



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Radovana Havelce v právní věci navrhovatele: **LESY STEINSKÝCH, spol. s r. o.**, se sídlem Na Stráži 351, Černošice, zastoupeného Dr. Mgr. Danielelem Mališem, LL.M., advokátem se sídlem Longin Business Center, Na Rybníčku 5, Praha 2, proti odpůrci: **Městský úřad Černošice**, se sídlem Riegrova 1209, Černošice, o návrhu na zrušení „Stanovení místní úpravy provozu na místní komunikaci Vonoklaská v Roblíně“, vydaného Městským úřadem Černošice, odbor dopravy dne 5. 12. 2007, č. j. MEUC-057373/2007,

t a k t o :

- I. Opatření obecné povahy „Stanovení místní úpravy provozu na místní komunikaci Vonoklaská v Roblíně“ ze dne 5. 12. 2007, č. j. MEUC-057373/2007, spočívající v umístění „d. z. B12 zákaz vjezdu vyznačených vozidel a d. z. E12 – dodatková tabulka „na povolení MěÚ Černošice““ na komunikaci Vonoklaská u autobusové zastávky Roblín **se z r u š u j e** dnem nabytí právní moci tohoto rozsudku.
- II. Ve zbytku **se návrh odmítá**.
- III. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

LESY STEINSKÝCH, spol. s r. o. (dále jen „navrhovatel“) se návrhem doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 10. 12. 2008 domáhá zrušení „opatření obecné povahy – Stanovení místní úpravy provozu na místní komunikaci Vonoklaská

v Roblíně“, vydaného Městským úřadem Černošice, odbor dopravy dne 5. 12. 2007, č. j. MEUC-057373/2007.

Obsahem tohoto „stanovení“ je podle ustanovení § 77 odst. 1 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a podle vyhlášky č. 30/2001 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích a úprava a řízení provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, stanovení místní úpravy provozu na pozemní komunikaci v Roblíně. Konkrétně bylo rozhodnuto o umístění dopravních značek B12 – zákaz vjezdu vyznačených vozidel, E12 – dodatková tabulka „na povolení MěÚ Černošice a IP 10a – „slepá pozemní komunikace“, a to na ulici Vonoklaská u autobusové zastávky Roblín.

II.

Navrhovatel především uvádí, že jeho předmětem podnikání je pěstování lesa a těžba dřeva, zemědělská výroba, výroba a prodej řeziva a koupě zboží za účelem jeho dalšího prodeje a prodej. V rámci tohoto předmětu podnikání využívá ke zpracování dřeva pilu, postavenou na blíže specifikovaném pozemku v katastrálním území Roblín. Ke kolaudaci této pily došlo v roce 1998. Součástí stavebního povolení bylo celkem 21 podmínek týkajících se provedení stavby a součástí kolaudačního rozhodnutí 7 podmínek vztahujících se k jejímu užívání, nicméně ani v jednom případě se žádná podmínka netýkala dopravní obslužnosti. Tato dopravní obslužnost je zajištěna z místní komunikace – ulice Vonoklaská, která se nachází na pozemku ve vlastnictví obce; přístup k samotné budově pily je pak zajištěn přes pozemky navrhovatele.

K umístění předmětných dopravních značek došlo v červenci 2007 nejprve na základě rozhodnutí Obecního úřadu obce Roblín, což však bylo učiněno zcela nad rámec jeho pravomocí. Tomuto právnímu názoru navrhovatele přisvědčil Krajský úřad Středočeského kraje v přípisu ze dne 10. 9. 2007, č. j. 123284/2007/KUSK. Následně proto Městský úřad Černošice, ve snaze odstranit zmíněný protizákonný postup, stanovil dne 5. 12. 2007, č. j. MEUC-057373/2007, místní úpravu provozu na místní komunikaci „Vonoklaská“ v obci Roblín (viz výše).

Stanovení místní úpravy provozu je dle navrhovatele opatřením obecné povahy ve smyslu ustanovení § 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Opatření obecné povahy je totiž správním aktem s konkrétně vymezeným předmětem, avšak s obecně určenými adresáty. V případě stanovení místní úpravy provozu se jedná o případ, kdy jsou obecně určeným adresátům (tj. potenciálním účastníkům provozu) stanoveny odlišné povinnosti, než jaké by měli podle obecné úpravy ve smyslu ustanovení § 61 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb. O závazné opatření se pak bude jednat typicky u značek zákazových, příkazových a značek upravujících přednost, neboť právě tyto značky jsou (na rozdíl od značek výstražných či směrových) ve vztahu k jejich potenciálním adresátům závazné. V daném případě se jednalo o značku zákazovou, tzn. bylo vydáno opatření obecné povahy, přezkoumatelné Nejvyšším správním soudem.

Navrhovatel podrobil předmětné opatření obecné povahy hodnocení z hlediska pěti kritérií, plynoucích z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu (zejm. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, in: č. 740/2006 Sb. NSS), a konstatoval, že

pravomoc i působnost odpůrce k jeho vydání dána byla. První a druhé kritérium tedy splněno bylo.

V konfrontaci s třetím kritériem přezkumu (vydání v souladu se zákonem stanoveným postupem) však toto opatření již obstát nemůže. V tomto směru navrhovatel poukazuje na ustanovení § 172 správního řádu, které nebylo vůbec respektováno: návrh opatření obecné povahy nebyl zveřejněn, navrhovatel nebyl vyzván k podání námitek či připomínek a když tyto námitky přesto podal (20. 11. 2007), odpůrce o nich nerozhodl a navíc opatření obecné povahy nikterak neodůvodnil. Toto opatření ostatně neoznámil veřejnou vyhláškou, a to na úředních deskách ani způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Napadené opatření obecné povahy je dále protizákonné (čtvrté kritérium přezkumu), a to pro rozpor s ustanovením § 78 odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb. Podle tohoto ustanovení totiž platí, že *„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.“* V daném případě nicméně nelze dovodit, že by umístění zákazové dopravní značky „B12“ bylo opodstatněno některým z citovaných zákonných důvodů. Omezení se totiž týká toliko úseku dlouhého 100 metrů, který je v dobrém stavu a v jeho okolí jsou pouze čtyři budovy určené k bydlení.

Předmětné opatření obecné povahy konečně neobstojí ani z hlediska pátého kritéria přezkumu, kterým je proporcionalita. Navrhovatel zejména spatřuje jeho rozpor s obecným právním principem legitimního očekávání. V daném případě totiž došlo k zásadnímu omezení vlastnického práva navrhovatele (areál pily), protože součástí tohoto práva je nepochybně též užívání nemovitostí v souladu s jejich účelem. Tímto účelem je u pily výroba a zpracování dřeva, což samozřejmě předpokládá navážení kulatiny i odvoz řeziva. Ve skutečnosti, že územním rozhodnutím, stavebním povolením a kolaudačním rozhodnutím bylo povoleno užívat pilu k tomuto účelu, spatřuje navrhovatel legitimní očekávání, že bude moci pilu k tomuto účelu také využívat. Proto je také součástí kolaudačního rozhodnutí podmínka, že navážení kulatiny do prostoru pily bude prováděno dvakrát měsíčně od 8:00 do 16:00 hod. po nahlášení Obecnímu úřadu Roblín. Pokud je tedy téměř po deseti letech od vydání kolaudačního rozhodnutí napadeným opatřením obecné povahy fakticky znemožněno zavážení pily dřevem a odvoz řeziva, jde o nepřiměřený zásah do oprávněného očekávání navrhovatele a fakticky se jedná o vyvlastnění. K možné námitce, že tento důsledek by bylo možno překonat opakovaným žádáním o udělení výjimky z předmětného zákazu vjezdu, navrhovatel uvádí, že toto udělování výjimek neřeší psychologický efekt ve vztahu k zákazníkům. Není totiž v silách navrhovatele kvalifikovaně informovat všechny své zákazníky (zejména řidiče) o existenci a obsahu předmětné výjimky. Navrhovatel tvrdí, že v důsledku popsání „šikanózního zásahu“ je podstatně znehodnocen celý areál pily a tedy i investice, která pochází ze zahraničí.

Ze všech shora uvedených důvodů požaduje navrhovatel napadené opatření obecné povahy zrušit.

Odpůrce k podanému návrhu toliko uvedl, že stanovení místní a přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích se řídí ustanovením § 77 odst. 1 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb. a na tento postup se nevztahuje rozhodování podle správního řádu (§ 129 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb.). Postup v daném případě proto byl zcela v souladu se zákonem, protože byl proveden po předchozím kladném písemném vyjádření Policie ČR a navíc na žádost obce, která je vlastníkem komunikace. K danému rozhodnutí došlo v obecném zájmu, a to s ohledem na stavební a technický stav komunikace.

