



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a Mgr. Jany Brothánkové v právní věci navrhovatele: **Ing. K. Š.**, zast. JUDr. Markem Görgesem, advokátem se sídlem v Plzni, Žižkova 1737/52, proti odpůrci: **Městský úřad Nepomuk**, se sídlem v Nepomuku, Náměstí Augustina Němejce 63, 335 01, **za účasti osoby zúčastněné na řízení: Obec Mladý Smolivec**, se sídlem v Nepomuku, Mladý Smolivec 95, zast. JUDr. Andreou Rečkovou, advokátkou AK Vovsík, Rösch, Kocina a spol., se sídlem Malá 6, Plzeň, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy vydaných odpůrcem ze dne 29. 5. 2013, č. j. DOP/602/2013-Čas a ze dne 30. 5. 2013, č. j. DOP/894-2013-Čas, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 15. 10. 2013, č. j. 59 A 3/2013 - 102,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 15. 10. 2013, č. j. 59 A 3/2013-102, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

Kasační stížností se navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení rozsudku Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“) ze dne 15. 10. 2013, č. j. 59 A 3/2013 - 102, kterým byl zamítnut jeho návrh na zrušení opatření obecné povahy vydaných odpůrcem dne 29. 5. 2013 pod č. j. DOP/602/2013-Čas a dne 30. 5. 2013 pod č. j. DOP/894-2013-Čas.

Opatřením obecné povahy ze dne 29. 5. 2013, č. j. DOP/602/2013-Čas, odpůrce stanovil místní úpravu provozu formou umístění svislých stálých dopravních značek ve

staničení 1,420 km cyklostezky – Formanské stezky, situované na pozemcích parc. č. 895, 896 v k. ú. Starý Smolivec, parc. č. 922, 923, 924 v k. ú. Mladý Smolivec, parc. č. 1154 v k. ú. Radošice a parc. č. 790 v k. ú. Dožice v místě křížení se silnicí II/177 2 ks svislé dopravní značky C9a „Stezka pro chodce a cyklisty“ a 2 ks svislé dopravní značky C9b „Konec stezky pro chodce a cyklisty“.

Opatřením obecné povahy ze dne 30. 5. 2013, č. j. DOP/894/2013-Čas, odpůrce stanovil místní úpravu provozu formou umístění svislých stálých dopravních značek ve staničení 0,0000 km cyklostezky – Formanské stezky, situované na pozemcích parc. č. 895, 896 v k. ú. Starý Smolivec, parc. č. 922, 923, 924 v k. ú. Mladý Smolivec, parc. č. 1154 v k. ú. Radošice a parc. č. 790 v k. ú. Dožice v obci Dožice, 1 ks svislé dopravní značky C9a „Stezka pro chodce a cyklisty“ a 1 ks svislé dopravní značky C9b „Konec stezky pro chodce a cyklisty“, ve staničení 2,9500 km cyklostezky – Formanské stezky, situované na pozemcích parc. č. 895, 896 v k. ú. Starý Smolivec, parc. č. 922, 923, 924 v k. ú. Mladý Smolivec, parc. č. 1154 v k. ú. Radošice a parc. č. 790 v k. ú. Dožice v obci Starý Smolivec 1 ks svislé dopravní značky C9a „Stezka pro chodce a cyklisty“ a 1 ks svislé dopravní značky C9b „Konec stezky pro chodce a cyklisty“.

V podaném návrhu stěžovatel napadal opatření obecné povahy z důvodu rozporu s ustanovením § 78 odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů (užívání dopravních značek jen v takovém rozsahu a takovým způsobem, jak to nezbytně vyžaduje důležitý veřejný zájem). Dále namítá, že napadená opatření obecné povahy jsou též v rozporu s čl. 11 a čl. 26 Listiny základních práv a svobod, neboť byl znemožněn příjezd motorovými vozidly k nemovitostem ve vlastnictví navrhovatele, a tím bylo nepřipustně zasaženo do jeho vlastnického práva a práva na podnikání. Stěžovatel dále v návrhu poukazuje na to, že napadená opatření obecné povahy jsou též v rozporu s ustanovením § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), podle kterého správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem případu.

Krajský soud zamítl návrh stěžovatele s tím, že shledal veřejný zájem k umístění dopravních značek. Dále uvedl, že dochází-li k řetězení úkonů správního orgánu, je třeba, aby dotčená osoba své námitky uplatnila hned při prvním úkonu, kdy je to možné. Krajský soud má za to, že stěžovatelovy námitky, které byly uplatněny proti návrhům opatření obecné povahy, byly uplatnitelné již v rámci řízení o žádosti o stavební povolení. Při dalších úkonech správního orgánu je podle názoru soudu možno uplatňovat jen takové námitky, které nebylo možno uplatnit dříve, nebo takové, které rozporují souladnost tohoto úkonu s předchozím. Krajský soud nezpochybňuje stěžovatelův názor, že předmět stavebního řízení a postupu při umísťování dopravních značek není identický. Na rozdíl od něj však dospívá k závěru, že v rámci postupu při umísťování dopravních značek již není možné měnit pravomocně povolený (a následně zkolaudovaný) způsob užívání stavby. Taková změna by jako v tomto případě znamenala rizika pro bezpečnost a plynulost provozu a kromě toho by měla velmi citelné finanční následky.

II. Shrnutí argumentace obsažené v kasační stížnosti

pokračování

Stěžovatel uplatňuje v kasační stížnosti důvody dle ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.; namítá tedy nesprávné posouzení právní otázky soudem, současně má za to, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

Stěžovatel předně konstatuje, že stavební řízení a řízení o vydání opatření obecné povahy ke stanovení místní úpravy silničního provozu jsou dvě samostatná správní řízení s odlišným předmětem; tato skutečnost je přitom dle stěžovatele určující pro další právní posouzení věci. K argumentu odpůrce, že se měl bránit již ve fázi stavebního řízení, stěžovatel podotýká, že nebyl účastníkem stavebního řízení, ač jím být měl; v rozhodnutí stavebního úřadu nebyl označen jako účastník řízení, stavební povolení bylo doručováno veřejnou vyhláškou, přitom má za to, že nebyly splněny podmínky pro takový způsob doručení, neboť stěžovatel není osobou neznámého pobytu ani nebylo prokázáno, že se jedná o řízení s velkým počtem účastníků ve smyslu ust. § 144 správního řádu.

Stěžovatel má za to, že jde-li v daném případě o dvě samostatná řízení s odlišným předmětem, může každý účastník správního řízení, resp. adresát v případě opatření obecné povahy, v daném řízení uplatňovat veškerá svá vyjádření vztahující se k předmětu řízení. Na tom nic nemění skutečnost, pokud se řízení v určitém směru prolínají. Takový výklad lze vysledovat i v rozhodování soudů. Obdobnou situaci řešil, byť ve sporu o účastenství Městský soud v Praze v rozhodnutí ze dne 4. 6. 2009, č. j. 10 Ca 381/2007-113, na jehož závěry stěžovatel odkazuje.

Stěžovatel poukazuje na ust. § 1 odst. 2 stavebního zákona, z něhož vyplývá, že tento zákon upravuje řízení ve věcech povolování staveb a jejich změn, terénních úprav a zařízení a odstraňování staveb, atd. Z ust. § 77 zákona č. 361/2010 Sb., o provozu na pozemních komunikacích naopak vyplývá, že stanovení místní úpravy silničního provozu je jeden ze způsobů omezení obecného užívání pozemní komunikace a je o něm rozhodováno v samostatném řízení. Zákon nepředpokládá, že by v některých případech mělo mít rozhodování o stanovení místní úpravy silničního provozu jiný režim, např. být součástí stavebního řízení. Výsledkem tohoto řízení je umístění dopravního značení a tedy omezení obecného užívání pozemní komunikace.

Stěžovatel nesouhlasí s názorem soudu, že je třeba rozlišovat dvě situace, zda umístění dopravního značení je úkonem správního orgánu samo o sobě nebo zda mu předchází jiný úkon či jiné úkony správního orgánu. Stěžovatel se domnívá, že úvaha soudu o tom, že v případě řetězení úkonů správního orgánu je třeba, aby dotčená osoba uplatnila námitky hned při prvním úkonu, kdy je to možné, tedy konkr. měl stěžovatel uplatnit své námitky již v rámci řízení o stavebním povolení, nemá oporu v zákoně. Stanovení místní úpravy je v zákoně stanoveno jednotně, a to v případě, že je umísťováno dopravní značení ukládající adresátům nové povinnosti, prostřednictvím opatření obecné povahy.

V daném případě má řízení o stanovení místní úpravy silničního provozu svůj vlastní předmět řízení daný veřejným zájmem na zajištění bezpečnosti a plynulosti na pozemních komunikacích. Nelze proto odmítnout námitky stěžovatele s poukazem, že je měl uplatnit v jiném řízení.

Stěžovatel nesouhlasí ani s úvahou soudu, že v rámci postupu při umísťování dopravních značek již není možné měnit pravomocně povolený (a následně zkolaudovaný) způsob užívání stavby. Taková změna by, jako v tomto případě, dle názoru soudu znamenala rizika pro bezpečnost a plynulost provozu, a kromě toho by měla citelné finanční následky.

Podle názoru stěžovatele zde soud nesprávně ztotožňuje pojem „účel užívání stavby dle stavebního zákona“ s pojmem místní úprava provozu na pozemních komunikacích. Stavební zákon v žádném ze svých ustanovení výslovně neupravuje, jak má být vymezen účel užívání stavby pozemní komunikace. Zákon o provozu na pozemních komunikacích ovšem naopak zcela pregnantně stanoví, že komunikace získá status cyklostezky umístěním dopravní značky v procesu stanovení místní úpravy silničního provozu. Stěžovatel připouští, že si umí představit, že by zákonodárce mohl lépe provázat rozhodování o místní úpravě provozu v případě stavby nové komunikace, nicméně tak tomu v současné chvíli není.

V té souvislosti ovšem stěžovatel navíc poukazuje na to, že v dané situaci se nejednalo o stavbu nové pozemní komunikace. Jednalo se o umístění dopravního značení na stávající místní komunikaci. Je proto možné na věc nazírat též obrácenou optikou, tedy, že z pohledu veřejného zájmu významnější změnou je právě změna dopravního značení na stávající pozemní komunikaci, přičemž skutečnost, že současně proběhlo zpevnění povrchu takové komunikace v režimu stavebního zákona je méně významná. Zákon nestanoví pořadí obou správních řízení. V zásadě nic nebránilo tomu, aby obě řízení proběhla časově obráceně. I z tohoto pohledu je zřejmé, že stanovení místní úpravy silničního provozu není nijak závislé na správním řízení o vydání stavebního povolení. To, že byla místní úprava provozu stanovena až v návaznosti na stavební povolení, nezbavuje obě řízení jejich samostatnosti, tím spíše ne v tomto konkrétním případě, kdy se nejednalo o stavbu nové komunikace.

Stěžovatel z důvodu nesprávnosti výše uvedených dílčích úvah soudu považuje za nesprávný jeho konečný závěr, který přijal ohledně návrhového bodu stěžovatele týkajícího se rozporu napadených opatření obecné povahy s jeho právem vlastnit majetek a s právem na podnikání, když soud uzavřel: *„Jelikož na předmětné komunikaci nebyl zákaz provozu motorových vozidel vydán sám o sobě, nýbrž v návaznosti na předchozí stavební řízení (realizaci stavby), mohly mít navrhovatelovy námitky, že se nepřipustně zasahuje do jeho vlastnického práva a práva na podnikání, relevanci v onom stavebním řízení, z povahy věci ji však nemohou mít až v rámci postupu při umísťování dopravního značení.“*

Ve světle výše uvedených argumentů má stěžovatel za nesprávné též posouzení existence veřejného zájmu na zajištění bezpečnosti a plynulosti na předmětné komunikaci. V řízení nebylo prokázáno, že komunikace před stavbou byla obtížně sjízdná, tak jak tento názor vyslovil soud v odůvodnění rozhodnutí. Komunikace byla naopak vždy sjízdná, tím spíše pro traktory a zemědělskou techniku, která je nyní z možnosti užívání komunikace vyloučena.

Závěr soudu, že po zpevnění povrchu neočekávají uživatelé pohyb motorových vozidel, není opodstatněný. Naopak, pohyb motorových vozidel uživatelé neočekávají

pokračování

právě a jedině v souvislosti s umístěním dopravních značek cyklostezka, které jsou předmětem napadených opatření obecné povahy.

Stěžovatel setrvává na svém stanovisku, že veřejný zájem na zajištění přístupu k pozemkům v jeho vlastnictví, též zájem na obslužnosti dalších přiléhajících pozemků a současně zachování obecného užívání místní komunikace převyšuje nad zájmem na zřízení cyklostezky s vyloučením vjezdu motorových vozidel. Z výše uvedeného je zřejmé, že nesprávné vyhodnocení existence veřejného zájmu v řízení před soudem přitom mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Stěžovatel má za to, že na základě tvrzení a důkazů, které v řízení před soudem navrhl, lze dovodit porušení jeho práva vlastnit majetek i jeho práva na podnikání vydáním napadených opatření obecné povahy. Stěžovatel má za to, že jsou též splněny podmínky, aby Nejvyšší správní soud z těchto důvodů zrušil napadená opatření obecné povahy ve smyslu ustanovení § 110 odst. 2 písm. b) s. ř. s.

Stěžovatel tedy z důvodu, že napadené rozhodnutí je nezákonné pro nesprávné posouzení právní otázky a dále proto, že se domnívá, že je možné na základě dosavadních podkladů rozhodnout o zrušení napadených opatření obecné povahy, navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudkem zrušil rozhodnutí Krajského soudu v Plzni a současně zrušil napadená opatření obecné povahy vydané Městským úřadem Nepomuk a přiznal navrhovateli náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti a řízení předcházejícího, a to ve výši jejich dodatečné specifikace, k rukám právního zástupce navrhovatele, in eventum, aby zrušil rozhodnutí Krajského soudu v Plzni a věc mu vrátil k novému projednání a přiznal navrhovateli náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, a to ve výši jejich dodatečné specifikace, k rukám právního zástupce navrhovatele.

Odpůrce písemné vyjádření ke kasační stížnosti nepodal.

III. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení ke kasační stížnosti

Osoba zúčastněná na řízení se plně ztotožňuje se všemi závěry krajského soudu v napadeném rozhodnutí uvedenými. Zejména pak podporuje názor krajského soudu, podle něhož je v případě řetězení úkonů správního orgánu třeba, aby dotčená osoba své námitky uplatnila hned při prvním úkonu, kdy je to možné.

Pokud navrhovatel tvrdí, že napadenými opatřeními obecné povahy byl znemožněn příjezd motorovými vozidly na jeho pozemky, a tím omezeno jeho vlastnické právo a právo na podnikání, měl tyto námitky uplatnit již formou připomínek k návrhu územního plánu, se kterým byl navrhovatel seznámen. Navrhovatel měl dále možnost uplatnit své připomínky v průběhu stavebního řízení, v rámci něhož již bylo mimo jiné řešeno dokonce i budoucí umístění dopravního značení.

Osoba zúčastněná na řízení v této souvislosti opakovaně zdůrazňuje, že navrhovatel žádné námitky shora uvedeného charakteru v průběhu obou řízení až do jejich pravomocného skončení nevzněl, ačkoli byl se záměrem osoby zúčastněné na řízení

vybudovat cyklostezku seznámen již od samého počátku územního řízení. Skutečnost, že má být provedením stavby cyklostezky zasaženo do jeho vlastnického práva a práva na podnikání, navrhovatel namítá až ve fázi, kdy je finančně značně nákladná stavba hrazená z veřejných prostředků dokončena a kdy již není možno měnit zkolaudovaný způsob jejího užívání a s ním související umístění dopravních značek.

Z důvodů uvedených shora se osoba zúčastněná na řízení domnívá, že citované argumenty navrhovatele jsou v této fázi stavby zcela bezpředmětné a nemělo by k nim být v žádném směru přihlíženo.

Osoba zúčastněná na řízení dále nesouhlasí s tvrzením navrhovatele, který namítá rozpor napadených opatření obecné povahy s veřejným zájmem ve smyslu ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu, když se naopak domnívá, že přijaté řešení je plně v souladu s veřejným zájmem.

Podle názoru osoby zúčastněné na řízení lze veřejný zájem v případě napadených opatření obecné povahy vyjádřit souhrnem několika dílčích legitimních veřejných zájmů. Prvně je třeba zdůraznit, že již od počátku územního řízení bylo zřejmé, že stavba představuje cyklostezku, tedy stezku určenou pro cyklisty a pěší chodce. Za účelem provedení takto definované stavby bylo vedeno i stavební řízení, jehož výsledkem bylo vydání pravomocného stavebního povolení pro výstavbu cyklostezky, v rámci něhož bylo řešeno i umístění dopravního značení. Osoba zúčastněná na řízení spatřuje v umístění dopravního značení na cyklostezce logické vyústění celého procesu územního a stavebního řízení a naplnění veřejného zájmu na dokončení stavby prováděné řádně, v souladu se zákonem a za účelem uspokojování veřejných potřeb.

Stavba je řádně zkolaudována jako cyklostezka, tedy stavba určená pro cyklisty a pěší chodce a vedle cyklistů je využívána zejména maminkami s kočárky a malými dětmi. Pokud by byl na cyklostezku povolen vjezd motorovým vozidlům, došlo by nejen k popření samotného účelu a významu stavby, ale zejména k výraznému ohrožení bezpečnosti osob, které stavbu využívají a které nepředpokládají, že cyklostezka bude užívána rovněž motorovými vozidly. Osoba zúčastněná na řízení považuje právě zájem na zajištění života, zdraví a bezpečnosti osob stavbu využívajících za veřejný zájem nejvyššího významu, který nesmí být v žádném směru ohrožen.

Pro výjimečné potřeby vlastníků okolních pozemků, kteří na nich hospodaří, pak přichází v úvahu udělení výjimky z místní a přechodné úpravy provozu na místních komunikacích ve smyslu ustanovení § 77 odst. 6 zákona o pozemních komunikacích. Osoba zúčastněná na řízení v této souvislosti podotýká, že navrhovatel hospodaří v tzv. půdních blocích (lánech) a má na veškeré takto obhospodařované pozemky přístup z jiných přístupových cest, tedy pokud výstavbou cyklostezky přišel o jednu z možných přístupových cest na svůj půdní blok, nebylo do jeho práv zasaženo takovým způsobem, který by měl způsobit nezákonnost napadených rozhodnutí či postupu správních orgánů či správního soudu. Kromě toho má navrhovatel možnost požádat si o udělení výjimky ve smyslu ustanovení § 77 odst. 6 zákona o pozemních komunikacích. Navrhovatel této možnosti „na oko“ využil, avšak záměrně nesplnil podmínky pro udělení výjimky stanovené a při jednání soudu pak dokládal, že mu nebyla udělena.

pokračování

V neposlední řadě je třeba zmínit veřejný zájem na účelném vynakládání veřejných prostředků, když stavba cyklostezky byla financována prostřednictvím dotace ve výši zhruba 12 000 000 Kč, jejíž poskytnutí je vázáno na splnění řady podmínek, mimo jiné umístění dopravního značení na cyklostezce pod dobu minimálně 5 let.

Pominout nelze ani ostatní dílčí veřejné zájmy, jako je veřejný zájem na rozvoji turistického ruchu v oblasti či veřejný zájem na zajištění sportovního vyžití občanů.

Závěrem tohoto vyjádření si osoba zúčastněná na řízení dovoluje poukázat na skutečnost, že se nejedná o jediný případ, kdy navrhovatel nechal vědomě uplynout veškeré lhůty, které mu zákon stanoví, za účelem uplatnění jim tvrzených práv, aniž by využil možnosti svá práva uplatnit a následně vyvolal soudní či jiný obdobný spor.

S ohledem na výše uvedené osoba zúčastněná na řízení navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatele zamítl.

IV. Replika stěžovatele k vyjádření osoby zúčastněné na řízení

V replice k vyjádření osoby zúčastněné na řízení stěžovatel mimo jiné uvádí, že teprve vydáním napadeného opatření obecné povahy bylo určeno, že komunikace bude užívána nejen cyklisty, ale i chodci. Tato skutečnost tedy také svědčí v kasační stížnosti podrobně odůvodněnému názoru stěžovatele, že stanovení místní úpravy silničního provozu je nezávislé na obsahu stavebního povolení a že správní řízení o vydání opatření obecné povahy stanovující místní úpravu silničního provozu má samostatný předmět řízení a je samostatným řízením odlišným od řízení stavebního.

Pokud osoba zúčastněná na řízení apeluje na veřejný zájem nejvyššího významu - zajištění života, zdraví a bezpečnosti osob stavbu využívajících, tak je třeba poukázat na rozpor v jejích tvrzeních, kdy doporučuje řešení cestou udělení výjimky z místní úpravy silničního provozu. Udělení výjimek podle názoru stěžovatele může být pro život a zdraví osob pohybujících se na předmětné komunikaci mnohem nebezpečnější, neboť osoby využívající cyklostezku nebudou o rozsahu a množství těchto výjimek vůbec informovány a nebudou na stavbě (cyklostezce) očekávat žádnou překážku. Pokud naopak bude zcela zjevné, že komunikace slouží provozu všech vozidel, bude obezřetnost cyklistů jistě vyšší. Tvrzení osoby zúčastněné na řízení o přístupnosti všech stěžovatelem obhospodařovaných pozemků z jiných přístupových cest stěžovatel odmítá jako nesprávné. Tato skutečnost nebyla sice předmětem dokazování v řízení u krajského soudu, učinil ji však nespornou odpůrce, který ve svém závěrečném návrhu uvedl, že „v jeho vlastnictví (stěžovatele) jsou i pozemky, ke kterým není žádná přístupová cesta, jsou uprostřed polí, jiných vlastníků“.

Pro úplnost v reakci na tvrzení osoby zúčastněné na řízení o hospodaření stěžovatele v půdních blocích stěžovatel upřesňuje, že vytvoření ucelených hospodářských jednotek (zatímní bezúplatné užívání založené zákonem č. 284/1991 Sb., ve znění zákona č. 38/1993 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech) bylo ve vztahu k pozemkům stěžovatele provedeno v roce 1996 Zákonem č. 503/2012 Sb., o Státním

pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, se podle ustanovení § 25 zatímní bezplatné užívání ruší, pokud se účastníci tohoto vztahu nedohodnou jinak. Usnesením č. 9/13 a č. 11/13 z veřejného zasedání zastupitelstva obce Mladý Smolivec s výčtem všech pozemků ve vlastnictví obce, zahrnutých do projednané a schválené jednoduché pozemkové úpravy se ruší toto zatímní bezúplatné užívání. Jednostranným rozhodnutím obce Mladý Smolivec (osoby zúčastněné na řízení) je stěžovatel nucen navrátit se k hospodaření na pozemcích, v projektu JPÚ značených jako pozemky vlastní.

Stěžovatel dále uvádí, že je nesporné, že napadeným opatřením obecné povahy došlo k omezení dosavadního přístupu k pozemkům v jeho vlastnictví tím, že stávající účelová komunikace přístupná každému byla změněna na stezku pro cyklisty a pěší. Pro stěžovatele je zamezení přístupu k jeho pozemkům nepochybně důležitým motivem pro procesní obranu.

Stěžovatel nebyl účasten řízení o vydání stavebního povolení vydaného Městským úřadem Nepomuk ani řízení o změně stavby před jejím dokončením vedeného o žádosti o prodloužení platnosti stavebního povolení, a to z důvodu, že písemnosti v těchto řízeních byly účastníkům řízení doručovány veřejnou vyhláškou. Je zcela obvyklé, že tento způsob doručování vede ke ztrátě možnosti se řízení zúčastnit, neboť je zcela mimo reálné možnosti dotčených osob sledovat celoživotně obsah úředních desek. Pokud tedy stěžovatel zahájil procesní obranu svých práv teprve v okamžiku, kdy se o stavbě skutečně dozvěděl, lze mu to stěží vyčítat. Stěžovatel se tedy nejprve pokusil zvrátit existenci vydaného stavebního povolení cestou obnovy řízení, v níž namítal právě zejména nezákonnost postupu při doručování, a následně brojí proti napadenému opatření obecné povahy.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Kasační stížnost je podle ustanovení § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a jsou v ní namítány důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) „s. ř. s.“, tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud se nejprve musel zabývat námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu; teprve poté, dospěje-li kasační soud k závěru, že napadené rozhodnutí přezkoumatelné je, může se zpravidla zabývat dalšími stížnostními námitkami (viz například rozsudek zdejšího soudu ze dne 8. 3. 2005, č. j. 3 As 6/2004 - 105, publikovaný pod č. 617/2005 Sb. NSS). Podle konstantní judikatury se za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů považuje například takové rozhodnutí, v němž

pokračování

nebyly vypořádány všechny žalobní námitky; dále rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval za nedůvodnou a proč žalobní námitky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené; rozhodnutí, z něhož není zřejmé, jak byla naplněna zákonná kritéria, případně by nepřezkoumatelnost rozhodnutí byla dána tehdy, pokud by spis obsahoval protichůdná sdělení a z rozhodnutí by nebylo zřejmé, které podklady byly vzaty v úvahu a proč (srov. například rozsudky ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006 - 36, publ. pod č. 1389/2007 Sb. NSS, ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 As 10/2005 - 298, publ. pod č. 1119/2007 Sb. NSS, ze dne 11. 8. 2004, č. j. 5 A 48/2001 - 47, publ. pod č. 386/2004 Sb. NSS nebo rozsudek ze dne 17. 9. 2003, č. j. 5 A 156/2002 - 25, publ. pod č. 81/2004 Sb. NSS).

Nejvyšší správní soud v intencích výše uvedeného tedy konstatuje, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný a jak uvážil o pro věc zásadních skutečnostech (uplatněných žalobních bodech), resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Uvedené pak musí nalézt svůj odraz v odůvodnění dotčeného rozhodnutí. Současně z rozsudku musí být patrné, jak se správní soud vypořádal se vznesenými žalobními body a k nim se vztahující zásadní žalobní argumentací. Ponechat stranou nelze ani okolnost, že odůvodnění soudního rozhodnutí v podstatě předurčuje možný rozsah opravného prostředku vůči němu ze strany účastníků řízení. Pokud by soudní rozhodnutí vůbec neobsahovalo odůvodnění nebo by nereflektovalo na žalobní námitky a zásadní argumentaci, o kterou se opírá, pomíjelo by jednotlivá podání stěžovatele a námitky v nich uvedené, mělo by to nutně za následek jeho zrušení pro nepřezkoumatelnost.

Nejvyšší správní soud shledal rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný, a to z důvodů níže uvedených.

Stěžovatel navrhoval zrušení opatření obecné povahy - dopravní značení, konkr. „Stezka pro chodce a cyklisty“ a „Konec stezky pro chodce a cyklisty“. Dopravní značka „Stezka pro chodce a cyklisty“ a značka označující její ukončení jsou značkami příkazovými [viz ustanovení § 10 odst. 1 písm. m) a n) vyhlášky 30/2001 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích a úprava a řízení provozu na pozemních komunikacích], o jejich povaze jako opatření obecné povahy není pochyb (viz níže).

Podle ustanovení § 61 odst. 1 a 2 zákona o silničním provozu je obecná úprava provozu na pozemních komunikacích stanovena tímto zákonem. Místní úprava provozu na pozemních komunikacích je pak úprava provozu na pozemních komunikacích provedená dopravními značkami, světelnými, případně i doprovodnými akustickými signály nebo dopravními zařízeními.

Dopravní značky zákon rozeznává svislé a vodorovné, přičemž u svislých rozlišuje značky výstražné, zákazové, příkazové, informativní, značky upravující přednost a dodatkové tabulky (ustanovení § 62 odst. 1, § 63 odst. 1 zákona). Význam, užití, provedení a tvary dopravních značek a jejich symbolů stanoví prováděcí předpis (ustanovení § 62 odst. 5 zákona, 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). Podle ustanovení § 6 odst. 1 vyhlášky č. 30/2001 Sb. platí svislá dopravní značka umístěná vedle vozovky nebo nad vozovkou pro celou vozovku v daném směru jízdy; výjimku tvoří dopravní značka upravující zákaz zastavení nebo zákaz stání, která platí jen pro tu stranu pozemní komunikace, u které je umístěna [ustanovení § 6 odst. 2 písm. b) vyhlášky].

V souladu s ustanovením § 76 odst. 1 zákona o silničním provozu je místní úprava provozu na pozemních komunikacích nadřazena obecné úpravě provozu na pozemních komunikacích, přičemž postup při stanovení místní úpravy je upraven v ustanovení § 77 zákona o silničním provozu. Podle něj 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 § 12 odst. 7 věty druhé zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, je samostatná stezka pro cyklisty podle své povahy a umístění buď místní komunikací IV. třídy, nebo účelovou komunikací.

Pod dopravní značkou je třeba rozumět jednoduchý piktogram, komunikační bázi, která je součástí komplexního systému pravidel silničního provozu upravených zákonem o silničním provozu a vyhláškou č. 30/2001 Sb.

Posouzením dopravní značky jako opatření obecné povahy se zabýval Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98 (publikovaný pod č. 740/2006 Sb. NSS), nebo rozsudku ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008 - 100 (publikovaný pod č. 1794/2009 Sb. NSS). Z citované judikatury a odborné literatury přesvědčivě plyne, že právě stanovení dopravního značení představuje typický 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.

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 ustanovení § 101a a násl. s. ř. s. Pokud však oproti obecné úpravě provozu z dopravní značky žádná povinnost odlišného chování neplyne, není dán žádný racionální důvod takovouto značku označovat za opatření obecné povahy. Opatření obecné povahy jsou tedy typicky zákazové a příkazové značky, značky upravující přednost; nikoliv však značky výstražné a ty informativní značky, které pouze poskytují účastníkovi provozu na pozemních komunikacích nutné informace, příp. slouží k jeho orientaci.

pokračování

Ve věci není sporu o tom, že stavební řízení (povolení stavby cyklostezky) a řízení o umístění dopravního značení (opatření obecné povahy) jsou samostatnými řízeními s vlastním předmětem a vlastní procesní úpravou, obsaženou dílem ve stavebním zákoně a dílem v zákoně o silničním provozu a dalších prováděcích předpisech. K takovému závěru správně dospěl i krajský soud. Nelze však již přisvědčit krajskému soud v závěru, který poté učinil, pokud konstatoval, že *„je třeba rozlišovat dvě situace: zda umístění dopravního značení je úkonem správního orgánu samo o sobě nebo zda mu předchází jiný úkon či jiné úkony správního orgánu. Je-li zde takové řetězení úkonů správního orgánu, je třeba, aby dotčená osoba své námitky uplatnila hned při prvním úkonu, kdy je to možné.Soud má za to, že navrhovatelovy námitky, které byly uplatněny proti návrhům opatření obecné povahy, byly uplatnitelné již v rámci řízení o žádosti obce o stavební povolení. Při dalších úkonech správního orgánu je podle názoru soudu možno uplatňovat jen takové námitky, které nebylo možno uplatnit dříve, nebo takové, které rozporují souladnost tohoto úkonu s předchozím. Soud nezpochybňuje navrhovatelův názor, že předmět stavebního řízení a postupu při umísťování dopravních značek není identický. Na rozdíl od navrhovatele však dospívá k tomu, že v rámci postupu při umísťování dopravních značek již není možné měnit pravomocně povolený (a následně zkolaudovaný) způsob užívání stavby. Taková změna by jako v tomto případě znamenala rizika pro bezpečnost a plynulost provozu a kromě toho by měla velmi citelné finanční následky.*

Způsob oznamování úkonů správního orgánu ve stavebním řízení (ani jiné záležitosti tohoto pravomocně skončeného správního řízení) v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy umísťujících dopravní značky přezkoumávat nelze..... Lze tak uzavřít: jelikož na předmětné komunikaci nebyl zákaz provozu motorových vozidel vydán sám o sobě, nýbrž v návaznosti na předchozí stavební řízení (a realizaci stavby), mohly mít navrhovatelovy námitky, že se nepřipustně zasahuje do jeho vlastnického práva a práva na podnikání, relevanci v onom stavebním řízení, z povahy věci ji však nemohou mít až v rámci postupu při umísťování dopravního značení.“

Krajský soud tento svůj úsudek však nikterak přezkoumatelným způsobem neodůvodnil, neuvedl na základě, jakých úvah k takovému závěru dospěl a ani jej nepodložil zákonným ustanovením, z něhož by vycházel. Pouhé konstatování, že *má krajský soud za to, že je třeba rozlišovat dvě situace*, za kterých je vydáváno opatření obecné povahy, činí rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů rozhodnutí. Nejvyšší správní soud proto musel přisvědčit kasační námitce stěžovatele, když se z výše uvedeného důvodu krajský soud nezabýval některými žalobními námitkami stěžovatele.

Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že výše uvedený názor krajského soudu nemá oporu v zákoně. Správní řád v ustanoveních týkajících se opatření obecné povahy postup uvedený soudem nezná, stejně tak nelze tento postup vysledovat ani v ustanoveních hlavy první či druhé správního řádu, která se použijí pro řízení ve věci opatření obecné povahy obdobně. Ze správního řádu, kde je opatření obecné povahy a námitky proti němu upraveno, povinnost, že dotčená osoba musí své námitky uplatnit hned při prvním úkonu, kdy je to možné, nevyplývá. Zákonodárce ve správním řádu takového pravidlo neupravil (tak, jak to učinil např. v ustanovení § 114 odst. 2 stavebního zákona: *„K námitkám*

účastníků řízení, které byly nebo mohly být uplatněny při územním řízení, při pořizování regulačního plánu nebo při vydání územního opatření o stavební uzávěře anebo územního opatření o asanaci území, se nepřibližují.“).

Řízení o opatření obecné povahy a stavební řízení mají odlišný předmět řízení., často odlišný okruh účastníků, resp. subjektů oprávněných podat námitky, popř. odlišný rozhodující správní orgán.

Zatímco předmětem stavebního řízení bylo povolení cyklostezky jako stavby, v řízení o návrhu opatření obecné povahy se jedná o umístění dopravních značek. Rozdíl v předmětu řízení je zřejmý, ostatně ani krajský soud tuto skutečnost nerozporuje, pouze dospívá k závěru, že klíčovým je řetězení úkonů správního orgánu, tento závěr však postrádá oporu v zákoně.

