



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Václava Trajera a soudců Mgr. Daniely Menclové a Mgr. Lenky Havlíčkové ve věci

navrhovatelů: a) J. P., narozený „X“,
b) R. P., narozená „X“,
oba bytem „X“,
oba zastoupeni advokátkou JUDr. Klárou Kořínkovou, Ph. D.,
sídlem Fügnerovo nám. 1808/3, 120 00 Praha 2,

proti
odpůrci: Městský úřad Žatec,
sídlem náměstí Svobody 1, 438 24 Žatec,

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy ze dne 19. 4. 2021, č. j. MUZA 15825/2021/ODSA/St.,

t a k t o :

- I. Opatření obecné povahy Městského úřadu Žatec ze dne 19. 4. 2021, č. j. MUZA 15825/2021/ODSA/St., jímž byla stanovena přechodná úprava silničního provozu na místní komunikaci v prostoru X, vjezdu na X od okružní křižovatky s ul. Plzeňská (silnice č. I/27), na místní komunikaci v ul. X a na silnici č. III. 22525 v ulici Osvoboditelů a v ul. Chomutovská v Žatci, **se** pro vadu řízení **zrušuje**, a to dnem vyhlášení tohoto rozsudku.
- II. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovatelům náhradu nákladů řízení ve výši 22 730 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

(K.ř.č. 1 - rozsudek)

1. Navrhovatelé se podaným návrhem domáhali zrušení opatření obecné povahy vydaného dne 19. 4. 2021, pod č. j. MUZA 15825/2021/ODSA/St., jímž byla stanovena přechodná úprava silničního provozu na místní komunikaci v prostoru X, vjezdu na X od okružní křižovatky s ul. Plzeňská (silnice č. I/27), na místní komunikaci v ul. X a na silnici č. III. 22525 v ulici Osvoboditelů a v ul. Chomutovská v Žatci.
2. Současně navrhovatelé požadovali přiznání náhrady nákladů řízení.

Návrh

3. Navrhovatelé předně uvedli, že jsou vlastníky pozemku st. p. č. „X“, v k. ú. X a na něm stojící nemovitosti s číslem popisným „X“, nacházející se v přímém sousedství s X a ulicí X. V podaném návrhu předně zdůraznili, že odpůrce již v minulosti umístil dopravní značení typu B 13 - zákaz vjezdu všech motorových vozidel s okamžitou hmotností vyšší než 6t (dále jen „dopravní značení B 13“) do oblasti X a ulice X v souladu s vyhláškou ministerstva dopravy č. 294/2015 Sb., kterou se provádí pravidla silničního provozu na pozemních komunikacích (dále jen „vyhláška č. 294/2015 Sb.“). Dopravní značka B 13 byla umístěna v blízkosti nemovitosti navrhovatelů za účelem její ochrany, neboť v minulosti došlo v rámci jiné výstavby k jejímu prokazatelnému poškození. Opatřením obecné povahy však byla tato dopravní značka odstraněna, což je jev v rozporu s principem legitimního očekávání. Chráněná subjektivní práva navrhovatelů se stala zcela nechráněnými. V tomto kontextu navrhovatelé odkázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008-100.
4. Navrhovatelé podotkli, že v daném případě se jedná o ochranu jejich vlastnického práva, tedy práva chráněného čl. 11 Listiny základních práv a svobod, přičemž toto právo je narušeno nezákonným a zmatečným postupem odpůrce. Ačkoliv se navrhovatelé ztotožňují s tím, že X je v tristním stavu, nesouhlasí se zvoleným a prokazatelně nevhodným způsobem stavby, jehož cíle lze dosáhnout i jinými prostředky a technickým vybavením, které fatálně nepoškodí nemovitost navrhovatelů.
5. Dále navrhovatelé poukázali na algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy ve smyslu § 101d odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), a zároveň odkázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98. Uvedli, že třetím krokem soudního přezkumu je přezkum otázky, zda správní orgány při vydání opatření obecné povahy postupovaly zákonem stanoveným způsobem. V této souvislosti namítali, že ačkoliv již dne 21. 4. 2021 dopisem, resp. výzvou k dodržování právních předpisů, adresovaným odpůrci poukazovali na skutečnost, že umístění dopravní značky B 13 chrání jejich nemovitost, neboť v důsledku odstranění této značky dochází k nekontrolovatelnému průjezdu vozidel těžších než 6t a k možnému vzniku poškození jejich nemovitosti, nebylo o jejich námitkách rozhodnuto.
6. Navrhovatelé opatření obecné povahy rovněž považovali za nezákonné pro rozpor s § 78 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (dále jen „zákon o silničním provozu“). Užití dopravního značení v opatření obecné povahy totiž bylo jednoznačně v rozporu s kritérii bezpečnosti, na které zákon v poukazovaném ustanovení upozorňuje. Navrhovatelé byli přesvědčeni, že ačkoliv revitalizace může být veřejným zájmem, tak § 132 odst. 3 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

zákon“) veřejným zájmem jmenuje požadavek ochrany sousedních staveb a nezpůsobování škod či ztrát.

7. Další pochybení navrhovatelé spatřovali v tom, že vydané opatření obecné povahy je v rozporu s principem proporcionality. Jeho vydáním došlo k zásadnímu poškození práva na vlastnictví, jehož součástí je nepochybně i právo, aby jejich nemovitost nebyla nikým poškozena, popř. se jiní zdrželi zásahů, kterým by poškozena být mohla. Pokud tedy poškození jejich nemovitosti již v minulosti prokazatelně bylo způsobeno a jeho opakování, mělo být předejito umístěním dopravní značky B 13, její odstranění je jednoznačně v rozporu s oprávněným očekáváním navrhovatelů, že případná revitalizace proběhne šetrným způsobem.
8. Navrhovatelé dále poukazovali na znalecký posudek Ing. J. K., který se zabýval situací, která nastala v roce 1999, kdy bylo v bezprostřední blízkosti nemovitosti navrhovatelů využito při stavební činnosti ve dnech 6. 12. až 17. 12. 1999 vibračního válce. Znalec poznamenal, že pokud jde o působení stroje, tak při vzdálenosti do 90 metrů se vibrace vzniklé jeho použitím projevují jako zemětřesení pátého stupně Richterovy stupnice, což se projevilo na nemovitosti navrhovatelů. Navrhovatelé k tomu podotkli, že v současné době dochází ke stavebním pracím, kdy na základě odstranění dopravní značky B 13 dochází k nekontrolovatelnému průjezdu vozidel a stavební techniky, která je schopna bez dalšího způsobit vážné poškození nemovitosti ve vlastnictví navrhovatelů. K tomu upozornili, že v době podání tohoto návrhu již došlo k poškození kamenného plotu a k popraskání zdiva.
9. Navrhovatelé rovněž namítali nepřekoumatelnost dalších postupů odpůrce. Konstatovali, že s opravou X byli seznámeni přibližně 30. 4. 2021, kdy jim do poštovní schránky byl vložen leták s oznámením technického ředitele společnosti Gardenline s. r. o., o zahájení prací dne 10. 5. 2021. Skutečnost, že bylo zahájeno společné řízení veřejnou vyhláškou ze dne 28. 2. 2020, neboť se jednalo o řízení s velkým počtem účastníků ve smyslu § 144 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), se tak dozvěděli se značným zpožděním, právě po obdržení letáku od společnosti Gardenline, s. r. o. V tomto spatřovali nezákonnost postupu stavebního úřadu. Podle navrhovatelů se v daném případě nabízí otázka, z jakého konkrétního důvodu jsou mezi osobami s vlastnickými nebo jinými právy k sousedním pozemkům uvedeny parcely s X nesousedící. Jedná se o parcely vzdálené od místa provádění stavebních prací, které byly zvoleny účelově, aby počet účastníků byl dostatečný pro způsob vyrozumění veřejnou vyhláškou. Takový postup lze považovat podle navrhovatelů za nepřekoumatelný pro nesrozumitelnost a zmatečnost, a tedy postup nezákonný.

Vyjádření odpůrce k návrhu

10. Odpůrce k návrhu předně uvedl, že nepovažuje navrhovatele za oprávněné k jeho podání. Konstatoval, že napadené opatření obecné povahy samostatně nevyvolává žádné právní účinky, na základě kterých lze fyzicky změnit na pozemní komunikaci dopravní značení. V napadeném opatření je uvedeno, že termín umístění dopravního značení bude teprve uveden v příslušném rozhodnutí na povolení uzavírky s tím, že předpokládaný termín je žadatelem uveden od 1. 5. 2021 do 31. 9. 2021. Opatřením obecné povahy je tedy pouze předjímano a veřejně oznamováno, že příslušný správní orgán vydá, rozhodnutí na povolení uzavírky místní komunikace podle § 24 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). V daném případě bylo Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

vydáno rozhodnutí na povolení uzavírky dne 30. 4. 2021, č. j. MUZA 18042/2021/ODSA/St., jehož součástí se opatření obecné povahy stalo. Teprve na základě tohoto rozhodnutí, mohlo být a bylo fyzicky na komunikaci dopravní značení změněno. V této souvislosti odpůrce odkázal na znění § 39 odst. 4 písm. f) vyhlášky č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích (dále jen „vyhláška č. 104/1997 Sb.“).

11. Odpůrce byl zároveň přesvědčen, že navrhovatelé nejsou účastníky řízení ve smyslu § 24 zákona o pozemních komunikacích, a tudíž nemohou podat v této věci proti vydanému rozhodnutí o povolení uzavírky žalobu, ani jiný opravný prostředek. Odpůrce podotkl, že správní řízení o povolení uzavírky místní komunikace má podle § 24 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích výslovně určeny účastníky řízení a dotčené orgány. Zákonodárce jasně vymezil postup správního orgánu při rozhodování o uzavírkách. Záměrně vyloučil veřejnost či vlastníky sousedních nemovitostí, jako účastníky řízení. Pokud by tedy soud připustil věcné projednání návrhu, poté by umožnil komukoli stát se účastníkem řízení ve věci rozhodování o uzavírkách, což by zcela odporovalo úmyslu zákonodárce.
12. Odpůrce tak konstatoval, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nelze v daném případě projednat, jelikož napadené opatření je podkladový dokument pro jiný typ správního řízení, ve kterém navrhovatel není účastníkem řízení, což znamená, že se v daném případě jedná o nepřipustný návrh, který je potřeba odmítnout, popř. je třeba návrh odmítnout pro nesplnění podmínek řízení.
13. Pro případ, že by soud přistoupil k věcnému projednání žaloby, uvedl odpůrce, že považuje argumentaci navrhovatelů za zcela nepřijatelnou a směřující proti zcela jinému procesnímu postupu, než kterým bylo opatření obecné povahy vydáno. Napadené opatření obecné povahy bylo totiž vydáno podle § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu jako stanovení přechodné úpravy silničního provozu a jako podklad pro správní řízení podle § 24 zákona o pozemních komunikacích. Navrhovatelé se tedy mýlí, pokud se domnívají, že odpůrce vedl řízení o návrhu a měl za povinnost vyzvat dotčené osoby k podání odůvodněných námitek a tyto posoudit. Odpůrce upozornil též na to, že opatření obecné povahy bylo projednáno s dotčeným orgánem Policie ČR, který vydal souhlasné stanovisko dne 15. 4. 2021 a byl tak přesvědčen, že opatření obecné povahy bylo vydáno v souladu se zákonem.
14. Dále odpůrce konstatoval, že od navrhovatelů neobdržel žádný dopis ze dne 21. 4. 2021, stejně tak jako neměl k dispozici znalecký posudek Ing. J. K., tudíž se k těmto dokumentům nemůže blíže vyjádřit. Odkaz navrhovatelů na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008-100, považoval odpůrce za nepatřičný, neboť se netýká přechodné úpravy silničního provozu, jako je tomu v nyní projednávané věci, ale trvalého umístění dopravního značení.
15. Námitky navrhovatelů proti konkrétnímu způsobu provádění stavebních prací, bylo poté podle odpůrce potřeba řešit v rámci stavebního řízení. Odpůrce měl za to, že pouhý vjezd stavebních strojů na staveniště nikomu újmu nezpůsobí. Odpůrce se neztotožnil ani s argumentem navrhovatelů, že bylo porušeno jejich legitimní očekávání, neboť po stanovenou přechodnou dobu je umožněno provedení rekonstrukce povrchu komunikací na X, tj. odstranění důvodů, pro které měla být dle tvrzení navrhovatelů původně umístěna dopravní značka B 13 při vjezdu na X.
16. Odpůrce nesouhlasil ani s námitkami navrhovatelů, že úprava dopravního značení může ohrozit bezpečnost silničního provozu. Upozornil na to, že navrhovatelé ani konkrétní Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

způsob takového ohrožení neuvedli. Odpůrce měl za to, že opatření obecné povahy naopak bezpečnost silničního provozu chrání, pokud ze staveniště veřejný provoz vyloučí.

17. Odpůrce byl přesvědčen, že žalobce směšuje dva typy správních řízení různých správních orgánů a zcela nepatřičně zmiňuje ve svém návrhu okolnosti stavebního řízení podle stavebního zákona, které je samostatným správním řízením, a nijak nesouvisejí s podaným návrhem. Dané námitky měli navrhovatelé činit a uplatnit v rámci tohoto stavebního řízení. Odpůrce tedy není příslušný tyto námitky nijak komentovat a soud by k nim neměl přihlížet, jelikož nesouvisí s podaným návrhem.

Replika navrhovatelů

18. Na vyjádření žalovaného reagovali navrhovatelé replikou, ve které setrvali na své argumentaci. K tvrzení žalovaného, že navrhovatelé nejsou aktivně procesně legitimováni k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, neboť předmětné opatření nevyvolává vůči nim žádné právní účinky, konstatovali, že opatření obecné povahy uvádí velmi podrobný plán konkrétního dopravního značení s jednoznačným účelem, který vzbudil u navrhovatelů podstatné znepokojení o možnosti ochrany jejich vlastnického práva. K otázce jejich aktivní procesní legitimace poté odkázali na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-166, a na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. 12. 2017, č. j. 67 A 5/2017-279, na který poukazovali i v otázce účastenství ve správním řízení.
19. K námitce odpůrce, že neobdržel od navrhovatelů výzvu k dodržování právních předpisů ze dne 21. 4. 2021, poukázali na doručenkou z datové schránky prokazující odeslání předmětného dokumentu a jeho doručení odpůrci dne 26. 4. 2021. K tvrzení odpůrce, že nedisponuje znaleckým posudkem Ing. J. K., uvedli, že v předchozí komunikaci mezi účastníky řízení byl tento posudek několikrát citován, a to již například v roce 2015, kdy došlo k poškození nemovitosti navrhovatelů při stavbě cyklostezky. Stejně tak byl zmiňovaný posudek odpůrci v průběhu let opakovaně předložen.
20. K tvrzení odpůrce, že se znalecký posudek Ing. J. K. zabývá dopadem užití těžké techniky na nemovitost navrhovatelů, konstatovali, že právě to je příčina poničení jejich nemovitosti, které se snaží navrhovatelé opakovaně předcházet, avšak z mnoha nepochopitelných důvodů marně. Dále navrhovatelé uvedli, že je pravdou, že provedením rekonstrukce náměstí v Žatci dojde ke zpevnění povrchu a omezení ničivých přenosů vibrací do velké vzdálenosti. Nicméně v daném případě odpůrce při vydání opatření obecné povahy nezvažil, že i když zamezí vzniku dalších škod rekonstrukcí X, dojde k tomu způsobem, který pravděpodobně způsobí škody značně rozsáhlejší, a to na nemovitosti navrhovatelů.
21. Navrhovatelé nesouhlasili s tvrzením odpůrce, že v daném případě nebyl porušen princip legitimního očekávání. Byli přesvědčeni, že odpůrce zřejmě neporozuměl významu principu legitimního očekávání. Zdůraznili, že když byla umístěna v oblasti jejich nemovitosti dopravní značka typu B 13, očekávali, že toto omezení bude dodržováno všemi bez rozdílu. Očekávali, že jejich domov již nebude dále poškozován. Odpůrce však dopravní značení ze dne na den zrušil.
22. K tvrzení odpůrce, že navrhovatelé směšují různé typy správních řízení, navrhovatelé konstatovali, že důvodem uvedení všech informací v návrhu na zrušení opatření obecné Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

povahy byla snaha o předložení úplných skutečností soudu, aby tento mohl rozhodnout na základě znalostí všech okolností, které vedly k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

Posouzení věci soudem

23. Soud uvádí, že rozsah soudního přezkumu opatření obecné povahy v daném případě byl dán § 101b odst. 2 a § 101d odst. 1 s. ř. s., z nichž vyplývá, že soud přezkoumává opatření obecné povahy pouze v rozsahu, který navrhovatelé uplatnili v návrhu nebo ve lhůtě uvedené v § 101b odst. 1 s. ř. s. Povinností navrhovatelů je proto tvrdit, že opatření obecné povahy nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec návrhových bodů musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného opatření obecné povahy, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného opatření obecné povahy podle § 101b odst. 4 ve spojení s § 76 s. ř. s.
24. Primárně se soud zabýval otázkou aktivní procesní legitimace navrhovatelů k podání tohoto návrhu a shledal, že tato podmínka byla splněna. Soud podotýká, že podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. totiž platí, že: „[n]ávrh 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.“ Podle citovaného ustanovení tak k tomu, aby navrhovatelé byli aktivně procesně legitimováni k podání návrhu postačuje, aby navrhovatelé tvrdili, že byli na svých právech opatřením obecné povahy zkráceni (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120), což navrhovatelé v daném případě učinili, neboť tvrdí, že byli napadeným opatřením obecné povahy zkráceni na svém vlastnickém právu (čl. 11 Listiny základních práv a svobod).
25. Pokud se odpůrce domnívá, že navrhovatelé nemohli být napadeným opatřením obecné povahy dotčeni na svých právech, a tudíž nejsou aktivně procesně legitimováni k podání návrhu na jeho zrušení, soud uvádí, že je nezbytné rozlišovat aktivní procesní legitimaci, jako podmínku přípustnosti návrhu, od aktivní věcné legitimace, tj. od důvodnosti návrhu v tom směru, že opatření obecné povahy do práv navrhovatelů skutečně zasáhlo. Přípustný je ten návrh, který obsahuje zákonem stanovená (tedy mj. myslitelná a logicky konsekventní) tvrzení, což v daném případě návrh navrhovatelů obsahuje. Soud zdůrazňuje, že aktivní procesní legitimace navrhovatelů se v daném případě odvíjí od jejich vlastnických práv, o nichž tvrdí, že byla opatřením obecné povahy zkrácena. Není však nutné, aby tato tvrzení byla pravdivá. Pravdivost jejich tvrzení je zásadní pro posouzení důvodnosti návrhu. Nedostatek aktivní věcné legitimace, nemůže vést k odmítnutí návrhu, ten soud může shledat poté, co návrh projedná, a vede k jeho zamítnutí.
26. Soud nepřisvědčil ani argumentaci odpůrce, že návrh na zrušení opatření obecné povahy měl odmítnout ve smyslu § 46 písm. d) s. ř. s., neboť až rozhodnutí o povolení uzavírky ze dne 30. 4. 2021, č. j. MUZA 18042/2021/ODSA/St., navazující na vydané opatření obecné povahy mohlo zkrátit navrhovatele na jejich právech, a že se navrhovatelé měli bránit, až proti tomuto navazujícímu rozhodnutí. Soud k tomu uvádí, že soudní řád správní rozlišuje dva typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Prvním typem návrhu je návrh na soudní přezkum opatření obecné povahy, který může podat každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen, a to ve lhůtě stanovené v §

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

101b odst. 1 s. ř. s. Druhým typem je návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., který je oprávněn podat jen ten, kdo je současně oprávněn podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito; tento návrh je třeba podat společně se žalobou proti rozhodnutí, nečinnosti nebo zásahu, tj. ve lhůtě pro společně podávanou žalobu, a to bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1 s. ř. s. Jak vyplývá z usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 194/2014 - 36, oba druhy přezkumu jsou na sobě navzájem nezávislé. Není vyloučeno, že lze uplatnit i postupy oba. V rámci abstraktního přezkumu může navrhovatel dokonce napadnout opatření obecné povahy ve větším rozsahu, než by odpovídalo jeho aplikaci v příslušném správním rozhodnutí. Soud není oprávněn odmítnout abstraktní přezkum opatření obecné povahy s tím, že měl navrhovatel uplatnit přezkum incidenční. Takovým postupem by fakticky odepřel navrhovateli možnost soudního přezkumu napadeného opatření obecné povahy. (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2021, č. j. 5 As 430/2019-32). Soud se tak neztotožnil s argumentací odpůrce, že by měl žalobu odmítnout, jelikož navrhovatelé nepodali žalobu proti rozhodnutí o povolení uzavírky ze dne 30. 4. 2021, č. j. MUZA 18042/2021/ODSA/St. Skutečnost, že bylo rozhodnutí o povolení uzavírky ze dne 30. 4. 2021, č. j. MUZA 18042/2021/ODSA/St. vydáno, sama o sobě nediskvalifikuje navrhovatele z možnosti podání abstraktního návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

27. Nepřílehlavou shledal též soud argumentaci odpůrce, že navrhovatelé nemohou být účastníky řízení o povolení uzavírky, neboť okruh účastníků je určen § 24 zákona o pozemních komunikacích, a tudíž nemohou proti rozhodnutí ze dne 30. 4. 2021, č. j. MUZA 18042/2021/ODSA/St., podat žalobu ani jiný opravný prostředek, a pokud soud připustí projednání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, defacto rozšíří okruh účastníků správního řízení o povolení uzavírky. K tomu soud předně uvádí, že předmětem přezkumu v nyní projednávané věci je napadené opatření obecné povahy vydané dne 19. 4. 2021 a nikoliv rozhodnutí odpůrce ze dne 30. 4. 2021, č. j. MUZA 18042/2021/ODSA/St., proti kterému navrhovatelé nijak nebrojí. S ohledem na vymezení aktivní žalobní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nemůže přiznání aktivní žalobní legitimace navrhovatelům v nyní projednávané věci mít žádný vliv na okruh účastníků správního řízení o povolení uzavírky.
28. Na tomto místě soud předesílá, že po přezkoumání skutkového a právního stavu a po prostudování obsahu předloženého správního spisu dospěl k závěru, že návrh je důvodný. Nepřisvědčil však všem návrhovým bodům.
29. Soud zdůrazňuje, že při přezkumu zákonnosti napadeného opatření je nutno postupovat v mezích uplatněných návrhových bodů podle „algoritmu“ stanoveného v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS, následovně *„algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy (§ 101d odst. 1 a 2 s. ř. s.) spočívá v pěti krocích; za první, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání ultra vires); za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium); za páté, v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.“*

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

2/2021

30. Navrhovatelé v podaném návrhu nezpochybňovali pravomoc odpůrce vydat napadené opatření, ani neargumentovali tím, že by odpůrce při vydání napadeného opatření překročil meze zákonem vymezené působnosti. Námitky navrhovatelů se týkají toliko kroků 3 až 5 výše uvedeného algoritmu.
31. Předně navrhovatelé namítali, že se odpůrce nezabýval jejich námitkami ze dne 21. 4. 2021, resp. výzvou k dodržování právních předpisů. Soud ze správního spisu zjistil, že odpůrce dne 15. 4. 2021 obdržel žádost o vydání rozhodnutí pro povolení zvláštního užívání komunikace. Žadatel, společnost Gardenline, s. r. o., ke své žádosti připojila grafickou situaci s návrhem umístění přechodného dopravního značení a souhlasné stanovisko Policie ČR – Krajského ředitelství Policie Ústeckého kraje – dopravního inspektorátu Louny ze dne 15. 4. 2021 včetně dopravní situace. Dále je součástí správního spisu koordinační situace, vztahující se k navrhované Obnově X a návrhem napadené opatření obecné povahy, kterým byla na základě shora uvedené žádosti společnosti Gardenline, s. r. o. stanovena přechodná úprava silničního provozu na místní komunikaci v prostoru X, vjezdu na X od okružní křižovatky s ul. Plzeňská (silnice č. I/27), na místní komunikaci v ul. X a na silnici č. III. 22525 v ulici Osvoboditelů a v ul. Chomutovská v Žatci. V opatření obecné povahy odpůrce mimo jiné uvedl, že v souladu s § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu nedoručoval návrh opatření obecné povahy a nevyzýval dotčené osoby k podávání připomínek nebo námitek. Napadené opatření bylo vyvěšeno na úřední desce odpůrce dne 20. 4. 2021 a nabylo účinnosti dne 25. 4. 2021.
32. Podle § 77 odst. 5 věty druhé a třetí zákona o silničním provozu *„opatření obecné povahy nebo jeho návrh zveřejní příslušný správní orgán na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se opatření obecné povahy týká, jen vztahuje-li se stanovení místní nebo přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích k provozu v zastavěném území dotčené obce nebo může-li stanovením místní nebo přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích dojít ke zvýšení hustoty provozu v zastavěném území dotčené obce. Ide-li o stanovení přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích, nedoručuje příslušný správní úřad návrh opatření obecné povahy a nevyzývá dotčené osoby k podávání připomínek nebo námitek; opatření obecné povahy nabývá účinnosti pátým dnem po vyvěšení.“* (zdůraznění dodáno). V případě řízení o opatření obecné povahy, jímž se stanoví přechodná úprava provozu na pozemních komunikacích, tak platí některé zásadní odlišnosti, jež jsou dány především snahou co nejvíce urychlit jeho vydání. Nejde-li o případy hrozícího nebezpečí z prodlení, musí být i návrh na stanovení přechodné úpravy provozu projednán s dotčenými orgány. Naopak zde ale platí, že návrh opatření obecné povahy se v tomto případě nedoručuje veřejnou vyhláškou ani se nevyzývají dotčené osoby k uplatnění připomínek. Po skončení projednávání s dotčeným orgánem se přistoupí rovnou k vydání opatření obecné povahy.
33. V daném případě se odpůrce řídil postupem stanoveným v § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu. S ohledem na to, že odpůrce měl před vydáním opatření obecné povahy k dispozici stanovisko Policie ČR k zamýšlenému záměru, tj. souhlas Policie ČR s návrhem užití přechodné úpravy provozu v rámci realizace rekonstrukce místní komunikace na X v X, přistoupil rovnou k vydání napadeného opatření obecné povahy, zveřejněním na úřední desce. Tomuto postupu nelze nic vytknout.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

2/2021

34. Jak sami navrhovatelé ve svém návrhu uvádí, své námitky k opatření obecné povahy zaslali odpůrci až dne 21. 4. 2021, tj. den po jeho vyvěšení na úřední desce. Nelze tak klást k tíži odpůrci, že se s jejich námitkami v odůvodnění opatření obecné povahy nijak nevypořádal. Námitku navrhovatelů tak soud neshledal důvodnou. S ohledem na to soud neprovedl ani důkaz navrhovateli předloženou výzvou k dodržování právních předpisů pro nadbytečnost.
35. Dále se soud zaměřil na přezkum opatření obecné povahy z hlediska navrhovateli namítaného rozporu se zákonem a z hlediska jeho proporcionality. Navrhovatelé namítali, že odpůrce za účelem ochrany jejich nemovitosti v blízkosti jejich parcely umístil dopravní značku B 13, kterou ovšem zpětně opatřením obecné povahy odstranil. Jejich doposud chráněná subjektivní práva se tak stala zcela nechráněnými. Podle navrhovatelů tak došlo k zásahu do jejich práva na vlastnictví. Měli za to, že vydané opatření obecné povahy je tak rozporu s principem proporcionality. Rovněž byli přesvědčeni, že je rozporné s § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu, neboť stanovené dopravní značení je jednoznačně v rozporu s kritérii bezpečnosti a plynulosti provozu.
36. Soud k tomu uvádí, že v posuzované věci se jedná o opatření obecné povahy vydané podle § 77 odst. 1 písm. c) a § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu, kterým byla stanovena přechodná úprava silničního provozu. Jak vyplývá z grafické přílohy opatření obecné povahy, tato přechodná úprava silničního provozu v prostoru X, spočívala v umístění tří kusů svislého dopravního značení E 13 - zákaz vjezdu, s dodatkovou tabulkou „mimo vozidel stavby“ a „mimo dopravní obsluhu“, a to v ulici Osloboditelů v obou směrech při vjezdu na X a v ulici X, rovněž při vjezdu na X. Současně byly v okolí X rozmístěny dopravní značky IP 10b - „slepá pozemní komunikace“ a C2c - „příkázaný směr jízdy“. V opatření obecné povahy bylo mezi podmínkami umístění přechodného dopravního značení uvedeno, že trvalé dopravní značení, které je v rozporu s přechodnou úpravou silničního provozu, bude zakryto a po skončení shora uvedených stavebních prací bude dočasné dopravní značení neprodleně odstraněno. V odůvodnění opatření obecné povahy je poté konstatováno, že odpůrce stanovil *„přechodnou úpravu silničního provozu na stávající místní komunikaci v prostoru X, vjezdu na X od okružní křižovatky s ul. Plzeňská (silnice č. I/27), na místní komunikaci v ul. X a na silnici č. III. 22525 v ulici osvoboditelů a v ul. Chomutovská v Žatci, na návrh žadatele, z důvodu realizace stavebních prací na X v X, při realizaci stavby projektem nazvané „Obnova X v X“, po předchozím písemném vyjádření Policie České republiky – Krajského ředitelství Policie Ústeckého kraje – dopravního inspektorátu Louny ze dne 15. 4. 2021“.*
37. Soud předně uvádí, že při hodnocení souladu napadeného opatření obecné povahy se zákonem a se zásadou proporcionality je třeba posuzovat, zda jsou v přezkoumávaném opatření přesvědčivě vysvětleny důvody jeho přijetí a také nezbytnost rozsahu a způsobu užití dopravního značení, a to zejména ve vztahu ke stávajícímu dopravnímu značení (viz rozsudek NSS ze dne 26. 5. 2016, č. j. 7 As 39/2016 – 47). Základním předpokladem poskytnutí efektivní soudní ochrany právům účastníků řízení je totiž právě existence jeho řádného odůvodnění.
38. Soud po prostudování návrhem napadeného opatření obecné povahy zjistil, že napadené opatření zcela postrádá odůvodnění, což v daném případě brání věcnému přezkumu a posouzení důvodnosti námitek navrhovatelů (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 – 73, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008–136). Soud nepomíjí skutečnost, že navrhovatelé výslovně

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

nenamítali nepřezkoumatelnost vydaného opatření obecné povahy, nicméně soud podotýká, že je oprávněn zrušit opatření obecné povahy z moci úřední pro vady řízení, které nebyly návrhovatelem namítány, pokud tyto vady brání přezkoumání napadeného opatření v rozsahu návrhových bodů. Soud si je vědom, že tyto vady musí být takového charakteru, že vylučují jiný postup a rozhodnutí soudu než zrušení OOP (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 - 84). Právě takové vady soud v projednávané věci shledal.

39. Podle § 173 odst. 1 správního řádu, totiž opatření obecné povahy musí obsahovat odůvodnění. Z judikatury Nejvyššího správního soudu poté vyplývá, že i v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (§ 68 odst. 3 a § 174 odst. 1 správního řádu). Nedostatek důvodů opatření obecné povahy způsobuje jeho nepřezkoumatelnost. *„Je-li vydání opatření obecné povahy vázáno na splnění zákonných podmínek, mělo by být obsahem jeho odůvodnění též posouzení, zda byly tyto podmínky splněny“* (viz rozsudek NSS 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136). Pro posouzení napadeného opatření a naplnění požadavků na jeho odůvodnění je podstatné splnění zákonem stanovených podmínek obsažených v § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu, dle kterého 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. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře vyslovil, že smysl umístění dopravních značek nemůže být samoučelný nebo šikanózní, ale naopak musí být racionální a opodstatněný některým z uvedených legitimních důvodů. Pokud takový důvod neexistuje, jedná se o dopravní značku umístěnou protizákonně (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008-100, č. 1794/2009 Sb. NSS).
40. Soud poté, co prostudoval návrhem napadené opatření obecné povahy, shledal, že v něm zcela absentuje uvedení důvodů napadeného opatření. Nejsou v něm obsaženy žádné úvahy, kterými se odpůrce při hodnocení podkladů a výkladu právních předpisů řídil. Odpůrce uvedl, že opatřením obecné povahy stanovil přechodnou úpravu silničního provozu na stávajících místních komunikacích v prostoru X silničního provozu nelze bez dalšího dovodit splnění zákonem stanovených podmínek podle § 78 odst. 2 zákona o provozu na pozemních komunikacích, tj. že dotčené dopravní značení bylo ve věci užito jen v takovém rozsahu a takovým způsobem, jak to nezbytně vyžaduje bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích nebo jiný veřejný zájem. Napadené opatření obecné povahy zcela postrádá jakékoliv úvahy v tom směru, zda přechodná úprava silničního provozu, tak jak byla stanovena v napadeném opatření obecné povahy, s ohledem na své důsledky je nezbytná k dosažení svého cíle. Odpůrce zcela rezignoval na řádné zdůvodnění toho, z jakého důvodu se rozhodl právě k tomuto způsobu regulace provozu na předmětných pozemních komunikacích. V daném případě odpůrce chtěl po přechodnou dobu změnit dopravní značení kvůli realizaci stavebních prací na X, bylo tak jeho povinností náležitě vysvětlit proč právě zvolené řešení považuje za racionální a odpovídající některému ze zákonem předepsaných důvodů uvedených v § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu, což neučinil. Napadené opatření obecné povahy jakékoliv bližší zdůvodnění užití konkrétních dopravních značek pro přechodnou úpravu silničního provozu neobsahuje.
41. Současně byl odpůrce povinen provést test proporcionality, jak byl popsán v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, publ. pod č. 740/2006 Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

Sb., NSS, dostupném na www.nssoud.cz, tj. posoudit, zda opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem (kritérium potřebnosti), zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů) a zda je následek opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu). Své úvahy a závěry vyplývající z provedeného testu proporcionality pak měl odpůrce náležitě popsat v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy. Nic takového však odpůrce rovněž neučinil.

42. V tomto kontextu soud uvádí, že z obsahu správního spisu, je jednoznačně zřejmé, že cílem vydaného opatření obecné povahy bylo zakázat vjezd všech vozidel na X mimo vozidel stavby. Soud má za to, že v daném případě za situace, kdy dosavadní dopravní značení umístěné při vjezdu na X mělo zabránit vjezdu vozidel, jejichž okamžitá hmotnost přesahuje 6t, bylo namístě, aby odpůrce především zvážil a následně v napadeném opatření řádně odůvodnil, proč se sledovaného cíle, nedalo dosáhnout za současného respektování dosavadního dopravního značení. Rovněž aby při vydání opatření obecné povahy zvážil, zda pohyb vozidel, jejichž vjezd na X byl doposud regulován, nemůže být omezen např. přesným vymezením času, kdy by vozidla s okamžitou hmotností přesahující 6t mohla na X vjet. Pakliže totiž v minulosti vznikla potřeba omezit dopravní obslužnost na X, a to zákazem vjezdu určitého typu vozidel, měla být tato potřeba zohledněna i při rozhodování o přechodné úpravě silničního provozu v rámci realizace stavebních prací na X.
43. V rámci testu proporcionality tak měl odpůrce zvážit na straně jedné zásah do práv žadatelů o stanovení přechodné úpravy silničního provozu v případě, že by napadené opatření obecné povahy nebylo vydáno, a na straně druhé zásah do práv adresátů vyvolaný napadeným opatřením obecné povahy. Odpůrce v odůvodnění opatření obecné povahy měl uvést, proč sledovaného cíle nebylo možné dosáhnout i jiným způsobem a zda následky napadeného opatření obecné povahy jsou úměrné sledovanému cíli. Přitom měl vzít v potaz mimo jiné též dosavadní dopravní značení. Své úvahy a závěry vyplývající z provedeného testu proporcionality pak měl odpůrce náležitě popsat v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy. Nic takového však odpůrce neučinil.
44. Soud podotýká, že odůvodnění opatření obecné povahy může být i stručné, avšak nemělo by postrádat jisté zhodnocení stávajícího skutkového stavu, uvedení důvodů, pro něž se příslušný správní orgán rozhodl ke stanovení dané regulace, včetně vyhodnocení kolidujících zájmů a uvedení úvah týkajících se bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích. Odůvodnění opatření obecné povahy nelze nahradit pouhým odkazem na případnou grafickou přílohu, resp. situaci dopravního značení.
45. Napadené opatření obecné povahy zcela postrádá odůvodnění, tj. zásadní a výchozí předpoklad pro posouzení čtvrté a páté části algoritmu opatření obecné povahy. V tom soud spatřuje ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 101b odst. 4 s. ř. s. vadu řízení spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí, jenž má za následek nepřezkoumatelnost napadeného opatření obecné povahy, která v daném případě brání přezkumu a důvodnosti námitek navrhovatelů, ohledně zákonnosti opatření obecné povahy a jeho proporcionality, jakož i porušení jejich práva na legitimní očekávání. V kontextu uvedeného se jimi tedy soud nezabýval a napadené opatření obecné povahy podle § 101d odst. 2 věty první s. ř. s. pro vady řízení zrušil, a to dnem vyhlášení tohoto rozsudku. Zároveň soud podotýká, že ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) umožnilo soudu rozhodnout bez jednání, ačkoliv navrhovatelé jednání požadovali.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

46. Pro úplnost soud uvádí, že pro nadbytečnost neprovedl ani navrhovatel navržený důkaz znaleckým posudkem Ing. J. K. a blíže se nezabýval ani námitkami vztahujícími se k rozhodnutí vydaného odpůrcem ve společném řízení dne 28. 2. 2020, č. j. MUZA 8769/2020, jímž podle tvrzení navrhovatelů mělo být rozhodnuto o povolení stavebního záměru na rekonstrukci X, neboť uvedené rozhodnutí odpůrce ze dne 28. 2. 2020, či řízení, které jeho vydání předcházelo, nebyly předmětem tohoto soudního přezkumu.
47. O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Vzhledem k tomu, že navrhovatelé měli ve věci plný úspěch, soud uložil procesně neúspěšnému odpůrci povinnost zaplatit jim do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení v celkové výši 22 730 Kč. Náhrada se skládá z částky 10 000 odpovídající zaplaceným dvěma soudním poplatkům za návrh na zrušení opatření obecné povahy ve výši 5 000 Kč, z částky 9 920 Kč za dva úkony právní služby právní zástupkyně navrhovatelů a) a b) po 3 100 Kč podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb [převzetí a příprava zastoupení - § 11 odst. 1 písm. a), podání návrhu - § 11 odst. 1 písm. d)] za každého z navrhovatelů a) a b) snížené v souladu s § 12 odst. 4 citované vyhlášky o 20 % (tj. 4 960 Kč za jeden úkon, 9 920 Kč za 2 úkony), z částky 600 Kč jako náhrady hotových výdajů advokáta [dva režijní paušály po 300 Kč podle § 35 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 13 odst. 1 a 4 AT]. Soud poznamenává, že při stanovení počtu režijních paušálů vycházel z toho, že i v případě, kdy právní zástupce zastupuje více osob a provede přitom úkon právní služby, jedná se stále pouze o jeden úkon, a přísluší mu tedy pouze jedna paušální náhrada (viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 9. 2014, sp. zn. 25 Cdo 161/2014, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 7. 2020, sp. zn. 29 ICdo 151/2018, či rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2013, sp. zn. 2 AOs 1/2013, nebo ze dne 25. 6. 2014, sp. zn. 6 As 95/2014). Dále se přiznaná náhrada nákladů řízení skládá z částky 2 210 Kč představující 21% DPH, kterou je právní zástupkyně navrhovatelů podle zvláštního právního předpisu povinna odvést z výše vyčíslené odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů. Soud nepřiznal navrhovatelům náhradu nákladů řízení za podanou repliku, neboť toto podání neobsahovalo žádnou pro věc zásadní právní argumentaci. Proto náklady na tento úkon nepovažoval soud za účelně vynaložené náklady v předmětném řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje,

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti **musí** být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Ústí nad Labem 30. září 2021

Mgr. Václav Trajer v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

(K.ř.č. 1 - rozsudek)