IV.

Nejvyšší správní soud se zabýval podaným návrhem, přičemž rozhodl bez nařízení jednání se souhlasem účastníků řízení ve smyslu ustanovení § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s.“).

IV.a)

Ještě předtím, než soud přistoupil k meritornímu hodnocení návrhu, se musel zabývat splněním podmínek řízení. V daném případě totiž odpůrce zpochybnil, zda se vůbec jedná o opatření obecné povahy. Argumentuje přitom poukazem na ustanovení § 77 odst. 1 písm. c) a § 129 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb.

Podle ustanovení § 77 odst. 1 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb. platí, že „*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.*“

Podle ustanovení § 129 odst. 1 cit. zákona [ve znění před novelou provedenou zákonem č. 374/2007 Sb., kterým se mění zákon č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů (*poznámka soudu*: tímto zákonem bylo citované ustanovení § 129 odst. 1 s účinností od 1. 4. 2008 zrušeno)] platilo, že „*na rozhodování podle § 43 odst. 5, § 83 odst. 5, § 92, 93, 94, 95, 98, 99, 100, 101, 102, 110a, 123f, 125 a 125a se vztahuje správní řád, pokud tento zákon nestanoví jinak.*“

Předmětné stanovení místní úpravy provozu na místní komunikaci Vonoklaská v Roblíně bylo vydáno dne 5. 12. 2007, tj. ještě za situace, kdy zákon č. 361/2000 Sb. rozhodování o něm do režimu správního řádu výslovně nepodřadil. Odpůrci lze proto přisvědčit v tom, že citované ustanovení § 129 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb. tím, že pouze na některé taxativním způsobem vyjmenované případy rozhodování výslovně vztáhlo správní řád, současně jeho aplikaci na ostatní případy vyloučilo (arg. a contrario, příp. per eliminationem). Přesněji řečeno, správní úřad nebyl povinen postupovat podle správního řádu v případech těch rozhodování, které zákonodárce takto výslovně neoznačil. Z obsahu konkrétních ustanovení, která zákonodárce režimu správního řádu výslovně podřadil, pak plyne, že se jednalo o případy rozhodovací činnosti správního orgánu, směřující k vydání rozhodnutí jako individuálního správního aktu, tj. aktu týkajícího se konkrétního předmětu a zavazujícího konkrétní subjekty. K tomu je vhodné jen pro úplnost dodat, že

původní vládní návrh s vypuštěním odst. 1 ustanovení § 129 zákona č. 361/2000 Sb. nepočítal a došlo k němu až na základě pozměňovacího návrhu hospodářského výboru Poslanecké sněmovny (viz usnesení hospodářského výboru ze 17. schůze konané dne 12. září 2007 ke sněmovnímu tisku č. 185, in: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=5&v=HV&ct=108&ct1=0>). K této legislativní změně tedy chybí důvodová zpráva, z níž by byl seznatelný názor jejího předkladatele.

V případě rozhodování správního úřadu podle ustanovení § 77 zákona č. 361/2000 Sb. je tedy třeba rozlišovat časový okamžik vydání rozhodnutí. Do 1. 4. 2008, kdy bylo zákonem č. 374/2007 Sb. zrušeno původní znění ustanovení § 129 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., správní úřad podle správního řádu postupovat nemusel; po tomto dni již při rozhodování musel respektovat postup, předvídaný správním řádem (viz ustanovení § 1 odst. 1, 2 správního řádu). To konkrétně znamená, že je vázán i těmi jeho ustanoveními, jež upravují vydávání opatření obecné povahy (část šestá).

Nejvyšší správní soud nicméně zároveň konstatuje, že u stanovení místní úpravy provozu, učiněného před 1. 4. 2008, je třeba od sebe odlišovat dvě roviny problému: způsob schvalování napadeného opatření a možnost jeho následného přezkumu soudem. V první otázce soud souhlasí s tím, že v době přijímání předmětného stanovení místní úpravy provozu odpůrce nebyl povinen postupovat podle části šesté správního řádu, protože z ustanovení § 129 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb. bylo zřejmé, že na tento typ rozhodnutí se správní řád nevztahuje. Navíc, z povahy dané věci je zjevné, že potřeba postupu podle správního řádu nebyla dána ani tím, že by proces přijímání těchto rozhodnutí byl zcela neupraven a tedy nejasný. Jedná se tak o odlišnou situaci, než na kterou se vztahoval kupř. rozsudek Vrchního soudu Praha ze dne 27. 12. 2001, sp. zn. 7 A 84/99 (a řada rozsudků správních soudů pozdějších), podle něhož „*pokud totiž zvláštní právní předpis procesní pravidla, podle nichž musí správní orgán postupovat při vydání rozhodnutí nebo náležitosti rozhodnutí neupravuje, je třeba subsidiárně použít procesní předpis, kterým je správní řád.*“ Základní kontury podmínek pro přijetí těchto opatření totiž upravovalo citované ustanovení § 77 odst. 1 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb., které vymezovalo pravomoc, působnost a zákonnou podmínku pro přijetí tohoto typu rozhodnutí. Ostatně, i pokud by tato procedura přijímání byla zcela neupravena, plyne z dosavadní judikatury správních soudů spíše požadavek, aby v těchto případech byly aplikovány obecné zásady, zakotvené ve správním řádu, jejichž cílem je zejména chránit práva účastníků řízení, a nejedná se tedy o natolik striktní imperativ v tom smyslu, že musí být dodrženy všechny byt i dílčí jednotlivosti, podrobně v tomto zákoně zakotvené. Právě v tomto smyslu je třeba vnímat požadavek subsidiarity postupu dle správního řádu.

Na straně druhé ze závěru, že odpůrce při schvalování předmětného stanovení místní úpravy provozu nebyl povinen postupovat podle správního řádu, ještě nelze bez dalšího dovodit, že se nejedná o opatření obecné povahy, přezkoumatelné Nejvyšším správním soudem. Zdejší soud se totiž v konkurenci dvou možných náhledů na tato opatření jednoznačně kloní k materiálnímu pojetí před pojetím výhradně formálním. To konkrétně znamená, že jako rozhodné kritérium pro svoji kognici v těchto případech nevnímá skutečnost, zda zvláštní zákon výslovně stanoví, že se jedná o opatření obecné povahy tak, jak plyne z gramatického znění ustanovení § 171 správního řádu, nýbrž zda se

svojí podstatou o opatření obecné povahy jedná (viz např. rozsudek č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, in č. 740/2006 Sb. NSS). Rozhodným kritériem tedy není existence výslovného zákonného odkazu, nýbrž samotný obsah napadeného správního aktu.

V této souvislosti z důvodu stručnosti postačuje toliko odkázat na judikatorní vymezení právního institutu opatření obecné povahy, tak, jak byl popsán v citovaném rozsudku č. j. 1 Ao 1/2005 - 98. Zde je zejména uvedeno, že „opatření obecné povahy v tuzemském právu je správním aktem toliko s konkrétně (individuálně) vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty, a nikoliv již s konkrétními adresáty a abstraktním předmětem. ... Obecnost právní normy co do subjektů tedy nespočívá v určitosti či určitelnosti osob, k nimž se vztahuje, nýbrž v tom, že své adresáty určuje jako množinu subjektů vymezených určitými znaky, přičemž se vztahuje ke všem subjektům, které jsou prvky této množiny. Z tohoto pojetí obecnosti právní normy je patrné, že mezi všeobecným opatřením s konkrétně určenými adresáty a právní normou není podstatný rozdíl. Např. ukládá-li všeobecné opatření povinnost odklízet sněh všem subjektům bydlícím v určité ulici, nejde o vymezení jmenovité (individuální), nýbrž obecné; všeobecné opatření své adresáty vymezuje jako množinu osob s určitým společným znakem (pobyt v určité ulici), přičemž se vztahuje ke všem prvkům této množiny, tj. ke všem obyvatelům dané ulice; v tomto smyslu je tedy obecné. Z tohoto důvodu nepovažuje Nejvyšší správní soud za opodstatněné konstruovat jako druh opatření obecné povahy opatření s konkrétně vymezenými adresáty. Naproti tomu u opatření obecné povahy s konkrétně vymezeným předmětem nemůže být o jeho obecnosti co do subjektů pochyb. Např. shora zmíněné dopravní značky „Dej přednost v jízdě!“ a „Hlavní pozemní komunikace“ umístěné na křižovatce ulic A. a B. v obci C. se vztahují obecně na všechny účastníky silničního provozu, kteří budou touto křižovatkou projíždět. Okruh těchto osob je tedy určen jako množina vymezená určitými znaky, přičemž dopravní značení se vztahuje ke všem těmito osobám. ... Z článku 2 odst. 3 Ústavy, z článku 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, z § 101d odst. 1 a 2 s. ř. s. a do budoucna i z § 173 odst. 3 správního řádu č. 500/2004 Sb. vyplývá, že opatření obecné povahy nemůže nad rámec zákona ukládat svým adresátům povinnosti. Z ústavních kautel, jakož i z charakteru opatření obecné povahy – především z jeho konkrétně vymezeného předmětu –, vyplývá požadavek, podle něhož opatření obecné povahy může pouze konkretizovat podle potřeb skutkové podstaty, k níž se vztahuje (tedy konkrétní situace, která je jeho předmětem), povinnosti již vyplývající ze zákona. Opatření obecné povahy tedy slouží toliko ke konkretizaci již existujících povinností, vyplývajících ze zákona, a nikoliv k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje. Např. opatřením obecné povahy nelze stanovit nový druh dopravní značky, popř. s ní spojovat jiné právní následky, než které s nimi spojuje zákon, resp. na základě výslovného zákonného zmocnění prováděcí předpis (zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, vyhláška č. 30/2001 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích a úprava a řízení provozu na pozemních komunikacích). Umístěním dopravní značky např. na určité křižovatce dochází ke konkretizaci pravidel (práv a povinností jednotlivých účastníků provozu na pozemních komunikacích) vyplývajících z této dopravní značky na konkrétní dopravní situaci, která existuje na této křižovatce.“

Z citovaného judikátu, a ostatně i ze zahraniční a tuzemské odborné literatury, přesvědčivě plyne, že právě stanovení dopravního značení představuje typický snad až „učebnicový“ příklad opatření obecné povahy v materiálním pojetí. Jestliže se totiž tato forma rozhodnutí vyznačuje konkrétností předmětu a obecností subjektů, jedná se

z materiálního hlediska právě o opatření obecné povahy (k tomu blíže viz např. J. Vedral: *Správní řád – komentář*, Polygon, 2006, str. 966 a násl.; Jan Kněžínek: *Opatření obecné povahy na praktickém příkladu stanovení dopravního značení*, Právní fórum č. 4/2007, str. 143 a násl.). Právě umístěním dopravní značky na konkrétní místo totiž dochází ke konkretizaci pravidel (práv a povinností blíže nespecifikovaných účastníků provozu na pozemních komunikacích), vyplývajících z této dopravní značky na konkrétní dopravní situaci, která existuje na daném místě.

Jen pro úplnost je nutno doplnit, že se v případě dopravního značení 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 (viz ustanovení § 63 zákona č. 361/2000 Sb. a dále vyhláška Ministerstva dopravy a spojů č. 30/2001 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích a úprava a řízení provozu na pozemních komunikacích).

Lze tak učinit závěr, že i stanovení místní úpravy provozu, k němuž došlo před 1. 4. 2008 (tj. za účinnosti znění ustanovení § 129 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., z něhož plynulo, že se na proces přijímání stanovení místní úpravy provozu nevztahoval správní řád), provedené způsobem, zakládajícím pro účastníky provozu odlišné povinnosti, než by měli podle obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích, je nutno považovat za opatření obecné povahy, neboť splňuje všechny nutné materiální znaky.

V nyní projednávané věci, kdy se jednalo primárně o umístění zákazové značky B12 - zákaz vjezdu vyznačených vozidel, doplněné o dodatkovou tabulku E12 „na povolení MěÚ Černošice“, je na základě shora předestřených úvah zjevné, že se skutečně jednalo o opatření obecné povahy, protože umístěním tohoto dopravního značení byla účastníkům provozu uložena omezení (povinnosti) nad rámec obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích.

IV.b)

Oproti tomu opatřením obecné povahy nemůže být ani v materiálním smyslu umístění třetí dopravní značky, k čemuž došlo rovněž předmětným „Stanovením místní úpravy provozu na místní komunikaci Vonoklaská v Roblíně“, a to značky IP 10a „slepá pozemní komunikace“. V tomto případě se totiž jedná o tzv. informativní značku provozní ve smyslu ustanovení § 12 odst. 1 písm. k) vyhlášky č. 30/2001 Sb., jež pouze „označuje pozemní komunikaci, která dále končí nebo po které nelze dále pokračovat v jízdě“. Pro účastníky provozu tak nepředstavuje žádné omezení, které by je jakkoliv zavazovalo a jejich právní sféra tak touto značkou nemůže být nikterak reálně zasažena. Ostatně, nic takového netvrdí ani samotný návrhovař, který rovněž uvádí, že „opatřením obecné povahy budou typicky dopravní značky zákazové, příkazové a značky upravující přednost,

neboť právě tyto značky jsou (na rozdíl od dopravních značek výstražných či směrových) ve vztahu k jejich potenciálním adresátům závazné.“

Tuto část návrhu proto Nejvyšší správní soud odmítl podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., protože nebyly splněny podmínky řízení (absence jeho předmětu ve smyslu ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s.) a tento nedostatek je neodstranitelný.

V.

Nejvyšší správní soud poté, co konstatoval procesní přípustnost podstatné části návrhu, se v dalším zabýval jeho důvodností.

Respektoval přitom tzv. „algoritmus“ přezkumu opatření obecné povahy, který v minulosti vymezil Nejvyšší správní soud v opakovaně citovaném rozsudku č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, a vycházel z něho i ve své další judikatorní činnosti v této oblasti. Jednotlivé na sebe navazující kroky tohoto algoritmu vyplývají zejména z ustanovení § 101d odst. 1 a odst. 2 s. ř. s. a první tři z nich mají povahu formálního přezkumu napadeného opatření obecné povahy, zatímco zbylé dva již mají povahu materiální (soud v případech těchto „závěrečných“ kroků zkoumá samotný obsah přezkoumávaného opatření obecné povahy):

- 1) Přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy. Správní orgán postupuje v mezích své pravomoci, pokud mu na základě zákonného zmocnění především náleží oprávnění vydávat opatření obecné povahy, jejichž prostřednictvím autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem.
- 2) Přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Správní orgán postupuje v mezích své působnosti, jestliže prostřednictvím opatření obecné povahy upravuje okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn (v rámci nichž tedy realizuje svoji pravomoc vydávat opatření obecné povahy).
- 3) Přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (procesní postup správního orgánu při vydávání opatření obecné povahy).
- 4) Přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu (nebo rozporu jeho částí) se zákonem – zde hmotným právem.
- 5) Za závěrečný krok algoritmu (testu) považuje soud přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (přiměřenosti právní regulace).

V.a)

V nyní projednávané věci lze nejprve konstatovat, že první dvě podmínky pro vydání opatření obecné povahy navrhovatel označil za naplněné a ani Nejvyšší správní soud sám neshledal sebemenší důvod zpochybňovat pravomoc a působnost odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy. Není proto dán žádný rozumný důvod pro jejich zkoumání.

Co se týká třetího „kroku algoritmu“, zde navrhovatel velmi podrobně konfrontuje postup odpůrce v dané věci s postupem zakotveným v ustanovení § 172 správního řádu a tvrdí, že tento zákonný postup nebyl zachován.

Jak však již Nejvyšší správní soud uvedl výše, této námitce nemůže vyhovět v případě stanovení místní úpravy provozu, přijaté před 1. 4. 2008, jelikož před tímto dnem se na tento postup správní řád vůbec nevztahoval, tedy ani v části, upravující podmínky pro vydání opatření obecné povahy. U stanovení místní úpravy provozu, přijaté před uvedeným datem, je proto nutně dán jiný rozsah soudního přezkumu. Za situace, kdy zákonná úprava správnímu úřadu nestanoví povinnost při vydávání opatření obecné povahy postupovat podle správního řádu, by totiž nebylo logické, aby toto bylo následně zrušeno jen proto, že tak správní úřad neučinil. I na tyto případy se totiž vztahuje základní požadavek právního státu, že veřejná moc může činit jen to, co jí zákon výslovně ukládá, a protože bylo již vyloženo výše, že zákon č. 361/2000 Sb. tento typ rozhodovací činnosti správního orgánu správnímu řádu nepodřadil a naopak jeho základní rámec stanovil autonomně, není dán žádný racionální důvod, pro který by jeho postup měl být konfrontován s podrobnými pravidly, kterými nebyl explicitně vázán.

Z hlediska hodnocení procesního postupu správního orgánu při vydávání opatření obecné povahy tohoto typu by proto mohla mít relevanci toliko námitka, že nebyl dodržen ani postup podle zákona č. 361/2000 Sb., tj. konkrétně, že např. jeho vydání nepředcházelo písemné vyjádření příslušného orgánu policie, kterou však navrhovatel neuplatnil a ani Nejvyšší správní soud nad tento rámec sám nezjistil, že by tato zákonná podmínka nebyla splněna.

Ani tento třetí namítaný krok shora nastíněného logaritmu přezkumu opatření obecné povahy proto nebyl shledán důvodným.

Nad tento rámec Nejvyšší správní soud uvádí, že považuje v řadě ohledů za velmi nevhodnou úpravu řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí v hlavě druhé dílu 7. s. ř. s. Z hlediska okolností nyní projednávané věci je zejména chybou, že zákon nestanoví pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy žádnou lhůtu, takže nevylučuje podání tohoto návrhu třeba i po několika letech od přijetí napadeného opatření. Tím samozřejmě nastoluje stav značné právní nejistoty a nestability.

Rovněž tento aspekt věci nemohl soud opomenout v daném případě. Úkolem soudu totiž není toliko jednoduchá subsumpce zjištěných skutkových okolností pod konkrétní právní normu, nýbrž nalézání práva ve smyslu co možná nejvíce racionálních a spravedlivých řešení společenských konfliktů. Jen tak mohou soudy plnit svoji základní povinnost, vymezenou v čl. 4 Ústavy, tj. chránit základní práva a svobody.

Pokud by totiž soud v nyní projednávané věci připustil, že každé opatření obecné povahy nutně muselo být schvalováno postupem předvídaným správním řádem, znamenalo by to konkrétně, že všechna podobná dopravní značení, přijatá po nabytí účinnosti správního řádu (1. 1. 2006), příp. dokonce možná již po zavedení institutu opatření obecné povahy do českého právního řádu [k čemuž došlo nabytím účinnosti zákona č. 27/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích)] by v případě napadení u soudu musela být zrušena, a to již jen z procesních důvodů, nikoliv nutně i z důvodů hmotněprávních. Takovýto závěr však považuje zdejší soud za velmi iracionální a kontraproduktivní.

V.b)

V dalším se proto soud zaměřil na otázku souladu napadeného opatření obecné povahy s hmotným právem a se zásadou proporcionality.

K tomu je třeba vycházet z ustanovení § 78 odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb., podle něhož platí, že *„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.“*

Je tak zřejmé, že 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.

V nyní projednávaném případě je třeba uvést, že odpůrce ve vyjádření k podanému návrhu pohříchu nenabídl a zejména argumentačně nevysvětlil žádný z citovaných zákonných důvodů, když toliko zkratkovitě uvedl, že k umístění značky došlo *„z důvodu bezpečnosti a plynulosti silničního provozu a s ohledem na stavební a technický stav komunikace“*.

Navrhovateli je naopak nutno plně přisvědčit v tom, že z kolaudačního rozhodnutí, vydaného Městským úřadem Černošice dne 29. 4. 1998 (č. j. výst. 605/98) mimo jiné plyne, že bylo povoleno užívání stavby provozovny pily, a to – mimo jiné – za podmínky, že maximální roční výroba řeziva bude činit 1200 m³ a navážení kulatiny do prostoru pily se bude provádět dvakrát v měsíci od 8.00 do 16.00 hod. po nahlášení Obecnímu úřadu Roblín.

Situace, kdy stejný správní úřad (byť jiný odbor) vydá na straně jedné rozhodnutí, kterým fakticky umožní provozování pily, na straně druhé však jiným rozhodnutím tuto činnost zásadním způsobem omezí, skutečně odporuje principu legitimního očekávání a zásadně narušuje vlastnické právo i právo svobodně podnikat. Takovýto zásah by byl možný vskutku jen ve výjimečných případech, které by musely být velmi přesvědčivým způsobem odůvodněny. Nic takového se však v daném případě zjevně nestalo a nezbývá proto než konstatovat, že navrhovatelovy námitky uplatněné v tomto směru jsou zcela důvodné a odpůrce je ani v nejmenším nevyvrací.

Ani z obsahu spisu totiž neplyne zřetelný důvod pro dané omezení. Pouze ve sdělení Obecního úřadu Roblín ze dne 25. 7. 2007 je uvedeno, že byla získána dotace na obnovu a doplnění dopravního značení na místních komunikacích v majetku nebo správě obce a že tyto prostředky budou využity ke koncepčním opatřením směřujícím k omezení neevidovaného vjezdu nákladních automobilů a těžké dopravní techniky na ty komunikace, které svou šíří, nepřehledností, neprůjezdností, stavem a nebezpečím poškození přilehlých nemovitostí včetně zhoršení životního prostředí neodpovídají pravidelnému průjezdu těžké dopravní techniky. Dalším důvodem jsou omezené finanční prostředky, které může obec uvolnit na opravu a rekonstrukci těchto komunikací.

V daném případě se nicméně jednalo o zákaz, který se fakticky vztahuje toliko na činnost pily, provozované navrhovatelem: předmětná komunikace totiž dále nepokračuje a v areálu pily končí. Za této situace, kdy již v citovaném kolaudačním rozhodnutí byly stanoveny jednoznačné limity pro rozsah výroby a způsob navážení kulatiny a současně předmětný zákaz nemohl omezit nikoho jiného než právě navrhovatele, je třeba navrhovateli přisvědčit v tom, že takto provedené dopravní značení zasáhlo jeho citovaná práva, porušilo princip legitimního očekávání a protiví se rovněž principu proporcionality. Jestliže totiž lze vycházet z toho, že předmětné dopravní omezení na přibližně stometrovém a navíc „zaslepeném“ úseku zřejmě a s ohledem na povahu věci nemůže být opodstatněno bezpečností a plynulostí provozu, a to již proto, že s ohledem na dříve zmíněnou limitaci výroby a možností navážení kulatiny na pilu nelze očekávat, že by se v průběhu let nějakým zásadním způsobem změnil provoz na tomto dotčeném úseku silnice, je možné se domnívat (s ohledem na povrchnost vyjádření odpůrce se však jedná spíše o spekulaci), že důvod pro toto omezení plynul spíše z obavy ze zhoršení technického stavu vozovky. Takováto obava však představuje nepřiměřený zásah z hlediska sledovaného cíle a tedy porušení citovaného principu proporcionality v užším smyslu.

Při podobných zásazích je totiž nutno vždy poměřovat v kolizi stojící práva a hodnoty. V daném případě je tímto právem na straně jedné právo navrhovatele vlastnit a využívat předmětný areál k podnikatelské činnosti; zájmem obce je zase garantovat odpovídající technický stav pozemní komunikace. Trvalé řešení problému hrozícího opotřebením komunikace (které navíc odpůrce nijak nedoložil) však nemůže v daném konkrétním případě spočívat ve faktickém vyloučení dopravy na ní, nýbrž je třeba hledat jiné způsoby řešení, kterými k zásahu do právní sféry navrhovatele nedojde buď vůbec anebo v minimální míře. Tímto jiným řešením může být např. oprava, příp. přebudování, komunikace. (V této souvislosti není nevýznamné, že podle předložených podkladů se ani sám navrhovatel nikterak nebránil svojí finanční spoluúčasti na takovémto způsobu řešení.)

Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud zrušil opatření obecné povahy, spočívající v umístění „d. z. B12 zákaz vjezdu vyznačených vozidel a d. z. E12 – dodatková tabulka „na povolení MěÚ Černošice““ na komunikaci Vonoklaská u autobusové zastávky Roblín.

VI.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud podstatné části návrhu vyhověl a opatření obecné povahy „Stanovení místní úpravy provozu na místní komunikaci Vonoklaská v Roblíně“ ze dne 5. 12. 2007, č. j. MEUC-057373/2007, týkající se umístění „d. z. B12 zákaz vjezdu vyznačených vozidel a d. z. E12 – dodatková tabulka „na povolení MěÚ Černošice““ na komunikaci Vonoklaská u autobusové zastávky Roblín, zrušil [§ 101d odst. 2 s. ř. s.]; zbývající část návrhu odmítl [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

Podle ustanovení § 101d odst. 5 s. ř. s. nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů.

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

V Brně dne 7. ledna 2009

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu