



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci navrhovatele: **JITONA, a. s.**, se sídlem Wilsonova 222/III, Soběslav, zastoupen JUDr. Liborem Konečným, advokátem se sídlem Ptašinského 4, Brno, proti odpůrci: **Městský úřad Vyškov**, se sídlem Masarykovo náměstí 1, Vyškov, v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy,

t a k t o :

- I. Opatření obecné povahy – stanovení místní úpravy provozu na silnici III/37931 ul. Čsl. armády, silnici III/0503 - místní část Kroužek a na místní komunikaci ul. Tománkova v Rousínově, vydané Městským úřadem Vyškov, odborem dopravy, datované dnem 26. 3. 2009 a dne 30. 3. 2009 podepsané vedoucím odboru dopravy Ing. P. B., **se zrušuje** v části týkající se místní komunikace ul. Tománkova dnem právní moci tohoto rozsudku.
- II. Návrh na zrušení opatření obecné povahy – stanovení místní úpravy provozu na silnici III/37931 ul. Čsl. armády, silnici III/0503 - místní část Kroužek a na místní komunikaci ul. Tománkova v Rousínově, vydaného Městským úřadem Vyškov, odborem dopravy, datovaného dnem 26. 3. 2009 a dne 30. 3. 2009 podepsaného vedoucím odboru dopravy Ing. P. B., **se odmítá** v části týkající se stanovení místní úpravy provozu na silnici III/37931 ul. Čsl. armády a silnici III/0503 – místní část Kroužek.
- III. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Navrhovatel se podaným návrhem domáhal zrušení opatření obecné povahy „Stanovení místní úpravy provozu na sil. III/37931 ul. Čsl. armády, III/0503 – místní část

Kroužek a MK ul. Tománkova v Rousínově“ vydané Městským úřadem Vyškov, odborem dopravy datované dnem 26. 3. 2009 (dále jen „stanovení místní úpravy provozu“). V návrhu především uvedl, že stanovení místní úpravy provozu obsahuje pouze výčet právních předpisů a uvedení podmínek, za nichž dojde k doplnění trvalého dopravního značení, aniž by obsahovalo odůvodnění postupu odpůrce. Dále je v něm uvedeno, že dojde k omezení příjezdu vozidel nad 9 t do bývalého areálu UP Rousínov. Toto stanovení místní úpravy provozu navrhovatel napadá jak z procesně právních, tak hmotně právních důvodů. Pokud jde o porušení procesních ustanovení, odpůrce zcela ignoroval ustanovení šesté části zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Ustanovení § 172 a násl. správního řádu není uvedeno ve výčtu právních předpisů, na základě kterých odpůrce napadený akt vydal. Odpůrce prostě stanovení místní úpravy provozu vyhotovil a dal na vědomí Policii ČR, Správě a údržbě silnic Jihomoravského kraje a společnosti Trasig, s. r. o. Vedle tohoto procesního pochybení vytkl navrhovatel odpůrci i hmotněprávní nezákonnost napadeného aktu. Poukázal na ust. §§ 77 a 78 zákona č. 361/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“), podle nichž správní orgán nemůže stanovit či měnit dopravní značení libovolně nebo jen proto, že si to vlastník příslušné komunikace přeje. Podle ust. § 78 odst. 2 citovaného zákona totiž 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. Musí tedy 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. Navrhovatel v této souvislosti poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008 - 100, podle něhož je při posuzování zákonnosti omezení osob dopravními značkami nutno zkoumat jeho proporcionalitu. To znamená, že je třeba poměřovat v kolizi stojící práva a hodnoty. V projednávaném případě na jedné straně zřejmě obavu vlastníka komunikace ze zhoršení jejího technického stavu, na straně druhé zájem navrhovatele na fungování výroby nábytku v jeho výrobním areálu. Areál je sice teoreticky přístupný i z druhé strany, ve směru od Komořan, avšak zde vozovka prochází starým železničním podjezdem omezujícím velikost vozidel, která jím mohou projet. Jediným skutečně plnohodnotný přístup je tedy ulicí Tománkovou od Rousínova. Zákaz vjezdu vozidel s okamžitou hmotností nad 9 t by v podstatě zamezil budoucímu využití areálu, neboť zásobování materiálem na výrobu a expedice výrobků probíhá právě vozidly s okamžitou hmotností přesahující uvedený limit. Dopravní omezení v ulici Tománkova je tak nejen neproporcionální, ale v podstatě šikanózní a znamená likvidaci podnikatelských aktivit navrhovatele - využití areálu na průmyslové bázi a ve větším rozsahu je podmíněno zajištěním adekvátní dopravní obslužnosti. Navrhovatel to považuje za nepřijatelný zásah do svého ústavně zaručeného práva podnikat. Podle jeho názoru byl odpůrce povinen, vzhledem k tomu, že stanovení místní úpravy provozu zasahuje do práv navrhovatele, odůvodnit, že uvažil kolizi zájmu na zachování řádného technického stavu komunikace na jedné straně a zájmu na zajištění dopravní obslužnosti přilehlého průmyslového areálu k podnikatelskému využití na straně druhé. Trvalého řešení uvedené kolize zájmů, které by bylo v souladu s principem proporcionality, nemůže být dosaženo faktickým vyloučením nákladní dopravy na předmětné komunikaci, nýbrž její opravou či přebudováním.

Z obsahu správního spisu a z listinných důkazů předložených navrhovatelem má Nejvyšší správní soud za prokázané, že Město Rousínov požádalo nedatovanou žádostí, doručenou odpůrci dne 10. 3. 2009, o stanovení místní úpravy provozu, konkrétně o doplnění dopravního značení na třech komunikacích na území této obce. Jednalo se za prvé o silnici III/0503 v místní části Kroužek, za druhé o silnici III/37931 - ulice Čsl. armády a za třetí o místní komunikaci - ulice Tománkova. Přílohou této žádosti byl „Návrh na doplnění trvalého dopravního značení v Rousínově“ zpracovaný firmou Trasig, s. r. o. obsahující plány konkrétního umístění nových dopravních značek. Na silnici III/0503 v Rousínově, místní část Kroužek, měla být doplněna informativní dopravní značka „IP10a – Slepá pozemní komunikace“. Na silnici III/37931 v Rousínově, ul. Čsl. armády, měly být doplněny zákazové dopravní značky „B24a – Zákaz odbočování vpravo“ a „B24b – Zákaz odbočování vlevo“. Na místní komunikaci v Rousínově, ulice Tománkova, měly být doplněny dvě zákazové dopravní značky, v obou případech „B13 - Zákaz vjezdu vozidel, jejichž okamžitá hmotnost přesahuje vyznačenou mez“, konkrétně 9 tun. Ve směru od Rousínova měla být tato dopravní značka na ulici Tománkova umístěna bezprostředně za křižovatkou s ulicí U Kapličky a ve směru do Rousínova bezprostředně před nadezdem, kterým ulice Tománkova překonává železniční trať, v blízkosti informativní značky „IS12 – Obec“ označující začátek obce Rousínov. Novým dopravním značením by tak v ulici Tománkova byl v úseku od křižovatky s ulicí U Kapličky až za nadezd nad železnici znemožněn provoz vozidel s okamžitou hmotností nad 9 t. „Návrh na doplnění trvalého dopravního značení v Rousínově“ byl opatřen souhlasem Policie ČR, Krajského ředitelství Policie Jihomoravského kraje a Dopravního inspektorátu Vyškov. Na základě této žádosti vydal odpůrce akt datovaný dnem 26. 3. 2009 a označený jako „Stanovení místní úpravy provozu na sil. III/37931 ul. Čsl. armády, III/503 – místní část Kroužek a MK ul. Tománkova v Rousínově“, v němž jako příslušný orgán státní správy podle ust. § 124 odst. 6 zákona o silničním provozu a v souladu s § 77 odst. 1 písm. c) citovaného zákona a vyhláškou č. 30/2001 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích a úprava řízení provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 30/2001 Sb.“) stanovil doplnění dopravního značení v uvedených lokalitách a stanovil k tomu určité podmínky. Tento akt neobsahuje odůvodnění, pouze poučení, že „toto stanovení není rozhodnutí podle správního řádu a tudíž se proti němu nelze odvolat“, a upozornění, že „vydáním tohoto stanovení dojde k omezení příjezdu vozidel nad 9 tun do bývalého areálu ÚP Rousínov“. Akt byl doručen Správě a údržbě silnic Jihomoravského kraje, p. o. k., a Městu Rousínov. Dne 22. 6. 2009 požádal navrhovatel o odstranění nově instalovaných zákazových dopravních značek na místní komunikaci ulice Tománkova zabraňující vjezd vozidel, jejichž okamžitá hmotnost přesahuje 9 t, popř. změnu dopravního značení tak, aby se nevztahovalo na vjezd vozidel dopravní obsluhy výrobního areálu navrhovatele v Rousínově na ulici Tománkova 34. Přípisem ze dne 8. 7. 2009 sdělil odpůrce navrhovateli, že jím požadovanou změnu neprovede, neboť instalaci dopravních značek zakazujících na vymezený úsek ulice Tománkovy vjezd vozidlům, jejichž okamžitá hmotnost přesahuje 9 t, provedl na žádost vlastníka komunikace, Města Rousínov.

V první řadě je třeba uvést, že stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích provedené způsobem zakládajícím pro účastníky silničního provozu odlišné povinnosti, než které by měli podle obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích, má povahu opatření obecné povahy v materiálním smyslu a lze tedy proti němu podat

návrh na jeho zrušení (popř. jeho části) podle ust. § 101a a násl. s. ř. s. Uvedenou právní otázku vyřešil Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008 - 100 (publikovaný pod č. 1794/2009 Sb. NSS a dostupný na www.nssoud.cz) a v dané věci není důvod se od závěrů vyslovených v tomto rozsudku odchýlit. V podrobnostech se proto odkazuje na argumentaci v něm uvedenou.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu však stanovil některé omezující podmínky aktivní legitimace k podání návrhu podle ust. § 101a a násl. s. ř. s. V bodech 31 až 34 usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, dostupné na www.nssoud.cz, uvedl, že „Aktivní procesní legitimace návrhu zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je (vedle splnění dalších podmínek, zejména toho, aby návrh měl obecné náležitosti předepsané zákonem) závislá na splnění zvláštních procesních podmínek tohoto návrhu definovaných zejména v § 101a odst. 1 s. ř. s., především ve větě první tohoto ustanovení, podle níž *„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“* (zvýraznění doplněno rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu). Přípustný je tedy ten návrh, který tvrdí zkrácení navrhovatele na jeho právech příslušným opatřením obecné povahy. Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Nestačí tedy, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucího k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry. (...) Bude-li již z obsahu samotných tvrzení navrhovatele (doplněných případně postupem podle § 37 odst. 5 věty první s. ř. s.) patrné, že i kdyby byla pravdivá, nemůže být navrhovatel (zejména pro povahu věci nebo jinou zcela zjevnou skutečnost) ve své právní sféře opatřením obecné povahy dotčen, je na místě odmítnout návrh jako nepřipustný podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení. Obecné podmínky přípustnosti návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s. tedy lze formulovat jen ve velmi abstraktní rovině, neboť splnění podmínek § 101a odst. 1 s. ř. s. je v podstatné míře závislé na tom, jaké opatření obecné povahy je napadeno.“

Navrhovatelova námitka proti stanovení místní úpravy provozu směřuje v rovině procesní proti celému opatření obecné povahy, ale z hmotněprávních námitek obsažených v návrhu, však zjevně vyplývá, že je na svých právech dotčen pouze jednou jeho částí, a sice tou, která se týká omezení vjezdu vozidel do ulice Tománkova.

V části směřující proti stanovení místní úpravy provozu na místní komunikaci v Rousínově, ulice Tománkova, kde byly doplněny dvě zákazové značky, v obou případech „B13 – Zákaz vjezdu vozidel, jejichž okamžitá hmotnost přesahuje vyznačenou mez“, konkrétně 9 t, je návrh navrhovatele přípustný, neboť tento logicky konsekventně tvrdí možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy, uvádí-li, že omezením vjezdu těžkých nákladních vozidel do dané lokality mu bude fakticky znemožněno podnikat v jím vlastněném areálu.

Nejvyšší správní soud již v citovaném rozsudku ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008 - 100, podrobně vyložil, že ust. § 129 odst. 1 zákona o silničním provozu ve znění účinném do 30. 3. 2008 vylučovalo, mimo jiné i pro stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích podle ust. § 77 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu, subsidiární použitelnost správního řádu. Od 1. 4. 2008 však v důsledku novelizace ust. § 129 odst. 1 zákona o silničním provozu, provedené zákonem č. 374/2007 Sb. (čl. IV. bodem 14) je na postup podle ust. § 77 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu správní řád subsidiárně aplikovatelný, a tím tedy v případě, že místní úprava provozu na pozemních komunikacích má mít materiálně povahu opatření obecné povahy, jsou aplikovatelná i ust. § 171 a násl. správního řádu o vydávání opatření obecné povahy.

Stanovení místní úpravy provozu na místní komunikaci v Rousínově, ulice Tománkova, kde byly doplněny dvě zákazové značky, povahu opatření obecné povahy zjevně má, neboť každému, kdo v místě jejich umístění touto ulicí projíždí, zakazuje jet tudý vozidlem s okamžitou hmotností vyšší než 9 t. Protože stanovení místní úpravy provozu bylo vydáno již za účinnosti zákona č. 374/2007 Sb., byl odpůrce povinen postupovat subsidiárně podle ust. § 171 a násl. správního řádu. Ten však takto nepostupoval, a tím zkrátil navrhovatele na jeho subjektivních procesních právech, neboť jako vlastníkovu výrobního areálu, dopravně obsluhovaného přes předmětnou místní komunikaci, mu mělo být umožněno uplatnit u odpůrce písemné či ústní připomínky nebo podat písemné námitky (§ 172 odst. 4 a 5 správního řádu). Tím, že mu toto nebylo umožněno, nemohly být při vydávání opatření obecné povahy zváženy ty aspekty, které znamenaly dotčení právní sféry navrhovatele. Opatření obecné povahy tedy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem a tato vada mohla mít vliv na zákonnost jeho vydání, neboť mohla mít za následek nepřípustné dotčení hmotných práv navrhovatele jako vlastníka výrobního areálu závislého na dopravní obsluze těžkými nákladními vozidly ulicí Tománkova. Kromě této vady opatření obecné povahy také neobsahovalo všechny zákonem stanovené náležitosti, když nebylo vůbec odůvodněno (§ 173 odst. 1 správního řádu).

Na základě shora uvedeného Nejvyšší správní soud dovodil, že návrh navrhovatele je důvodný, a to v té části, v níž se opatření obecné povahy dotýkalo jeho právní sféry, a proto ve výroku specifikovanou část napadeného opatření obecné povahy podle ust. § 101d odst. 2 věta první s. ř. s. zrušil.

Stanovení místní úpravy provozu v části týkající se silnice III/37931 v Rousínově, ul. Čsl. armády, kde byly doplněny zákazové značky „B24a – Zákaz odbočování vpravo“ a „B24b – Zákaz odbočování vlevo“ Nejvyšší správní soud podle ust. § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. odmítl jako návrh podaný osobou k tomu zjevně neoprávněnou. Přesto, že návrh navrhovatele v této části směřoval proti opatření obecné povahy v materiálním smyslu, neboť obě dopravní značky jsou značkami zákazovými, omezujícími každého, kdo místem, kde jsou umístěny, projíždí, v jeho svobodě volit, kudy při jízdě po pozemní komunikaci pojedje, nemůže jimi být navrhovatel, s ohledem na obsah jeho tvrzení (která byla jednoznačná, podrobná a zcela konzistentní a týkala se výlučně dotčení na právech ve vztahu k bývalému areálu ÚP Rousínov), dotčen ve své právní sféře, neboť místní úprava na silnici III/37931 v Rousínově, ul. Čsl. armády, se nachází v jiné části obce než areál ÚP Rousínov. I když i na tuto část opatření obecné povahy se vztahuje procesní vada, jak byla

výše konkretizována, nemohl pro tuto vadu Nejvyšší správní soud v této části opatření obecné povahy zrušit, neboť k tomu by bylo třeba, aby existoval přípustný návrh týkající se i jí. Ten zde ale, jak bylo výše uvedeno, není. Nejvyšší správní soud ostatně v usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, uvedl, že „k přípustnosti návrhu (...) navrhovateli nepostačí, aby namítal pouze takové porušení procedurálních pravidel, které mohlo sice objektivně vést k nezákonnosti opatření obecné povahy, avšak žádným způsobem nemohlo způsobit, že tato nezákonnost se dotkla jeho vlastní právní sféry. Přípustnost návrhu je totiž ve smyslu § 101a s. ř. s. dána tím, že navrhovatel tvrdí zkrácení svých vlastních práv; navrhovatel tedy nemá oprávnění podat actio popularis.“

Stanovení místní úpravy provozu v části týkající se silnice III/0503 v místní části Rusínova Kroužek, kde byla doplněna informativní dopravní značka „IP10a – Slepá pozemní komunikace“, není ani opatřením obecné povahy v materiálním smyslu, protože se nejedná o dopravní značku, která by zakládala pro účastníky silničního provozu odlišné povinnosti, než které by měli podle obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích, neboť se jedná o informativní značku provozní ve smyslu ust. § 12 odst. 1 písm. k) vyhlášky č. 30/2001 Sb. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud v této části návrh odmítl podle ust. § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., protože nebyla splněna podmínka řízení, když absentoval jeho předmět v podobě opatření obecné povahy v materiálním smyslu.

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto v souladu s ust. § 101d odst. 5 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků řízení nemá 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 26. srpna 2009

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu