



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci navrhovatelky: **OMMIX s. r. o.**, se sídlem tř. T. Bati 1566, Otrokovice, zastoupená Mgr. Davidem Běhalem, advokátem se sídlem Kvítková 1575, Zlín, proti odpůrci: **Městský úřad Bystřice pod Hostýnem**, se sídlem Masarykovo nám. 137, Bystřice pod Hostýnem, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Zamítnutí návrhu na odstranění dopravní značky B13 „zákaz vjezdu všech vozidel, jejichž okamžitá hmotnost překračuje vyznačenou mez“ se symbolem 6 t, doplněné dodatkovou tabulkou E13 s textem „Mimo vozidel s povolením OÚ Chvalčov“, vydaného odpůrcem dne 25. 7. 2014, pod č. j. MUBPH 15482/2014, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 15. 8. 2014, č. j. 67 A 3/2014 – 32,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Navrhovatelka **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Odpůrci **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Dne 25. 7. 2014 odpůrce vydal akt nazvaný „rozhodnutí o návrhu na stanovení – zrušení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích“ (dále jen „napadený akt“, „akt odpůrce“ či jen „akt“). Tento akt ve svém záhlaví stanovil, že na základě podání navrhovatelky (dále jen „stěžovatelky“) bylo provedeno řízení o návrhu na zrušení

opatření obecné povahy dle § 171 a následujících zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Ve výrokové části napadený akt stanovil, že v tomto řízení bylo rozhodnuto tak, že se návrh na zrušení v záhlaví uvedené místní úpravy zamítá. Struktura aktu odpovídala opatření obecné povahy, když na konci obsahovalo „poučení k opatření obecné povahy“ a akt byl oznámen vyvěšením veřejné vyhlášky.

[2] Stěžovatelka tento odpůrcův akt napadla návrhem na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) u Krajského soudu v Brně. Soud v záhlaví specifikovaným usnesením návrh odmítl.

[3] Krajský soud svůj závěr zdůvodnil tím, že napadený akt odpůrce není opatřením obecné povahy, a tudíž stěžovatelka podala nepřipustný návrh. Soud uvedl, že byť odpůrce v napadeném správním aktu hovoří o podání stěžovatelky jako o „návrhu“, nemůže se z povahy věci jednat o návrh, nýbrž o podnět, který mohl nejvýše být základem úvahy o případné změně původního opatření obecné povahy. Řízení o změně opatření obecné povahy dle § 171 a násl. správního řádu správní orgán zahajuje z moci úřední. Není zde žádného návrhu na vydání opatření obecné povahy, kterému by měl správní orgán vyhovět, či jej zamítnout. Pokud odpůrce v řízení došel k tomu, že zde nejsou důvody pro změnu opatření obecné povahy, pak správní akt, který toto skutečnost sděluje, nesplňuje materiálně znaky opatření obecné povahy, byť by i byl takto označen. Tento akt totiž nereguluje určitou otázku nově, ale pouze sděluje, že místní úprava nebude měněna.

[4] Na okraj soud poznamenal, že předmětná místní úprava pravidel provozu na pozemních komunikacích byla stanovena opatřením obecné povahy vydaným dne 12. 7. 2006. Argumentací stěžovatelky, brojící proti tomuto opatření obecné povahy, by se tak soud s ohledem na toto datum a objektivní tříletou lhůtu v § 101b odst. 1 s. ř. s. zabývat ani nemohl.

[5] Neboť podmínka řízení spočívající v existenci opatření obecné povahy nebyla splněna, soud dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. usnesením návrh jako nepřipustný odmítl.

II. Kasační stížnost

[6] Stěžovatelka napadla usnesení krajského soudu včas podanou kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. pro nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Ač stěžovatelka uvedla jako důvody své stížnosti důvody písm. a), b) a c) citovaného ustanovení, soud je všechny kvalifikoval jako důvod dle písm. e) citovaného ustanovení. Tento důvod je totiž v situaci stěžovatelky, kdy napadá usnesení krajského soudu o *odmítnutí* jejího návrhu, jediný myslitelný. Toto ustanovení v sobě zahrnuje stěžovatelkou uváděné důvody ad a) a c). Důvod ad b), spočívající ve vadách řízení před správním orgánem, naopak v této situaci uplatnit nelze, neboť se krajský soud v odmítavém usnesení správním řízením a jeho vadami vůbec nezabýval.

[7] Nezákonnost stěžovatelka spatřovala v chybném posouzení aktu odpůrce jako aktu, který není opatřením obecné povahy. Správní orgán v předmětném správním řízení vydal písemnost, kterou známým účastníkům oznamoval zahájení správního řízení o návrhu

opatření obecné povahy. Na základě tohoto sdělení, a ze skutečností uváděných v průběhu celého správního řízení, se adresáti veřejné správy důvodně domnívali, že bylo zahájeno správní řízení, které bude ukončeno vydáním opatření obecné povahy.

[8] Dále stěžovatelka upozorňuje na judikaturu definující pojem opatření obecné povahy (správní akt s konkrétně vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty). Napadený akt odpůrce dle názoru stěžovatelky tuto definici naplňuje.

[9] Z judikatury správních soudů plyne, že dopravní značení se stanoví formou opatření obecné povahy. Takové opatření nemůže nad rámec zákona ukládat svým adresátům povinnosti. Slouží toliko ke konkretizaci již existujících povinností. V minulosti nebyla předmětná dopravní značka umístěna na základě opatření obecné povahy, a proto nyní je třeba na správní akt správního orgánu, stanovující odlišné povinnosti od zákona, nahlížet jako na opatření obecné povahy.

[10] Jestliže krajský soud nepovažoval napadený akt za opatření obecné povahy, měl v odůvodnění uvést, o jaký správní akt se tedy jedná a jaký je proti tomuto aktu opravný prostředek.

[11] Krajský soud nemohl v dané věci ani zjistit skutkový stav, o němž by nebyly důvodné pochybnosti, neboť si ani nevyžádal kompletní správní spis. Z tohoto spisu plyne, že správní orgán vydal opatření obecné povahy. Z uvedených důvodů stěžovatelka napadené usnesení považuje za nepřezkoumatelné pro nedostatečné odůvodnění.

[12] Dále stěžovatelka líčí okolnosti jejího návrhu. Je vlastníkem kamenolomu. Předmětná dopravní značka stanoví zákaz vjezdu vozidel nad 6 tun. Tato značka je umístěna na jediné přístupové komunikaci k tomuto lomu. Brání tak aktivnímu využívání lomu, neboť znemožňuje odvoz vytěženého materiálu. Stěžovatelka ve stížnosti provedla pětistupňový test zákonnosti opatření obecné povahy a dovodila, že je protizákonné. Pro předmětné značení totiž neexistuje žádný bezpečnostní důvod ani jiný důležitý veřejný zájem. Opatření neobstojí ani z hlediska principu proporcionality, neboť dopravní značení nepřiměřeně zasahuje do vlastnického práva stěžovatelky ke kamenolomu. Tyto a další námitky uváděla během správního řízení. S těmito námitkami se odpůrce nevypořádal. Rozhodnutí o námitkách je přitom součástí opatření obecné povahy a musí obsahovat odůvodnění.

[13] Ze všech shora uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil usnesení krajského soudu.

III. Vyjádření odpůrce ke kasační stížnosti

[14] Odpůrce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že předmětná dopravní značka byla na pozemní komunikaci umístěna již dne 12. 7. 2006, a to zcela v souladu s právními předpisy. Povinnost vydat takovéto dopravní značení formou opatření obecné povahy vyplynula ze zákona až od 1. 4. 2008. Dále uvádí, že v roce 2003 již vypršela

platnost povolení k těžbě v kamenolomu. Předmětná značka tak nemůže bránit jeho aktivnímu užívání.

[15] V další argumentaci pak odpůrce odkázal na svá předchozí procesní podání a navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti nejprve hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost je projednatelná. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[17] Kasační stížnost není důvodná.

[18] Klíčovou otázkou k posouzení Nejvyšším správním soudem bylo, zda napadený akt odpůrce představuje opatření obecné povahy. Pokud ano, správní soudy jsou nadány pravomocí k jeho věcnému přezkumu v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. Pokud se opatření obecné povahy nejedná, správní soudy tuto pravomoc nemají. Podle názoru Nejvyššího správního soudu se o opatření obecné povahy nejedná.

[19] Správní řád v ustanovení § 171 institut opatření obecné povahy vymezuje negativně, totiž že to není ani právní předpis ani rozhodnutí.

[20] Nejvyšší správní soud se k opatření obecné povahy vyjádřil v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publikovaném pod č. 740/2006 Sb. NSS. V tomto rozhodnutí definoval opatření obecné povahy jako „*správní akt s konkrétně určeným předmětem a s obecně vymezeným okruhem adresátů, tedy úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob.*“ (podtržení doplněno). Opatření obecné povahy tak je nástroje schopný v určité věci závazně určovat rozsah zákonné povinnosti (srov. § 173 odst. 3 správního řádu).

[21] V definici užitý pojem *přímé dotčení práv* znamená, že adresátům správního aktu z něj plynou bezprostřední práva a povinnosti, jejichž nedodržení by pro ně mělo právní následky (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2011, č. j. 8 Ao 4/2011 - 23, č. 2443/2011 nebo ze dne 27. 8. 2014, č. j. 1 As 96/2014 - 50).

[22] Výše uvedená definice odpovídá tzv. materiálnímu pojetí opatření obecné povahy, na kterém se judikatura Ústavního soudu společně s judikaturou Nejvyššího správního soudu po jistém vývoji ustálila (viz nálezy Ústavního soudu č. 409/2008 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 14/07); rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2010, č. j. 4 Ao 4/2010 - 195, č. 2140/2010 Sb. NSS). Z tohoto pojetí vyplývá, že jako opatření obecné povahy mohou být brány i takové akty, které zákon jako opatření obecné povahy výslovně neoznačuje, splňují-li definiční znaky tohoto institutu - konkrétně určený předmět a obecně vymezený okruh adresátů.

[23] Na druhou stranu z tohoto pojetí ale plyne i to, že za opatření obecné povahy nelze považovat takové akty, které, ač jsou správním orgánem takto nazvány, definiční znaky opatření obecné povahy nenaplnějí. K nutnosti posuzovat právní akty materiálně, dle jejich skutečného obsahu, se vyjádřil i Ústavní soud v nálezu č. 167/2000 Sb., ve věci *Právně normativních aktů vlády*): "Z pojmu právního státu, jenž nachází své ústavní zakotvení v čl. 1 Ústavy, vyplývá princip, dle něhož ani zákonodárce, ani exekutiva nemůže s formami práva, tj. s prameny práva, nakládat libovolně, nýbrž se musí řídit hledisky ústavodárce, jakož i hledisky dalšími, zejména transparentnosti, přístupnosti a jasnosti. ... Dle přesvědčení pléna Ústavního soudu klasifikaci pramenů práva nutno odvinout v první řadě od obsahu právní normy." (stejně tak i judikatura NSS ve věci správních aktů: rozsudek ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006, č. 968/2006 Sb. NSS, usnesení ze dne 6. 8. 2010, č. j. 2 Ao 3/2010 - 55).

[24] K povaze místní úpravy provozu na pozemních komunikacích se již soud mnohokrát vyjádřil. Zakládá-li tato úprava pro účastníky provozu odlišné povinnosti, než by měli podle obecné zákonné úpravy provozu na pozemních komunikacích, jedná se o opatření obecné povahy (např. rozsudky NSS ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008 - 100 a dne 29. 5. 2010, 4 Ao 1/2009).

[25] Další závěr dovozený judikaturou je, že rozhodnutí o změně či zrušení opatření obecné povahy představuje z materiálního hlediska rovněž opatření obecné povahy (rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2010, č. j. 4 AOs 3/2013 - 33, č. 3005/2014 Sb. NSS). Ve světle výše uvedeného je tedy zřejmé, že změna či zrušení dopravního značení, které je opatřením obecné povahy, je rovněž opatřením obecné povahy.

[26] Stěžovatelkou napadený akt není opatřením obecné povahy. Ačkoliv odpůrce napadený akt nadepsal „opatření obecné povahy“, jím vydaný akt znaky tohoto institutu nenaplněje. Vydaný akt se přímo se nedotýká přímo práv, povinností nebo zájmů neurčeného okruhu osob. Neurčuje rozsah zákonné povinnosti (srov. § 173 odst. 3 správního řádu). Jinými slovy z napadeného aktu neplyne žádná povinnost, jejíž nedodržení by bylo možné sankcionovat. Takováto povinnost účastníkům provozu v posuzovaném případě plyne z nyní stále účinného dopravního značení, které bylo na místo umístěno v roce 2006. Toto dopravní značení však stěžovatelka v tomto soudním řízení nenapadá.

[27] Nepřípustnost návrhu stěžovatelky plyne i ze samotného účelu řízení o zrušení opatření obecné povahy dle soudního řádu správního. Účel tohoto řízení je poskytnout ochranu tomu, kdo tvrdí, že byl vydáním opatření obecné povahy zkrácen na svých právech. Tato ochrana spočívá v tom, že soud v případě zkrácení navrhovatele na právech toto opatření obecné povahy zruší. Došlo-li by ve stěžovatelčině případě ke zrušení napadeného aktu (totiž ke zrušení rozhodnutí o zamítnutí návrhu na zrušení dopravní značky), vůbec nic by se na jejích povinnostech nezměnilo. Povinnosti účastníků provozu by i nadále na předmětné komunikaci stanovilo dopravní značení z roku 2006.

[28] Jelikož se opatření obecné povahy může měnit pouze opatřením obecné povahy, tak by se o naplnění tohoto institutu jednalo pouze za situace, kdy by ke změně

dopravního značení skutečně došlo. K ničemu takovému však v posuzovaném případě nedošlo. Odpůrce se rozhodl dopravní značení neměnit.

[29] Stěžovatelčin návrh na zrušení předmětné místní úpravy je třeba vnímat pouze jako podnět k zahájení přezkumného řízení (§ 94 a násl. správního řádu). Přezkumné řízení je dozorčí nástroj, kterým správní orgány mohou již pravomocné rozhodnutí změnit nebo zrušit, a napravit tak jeho nezákonnost. Toto řízení se zahajuje z moci úřední. Osoby mohou dát pouze podnět k provedení přezkumného řízení, což není návrh na zahájení řízení. Jestliže správní orgán neshledá důvody k zahájení přezkumného řízení, sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodů do 30 dní osobě, které podnět podala (srov. § 94 odst. 1 správního řádu). Situace by byla totožná, i pokud by se podání stěžovatelky kvalifikovalo jako podnět k zahájení řízení o vydání nového opatření obecné povahy (srov. § 42 ve spojení s § 172 správního řádu).

[30] Na situaci nic nemění, nahlížíme-li na celou věc tak, že řízení o změně opatření obecné povahy bylo na základě podnětu stěžovatelky odpůrcem zahájeno. Napadený akt by poté bylo možné materiálně posoudit jako usnesení o zastavení řízení vedené z moci úřední (§ 66 odst. 2 ve spojení s § 174 odst. 1 správního řádu). Dle tohoto ustanovení se řízení vedené z moci úřední usnesením zastaví, jestliže odpadl jeho důvod. Jelikož správní orgán dospěl k závěru, že opatření obecné povahy měnit nebude, řízení o změně opatření obecné povahy napadeným aktem jako nedůvodné zastavil. Při tomto nazírání na napadený akt by na první pohled přicházel v úvahu postup, kdy by krajský soud kvalifikoval návrh stěžovatelky na zrušení opatření obecné povahy jako žalobu proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. Ani tento postup by však nevedl k věcnému projednání návrhu. Soud by totiž neměl pravomoc o této žalobě věcně rozhodnout, neboť napadený akt není rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Usnesení o zastavení řízení vedené z moci úřední totiž nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje žádná práva či povinnosti, neboť stěžovatelka není nositelkou práva na vydání opatření obecné povahy.

[31] Soudní ochranu před nezákonným opatřením obecné povahy poskytuje řízení o zrušení opatření obecné povahy dle § 101a a násl. s. ř. s. Jak však výše soud uvedl, touto cestou není možné napadat sdělení odpůrce o tom, že opatření obecné povahy nebude měněno. Napadnout je možné pouze samotné opatření obecné povahy, tedy značení z roku 2006. Možnost tohoto postupu stěžovatelce upřena nebyla.

[32] Lze tedy shrnout, že napadenému aktu chybí jeden ze základních předpokladů k tomu, aby se vůbec dalo uvažovat o opatření obecné povahy, a to, že se přímo a závazně dotýká práv a povinností adresátů. Námitka nesprávného posouzení napadeného aktu krajským soudem je tedy nedůvodná.

[33] Ani obecná námitka nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení nemůže obstát. Krajský soud své rozhodnutí dostatečně podrobně odůvodnil a je z něj zřejmé, proč návrh odmítl. Krajský soud nepřezkoumával rozhodnutí odpůrce věcně, ale pouze ho kvalifikoval jako akt, který není opatřením obecné povahy. Tuto kvalifikaci bylo možné provést pouze na základě tvrzení stěžovatelky v návrhu a přiložené kopie napadeného aktu. Žádný z důvodů rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí návrhu pro jeho

nepřijatelnost se nezakládal na věcném posouzení obsahu správního spisu. Za této situace tedy krajský soud nepochybil, pokud si správní spis nevyžádal.

[34] Nejvyšší správní soud uzavírá, že z důvodu, že stěžovatelkou napadený akt není opatření obecné povahy, krajský soud návrh na jeho zrušení správně dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jako nepřipustný odmítl.

V. Závěr a náklady řízení

[35] Ze shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že krajský soud postupoval správně, když usnesením návrh na zrušení opatření obecné povahy jako nepřipustný odmítl. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

[36] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl dle § 61 ve spojení s § 120 s. ř. s. o náhradě nákladů řízení, a to v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Odpůrci v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 4. prosince 2014

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu