



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudce Ondřeje Mrákoty a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci navrhovatele: **J. K.**, zast. advokátem JUDr. Tomášem Mikulíkem Hamele, Ph.D., Potoční 1094, Frýdek - Místek, proti odpůrci: **Magistrát města Karviné**, Fryštátská 72/1, Karviná, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) statutární město Karviná**, Fryštátská 72/1, Karviná, **II) SATPET Production s. r. o.**, Nádražní 601/159, Přívoz, Ostrava, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy ze dne 3. 12. 2019, čj. SMK/175456/2019 (stanovení místní úpravy provozu v Karviné-Ráji na ul. U Farmy), v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 28. 7. 2022, čj. 76 A 1/2022-51,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 28. 7. 2022, čj. 76 A 1/2022-51, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] NSS se zde věnuje tzv. incidenční kontrole opatření obecné povahy, tedy podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy společně se žalobou proti rozhodnutí o přestupku, ve kterém bylo opatření použito (§ 101a odst. 1 věta druhá s. ř. s.). V této věci konkrétně jde o vyjasnění, zda může řidič kdykoli namítat nepřiměřenost dopravní značky (jako opatření obecné povahy), jejíž porušení založilo přestupkovou odpovědnost. Podle NSS nikoli.

[2] Navrhovatel je řidič kamionové dopravy. Rozhodnutím ze dne 19. 8. 2021 uznal Magistrát města Karviné navrhovatele vinným ze spáchání přestupku porušení zákazu vjezdu vozidel, jejichž okamžitá hmotnost přesahuje 3,5 tuny, a uložil mu pokutu. Krajský úřad Moravskoslezského kraje rozhodnutím ze dne 3. 11. 2021 uloženou pokutu snížil, rozhodnutí o spáchání přestupku ovšem ve zbytku potvrdil.

[3] Navrhovatel se žalobou domáhal, aby krajský soud zrušil rozhodnutí krajského úřadu o přestupku. Současně soudu navrhl zrušit opatření obecné povahy - dopravní značku „*zákaz vjezdu vozidel, jejichž okamžitá hmotnost přesahuje 3,5 tuny*“ společně s dodatkovou tabulkou „*mimo vozidel s povolením MMK a vozidel TRK a IZS*“ na ulici U Farmy v Karviné, jejímž porušením se přestupku dopustil. Krajský soud řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy vyloučil k samostatnému projednání (právě v tomto řízení vystupoval před krajským soudem magistrát jako odpůrce) a následně návrhu vyhověl, když zrušil opatření obecné povahy od počátku, tj. ke dni 3. 12. 2019.

[4] Proti rozsudku, kterým krajský soud zrušil opatření obecné povahy, podal magistrát (nyní stěžovatel) kasační stížnost. Úvodem zdůraznil, že pokud navrhovatel nenamítl nepřiměřenost opatření obecné povahy v průběhu jeho přijímání, nemůže tuto námitku uplatnit až v řízení před soudem. Na tom nic nemění ani to, že nepřiměřenost opatření namítala v průběhu jeho přijímání třetí osoba (SATPET Production s. r. o., která před soudy vystupuje jako osoba zúčastněná na řízení), která má s navrhovatelem obchodní spolupráci. Navrhovatel ve skutečnosti chrání nikoli svá práva, nýbrž práva společnosti SATPET, jejíž podnikání je opatřením obecné povahy dotčeno. Stěžovatel dále kritizuje, že krajský soud zrušil opatření obecné povahy od počátku.

[5] Navrhovatel ve vyjádření oponuje, že v Karviné nežije. Nelze tedy po něm spravedlivě požadovat, aby sledoval přijímání opatření obecné povahy v jednom z měst, ve kterém pouze vykonává práci. O opatření obecné povahy se navrhovatel dozvěděl až v souvislosti s plněním pracovních úkolů - navrhovatel zajišťuje zásobování společnosti SATPET a pozemní komunikace, na kterou byl opatřením obecné povahy zakázán vjezd, představuje jedinou možnou dopravní cestu pro zásobování společnosti. Navrhovateli nezbylo nic jiného než zákaz vjezdu porušit. Navrhovatel tedy nechrání práva společnosti SATPET, nýbrž práva svoje, neboť byl pokutován za porušování opatření obecné povahy, které ovšem porušovat musí, neboť zásobování společnosti SATPET nelze provést jinou dopravní cestou.

[6] Ani jedna z osob zúčastněných na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

[7] Kasační stížnost je důvodná.

[8] Soudní řád správní v § 101a odst. 1 rozlišuje dva typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Prvním typem návrhu je návrh na abstraktní kontrolu, kterým se může domáhat zrušení opatření obecné povahy každý, kdo tvrdí, že byl opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech. Druhým typem návrhu je pak návrh na incidenční kontrolu, podle nějž pokud je (navrhovatel) podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může návrh na zrušení opatření obecné povahy podat jen společně s takovým návrhem (usnesení rozšířeného senátu ze dne 13. 9. 2016, čj. 5 As 194/2014-36, č. 3470/2016 Sb. NSS, *městys Buchlovice*, body 20 násl.).

[9] V posléze uvedeném typu návrhu, na rozdíl od abstraktního přezkumu, je tedy třeba, aby k samotnému opatření přistoupilo i individualizované dotčení práv jednotlivce. Na těchto závěrech nic nezměnila ani pozdější novela soudního řádu správního provedená

pokračování

zákonem č. 225/2017 Sb. (viz rozsudek ze dne 15. 10. 2019, čj. 8 As 63/2019-40, č. 3950/2020 Sb. NSS, body 7 až 12).

[10] V nynější věci se jedná o incidenční kontrolu opatření obecné povahy. Navrhovatel spojil návrh se žalobou proti rozhodnutí o přestupku, kterého se dopustil právě porušením opatření obecné povahy (dopravní značky s dodatkovou tabulkou), jehož zrušení se domáhá.

[11] Ve spojitosti s opatřením obecné povahy lze namítat celkem pět okruhů vad: chybějící působnost nebo pravomoc, vady v procesním postupu při přijetí opatření, obsahovou nezákonnost opatření a nepřiměřenost regulace vzhledem ke sledovanému cíli (takto již rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS, a navazující judikatura, včetně rozsudku ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 3/2008-100, č. 1794/2009 Sb. NSS, který uvedený algoritmus použil též na opatření obecné povahy – dopravní značku, kterou právě pro nepřiměřenost zrušil; lze dodat, že podle rozsudku 2 Ao 3/2008 jsou opatření obecné povahy dopravní značky příkazové či zákazové, eventuálně dopravní značky upravující přednost).

[12] V nynější věci je sporné, zda mohl navrhovatel účinně namítat přiměřenost (proporcionalitu) opatření obecné povahy. Stěžovatel toto právo navrhovatele zpochybňuje.

[13] Podle ustálené judikatury se věcný úspěch v řízení před soudem zpravidla odvíjí od procesní aktivity navrhovatele v průběhu přijímání opatření obecné povahy. Jeden z následků procesní pasivity spočívá v tom, že nepodal-li navrhovatel během procesu přijímání opatření námitky ani připomínky, nemůže se soud vůbec zabývat posouzením přiměřenosti přijatého řešení [usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, *Moravany*, body 25 až 32, dále např. rozsudky ze dne 18. 4. 2019, čj. 9 As 65/2019-29, *Žitenice*, bod 18, či ze dne 29. 1. 2020, čj. 1 As 177/2019-23, *Zvole*, bod 27, všechny s citací početné starší judikatury; tyto právní závěry potvrdil i Ústavní soud – např. nález ze dne 9. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12 (N 211/71 SbNU 483), *Jesenice*, body 14 až 16].

[14] Právě uvedené závěry se uplatní též na incidenční kontrolu opatření obecné povahy (takto rozsudky ze dne 25. 10. 2018, čj. 2 As 51/2018-140, body 21 a 22, či ze dne 17. 5. 2022, čj. 7 As 416/2021-21, body 9, 10 a 15 – v obou případech šlo o incidenční přezkum územního plánu).

[15] V nynější věci není sporu, že se navrhovatel procesu přijímání opatření obecné povahy nijak neúčastnil, tedy nepodal ani námitky, ani připomínky (NSS nyní neřeší, zda je vůbec mohl v procesu pořizování podat – k tomu viz obecně bod [17] níže). V logice výše popsané judikatury tak NSS nemůže připustit, aby krajský soud přezkoumal přiměřenost opatření obecné povahy.

[16] NSS si je samozřejmě vědom toho, že judikatura citovaná v bodech [13] a [14] reaguje na přezkum opatření obecné povahy - územně plánovací dokumentace (zejména územních plánů, kterých se týká většina soudně napadaných opatření obecné povahy).

Nyní napadené opatření obecné povahy není územně plánovací dokumentace, ale zákazová dopravní značka s dodatkovou tabulkou. NSS ale nevidí důvod, proč by měl právě u dopravních značek volit přístup jiný. NSS nepochybuje, že navrhovatel skutečně nemůže sledovat umístování všech dopravních značek na všech silnicích, kde jako profesionální řidič jezdí. Nelze však připustit takový (absurdní) výklad zákona, podle něhož by jakýkoli řidič při každém porušení dopravní značky mohl společně s žalobou proti rozhodnutí o přestupku vždy podat též návrh na přezkum dopravní značky a testovat ji principem proporcionality.

[17] Uvedený výklad současně zachovává právo těch osob, které jsou dopravní značkou skutečně dotčeny na právech, napadat před soudem účinně též nepřiměřenost dopravního značení. Lze totiž očekávat, že osoby, kterých se dopravní značení přímo dotýká, se budou proti umístění dopravní značky včas bránit již ve správním řízení. Podle § 172 odst. 4 správního řádu může připomínky uplatnit kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny. Ostatně v nynějším případě se jiná osoba (společnost SATPET, která má u sporné komunikace provozovnu) ve správním řízení bránila a tvrdila nepřiměřenost zákazové značky (viz dále).

[18] V nynějším případě krajský soud uvedl, že navrhovatel namítal nepřiměřenost opatření obecné povahy vůči právu společnosti SATPET podnikat. Opatření totiž znemožnilo zásobování této společnosti a právě při tomto zásobování navrhovatel spáchal přestupek (bod 23 rozsudku krajského soudu). Dle krajského soudu byl navrhovatel oprávněn vznést námitku nepřiměřenosti opatření v soudním řízení, neboť podobně argumentovala v průběhu přijímání opatření obecné povahy právě SATPET. Zásah do práv navrhovatele je podle krajského soudu s tvrzeným zásahem do práv společnosti SATPET spjat (bod 24 tamtéž). Krajský soud tak opatření obecné povahy zrušil, protože stěžovatel se nepřiměřeností přes argumentaci společnosti SATPET v průběhu přijímání opatření obecné povahy vůbec nezabýval (body 25 a 26 tamtéž).

[19] S takovým závěrem však nelze souhlasit. Opatření může soud pro procesní pochybení při jeho vydávání zrušit, pouze pokud toto pochybení mohlo mít za následek dotčení právní sféry (hmotného práva) navrhovatele. Navrhovatel nemá oprávnění podat návrh k ochraně veřejného zájmu či práv jiných osob (usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, *POLABÍ Vysoká*, bod 41 a navazující judikatura, shodně nedávno např. rozsudek NSS ze dne 18. 5. 2022, čj. 10 As 18/2022-38, bod 9). Právě takový přístup ovšem krajský soud umožnil, když návrh vyložil výše uvedeným způsobem, tedy že navrhovatel namítal nepřiměřenost opatření obecné povahy vůči společnosti SATPET, resp. nepřezkoumatelnost opatření obecné povahy pro nedostatek důvodů, neboť se magistrát námitkou nepřiměřenosti opatření vůči společnosti SATPET nezabýval. To je ale nepřípustné, neboť jedna osoba (navrhovatel) tu namítá něco za osobu jinou (SATPET). Uvedenou procesní vadu mohla kritizovat SATPET, která však návrh na zrušení opatření obecné povahy nepodala.

[20] NSS k tomu dodává, že již z textu návrhu na zrušení opatření obecné povahy je zřejmé, v čem navrhovatel namítal nepřiměřenost opatření obecné povahy vůči sobě. Nepřiměřenost opatření obecné povahy namítal proto, že opatření zakázalo vjezd na jedinou možnou zásobovací komunikaci pro společnost SATPET, za jejíž zásobování je

pokračování

navrhovatel odpovědný. Sporné opatření mu znemožňuje řádné plnění pracovních úkolů. To navrhovatel ostatně zdůraznil i ve vyjádření ke kasační stížnosti. NSS však opakuje, že navrhovatel nemohl nepřiměřenost opatření obecné povahy v řízení před soudem účinně namítat, neboť nepřiměřenost neuplatnil již v průběhu přijímání opatření obecné povahy. Krajský soud pak pochybil, pokud opatření obecné povahy zrušil z důvodu, který směla namítat SATPET, nikoli navrhovatel (porušení procesních práv společnosti SATPET).

[21] Je proto nadbytečné zabývat se další námitkou, která kritizuje, že krajský soud zrušil opatření obecné povahy od samotného počátku.

[22] NSS tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, proto rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 1 a 4 s. ř. s.). O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne rovněž krajský soud (§ 110 odst. 3 první věta s. ř. s.).

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

V Brně dne 30. března 2023

Zdeněk Kühn
předseda senátu