.

Prisvědčit nelze ani námitce sub 3), neboť ze správního spisu je zřejmé, že návrh opatření obecné povahy i opatření obecné povahy bylo doručováno v souladu se zákonem (§ 172 odst. 1 správního řádu, § 173 odst. 1 správního řádu) veřejnou vyhláškou, nebyl zde žádný zákonný důvod pro to, aby bylo opatření obecné povahy (včetně návrhu opatření obecné povahy) doručováno navrhovateli „separátně“. Navrhovatel tedy nebyl v řízení „opomenut“, jak tvrdil v návrhu.

Námítky uvedené sub 4) nejsou, jak již zdůvodnil soud výše, plauzibilní.

Prisvědčit nelze ani námitce, že napadené opatření obecné povahy není vykonatelné (sub 5). Jednak žalobce v návrhu opět netvrdil, jak konkrétně ho „nevykonatelnost“ opatření obecné povahy zkracuje na jeho právech (§ 101a odst. 1 s. ř. s.), jednak samotná skutečnost, že je realizace opatření obecné povahy vázána na podmínku, o níž není zřejmé, zda nastane, nečiní opatření obecné povahy nezákonným. Navíc vykonatelnost představuje exekuční proveditelnost a je možná pouze u takových aktů, které ukládají nějakou povinnost k plnění. Toto plnění může být peněžitého nebo nepeněžitého charakteru, vždy však ve formě povinnosti něco dát (dare), konat (facere), něco strpět (omittere) nebo se něčeho zdržet (pati). V případě opatření obecné povahy přitom platí, že opatření obecné povahy není samo o sobě exekučním titulem (samo nemůže stanovit exekučně vynutitelné povinnosti), povinnost, která je stanovena zákonem a jejíž rozsah je v mezích zákona určen opatřením obecné povahy, lze exekučně vymáhat jediné tehdy, jestliže bylo vydáno rozhodnutí, které existenci této povinnosti prohlásilo a v němž byla osoba, jež tuto povinnost má, jmenovitě uvedena (srov. § 173 odst. 3 správního řádu). O „*vykonatelnosti opatření obecné povahy*“ lze proto hovořit jen stěží.

Obdobně je třeba vyhodnotit i námitku, že opatření obecné povahy vychází z „neaktuálních podkladů“ (6). Navrhovatel totiž (opět) v návrhu netvrdil, zda tato neaktualnost měla (a z jakých konkrétních důvodů) vliv na správnost a zákonnost opatření obecné povahy (s dopadem do jeho právní sféry). Za těchto okolností nelze (bez dalšího) dovodit, že by samotná skutečnost, že některý z podkladů rozhodnutí byl vyhotoven již v roce 2013, způsobovala nesprávnost či nezákonnost opatření obecné povahy. Ostatně pokud nedošlo ke změně okolností, za nichž byl ten či onen podklad vyhotoven, bylo by neehospodárné pouze s ohledem na plynutí času vyžadovat příslušný podklad (např. písemné vyjádření příslušného orgánu policie) znovu.

Důvodná je však námitka, že napadené opatření obecné povahy je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (7).

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 neurčitěm 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, č. j. 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** (srov. bod 157 odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 - 169).

Jak již bylo uvedeno v narativní části odůvodnění tohoto rozsudku, odpůrce v odůvodnění opatření obecné povahy pouze lakonicky konstatoval, že obdržel žádost města Vysoké Mýto o stanovení místní úpravy provozu na místní komunikaci v ulici Průmyslová ve Vysokém Mýtě a že *„při posuzování žádosti vycházel ze situace v místě, z podkladů žádosti, z vyjádření PČR DI a z podmínek stanovených v § 78 zák. o provozu na pozemních komunikacích“*.

Pokud jde o důvody vydání opatření obecné povahy, uvedl odpůrce, že *„důvodem změny místní úpravy je zajištění bezpečnosti křižovatky silnice I/35 a místní komunikace v ulici Průmyslová a další křižovatky v dané ulici ve Vysokém Mýtě, a to pro případ možného odstranění pevné překážky v ul. Průmyslová, kterou tvoří přes pozemní komunikaci umístěné svodidlo.“* Dále zopakoval již jednou uvedené, tj. že *„umístění a vyznačení výše popsaných dopravních značek a dopravního zařízení dle tohoto návrhu je nezbytné k zajištění bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích v ulici Průmyslová a na silnici I/35, a to po odstranění pevné překážky na uvedené ulici“*.

Z citovaného je zřejmé, že žádné konkrétní důvody opatření obecné povahy neobsahuje, v podstatě je pouze citováno ustanovení § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu, avšak jaká konkrétní rizika pro bezpečnost a plynulost silničního provozu (popř. jiný důležitý veřejný zájem) mají vzniknout, z jakých konkrétních důvodů byla k eliminaci těchto rizik zvolena ta či ona opatření (dopravní značení či zařízení) z odůvodnění opatření obecné povahy zjistit nelze, stejně jako z tohoto odůvodnění nelze zjistit, zda se odpůrce zabýval přiměřeností zvolených opatření, tj. tím, zda 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 (§ 78 odst. 2 zákona o silničním provozu).

Na tomto místě je třeba připomenout, že dle ustálené 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 samoučelné 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).

Dále v odůvodnění opatření obecné povahy sice jsou vyjmenovány podklady pro jeho vydání, všem potenciálním adresátům tohoto opatření však zůstává utajeno, jakými úvahami se správní orgán řídil při jejich hodnocení a co z těchto podkladů zjistil (§ 68 odst. 3 ve spojení s § 174 odst. 1 správního řádu). Např. je konstatováno, že bylo vycházeno „ze situace v místě“, ale jaká „je v místě situace“ z odůvodnění opatření obecné povahy seznat nelze.

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, k jaké konkrétní změně a z jakých konkrétních důvodů má dojít, jaká konkrétní rizika pro bezpečnost a plynulost silničního provozu (či jiný důležitý veřejný zájem) mají vzniknout, 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.

V.

Závěr a náklady řízení

Nezbývá proto než uzavřít, že návrhem napadané opatření obecné povahy je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Jestliže je opatření obecné povahy nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost nebo pro nedostatek důvodů, jedná se o důvod pro jeho zrušení soudem i bez nutnosti nařídit ve věci jednání (§ 76 odst. 1 písm. a/ s. ř. s.), přičemž v souladu se závěry Nejvyššího správního soudu je správní soud povinen k takové nepřezkoumatelnosti přihlížet z úřední povinnosti (srov. 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 proto bez jednání (§ 76 odst. 1 písm. a/ ve spojení s § 101b odst. 4 s. ř. s.) opatření obecné povahy zrušil dnem právní moci tohoto rozsudku (výrok I; § 101d odst. 2 s. ř. s.). O návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí přitom krajský soud rozhodl v souladu s § 101d odst. 2 in fine s. ř. s. do devadesáti dnů poté, kdy návrh došel soudu. Práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením opatření obecné povahy nebo jeho části zůstávají nedotčena (§ 101d odst. 4 s. ř. s.).

Vzhledem k tomu, že navrhovatel by v řízení zcela úspěšný, uložil soud odpůrci, aby navrhovateli nahradil náklady řízení před soudem, které důvodně vynaložil, 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.**, odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění účinném do 30. 6. 2014 (dále jen „advokátní tarif“), a navrhovateli 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) vyhl. č. 177/1996 Sb. ve výši 6.200,-- Kč (2 x 3.100,-- Kč) a
- 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./).

Dále soud žalobci 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). Celkové náklady řízení tedy činí 11.800,- Kč. Odměnu advokáta a náhradu hotových výdajů za další úkony právní služby soud navrhovateli nepřiznal, neboť z obsahu spisu jejich uskutečnění nebylo zřejmé a navrhovatel neprokázal, že by skutečně byly realizovány.

Platební místo („k rukám zástupce navrhovatele“) 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.

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). Případně-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 9. července 2014

JUDr. Jan Dvořák v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Vladimíra Píchová