Jak Nejvyšší správní soud poznamenal např. v rozsudku ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008 - 100, základní kontury podmínek pro přijetí daného opatření obecné povahy lze nalézt v ustanovení § 77 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu, které vymezuje pravomoc, působnost a zákonnou podmínku pro přijetí tohoto typu rozhodnutí. V tomto ustanovení se v odstavci prvním písm. c) uvádí, 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. Z tohoto ustanovení lze dovodit tři postupné kroky při stanovení místní úpravy provozu na pozemní komunikaci: 1) vyžádání písemného vyjádření příslušného orgánu policie, 2) samotné stanovení místní úpravy provozu na pozemní komunikaci a 3) faktická realizace místní úpravy v terénu. Jde tedy o zcela samostatné řízení s vlastní právní úpravou. I toto svědčí ve prospěch skutečnosti, že řízení o návrhu opatření obecné povahy je samostatné řízení.

Nejvyšší správní soud nad rámec uvedeného konstatuje, že, jak vyplynulo ze spisového materiálu, ve stavebním řízení byla specifikace umístění dopravního značení velmi obecná, nebylo možno seznat, kde přesně bude dopravní značení umístěno, případně zda se bude jednat o standardní značení označující cyklostezku či značení jiné, popřípadě zda bude u dopravní značky dodatková tabulka dle ustanovení § 63 odst. 1 písm. f) zákona o silničním provozu, která zpřesňuje, doplňuje nebo omezuje význam dopravní značky, pod kterou je umístěna. I z tohoto důvodu se mohl stěžovatel popř. stěží bránit již ve stavebním řízení. Nicméně i kdyby ve stavebním řízení byly všechny tyto informace sděleny, nemůže to znamenat, že by stěžovatel (či jakákoli jiná dotčená osoba) byl zbaven práva podávat připomínky či námitky v řízení o návrhu opatření obecné povahy.

Nelze opomenout ani fakt, že obě řízení se liší rovněž okruhem subjektů, kteří mohou námitky podat. Ve stavebním řízení je navíc omezeno právo podávat námitky taxativně stanoveným okruhem osob, jakož i toho, čeho se mohou námitky týkat (proti projektové dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavby nebo požadavkům dotčených orgánů). Podle stavebního zákona mohou námitky v rámci stavebního řízení podat ti, jejichž vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu nebo opatření nebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě, je přímo dotčeno. V řízení o návrhu opatření obecné povahy mohou podat námitky vlastníci

pokračování

nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, nebo, určí-li tak správní orgán, i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny. Námitky proti návrhu opatření obecné povahy tak mohou podat nejen vlastníci, ale i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, určí-li tak správní orgán.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že dovedeno ad absurdum by podle názoru krajského soudu dotčení vlastníci nemovitostí byli povinni podat námitky ve stavebním řízení, ale „jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, určí-li tak správní orgán“, které by nebyly účastníky stavebního řízení, by mohly podat námitky až v řízení o návrhu opatření obecné povahy.

Lze tak uzavřít, že vydání povolení stavby (cyklostezky) a vydání opatření obecné povahy (umístění dopravního značení) jsou výsledkem zcela odlišných samostatných řízení v daném případě po sobě jdoucích, s vlastním předmětem řízení a i odlišným okruhem účastníků, resp. osob oprávněných podat námitky, kdy, přestože stavební řízení předchází řízení o opatření obecné povahy a stanovuje určité obecné skutečnosti, které se navazujícího řízení budou týkat (v pravomocném stavebním povolení je stavba výslovně označena jako cyklostezka a v popisu stavby se mj. uvádí: *V rámci stavby ... bude provedeno svislé dopravní značení na cyklistické stezce a na silnici II/177 v místě křížení s cyklistickou stezkou.*), řízení o opatření obecné povahy musí být vedeno v intencích zákona při zachování veškerých práv dotčených osob.

Pokud se krajský soud s námitkou stěžovatele, že vydaným opatřením obecné povahy je nepřipustně zasaženo do jeho vlastnického práva a práva na podnikání, vypořádal tak, že odkázal na její relevanci v řízení stavebním, a v rámci řízení o opatření obecné povahy (umístění dopravních značek) se jí nezabýval, nelze mu přisvědčit.

Nejvyšší správní soud shledal rozsudek krajského soudu v této části nepřezkoumatelný, neboť v jeho odůvodnění zcela absentuje odkaz na relevantní právní úpravu, z níž by bylo lze dovodit jím vyslovený závěr o nutnosti odlišit dvě situace, zda umístění dopravního značení je úkonem správního orgánu samo o sobě nebo zda mu předchází jiný úkon či úkony správního orgánu; v tomto kontextu lze shledat opodstatněným i kasační důvod uplatněný stěžovatelem dle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť k právní závěry, které krajský soud učinil, nemají oporu v zákoně.

S přihlédnutím k uvedenému Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu dle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení; v něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí ve věci (ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (ustanovení § 53 odst. 3, ustanovení § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 17. července 2014

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu