



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Radovana Havelce v právní věci navrhovatelů: **a) J. P., b) R. P.**, oba zastoupeni JUDr. Klárou Kořínkovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Fügnerovo nám. 1808/3, Praha 2, proti odpůrci: **Městský úřad Žatec**, se sídlem náměstí Svobody 1, Žatec, zastoupený JUDr. Tomášem Těmínem, Ph.D., advokátem se sídlem Karlovo nám. 559/28, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30. 9. 2021, č. j. 40 A 2/2021 – 75,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovatelům náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 6 365 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich zástupkyně, advokátky JUDr. Kláry Kořínkové, Ph. D.

Odůvodnění:

[1] Navrhovatelé se svým návrhem domáhali zrušení opatření obecné povahy, vydaného odpůrcem formou veřejné vyhlášky dne 19. 4. 2021, pod č. j. MUZA 15825/2021/ODSA/St. (dále jen „opatření obecné povahy“). Byla jím stanovena přechodná úprava silničního provozu na místní komunikaci v prostoru Husitského náměstí, vjezdu na Husitské náměstí od okružní křižovatky s ul. Plzeňská (silnice č. I/27), na místní

komunikaci v ul. U Oharky, a na silnici č. III/22525 v ulici Osvoboditelů a v ul. Chomutovská v Žatci.

[2] V odůvodnění opatření obecné povahy odpůrce uvedl, že stanovil „[p]řechodnou úpravu silničního provozu na stávající místní komunikaci v prostoru Husitského náměstí, při vjezdu na Husitské náměstí od okružní křižovatky se silnicí č. I/27 (ul. Plzeňská), na místní komunikaci v ul. U Oharky a dále na silnici v majetku Ústeckého kraje č. III/22525 v ulici Osvoboditelů a v ul. Chomutovská v Žatci, na návrh žadatele, z důvodu realizace stavebních prací na Husitském náměstí v Žatci, při realizaci stavby projektem nazvané 'Obnova Husitského náměstí v Žatci', po předchozím písemném vyjádření Policie České republiky – Krajského ředitelství Policie Ústeckého kraje – Dopravního inspektorátu Louny ze dne 15-04-2021 (...).“

[3] Navrhovatelé jsou vlastníky pozemku st. p. č. X, v katastrálním území Ž., a na něm stojící nemovitosti č. p. XA, v sousedství s H. a ulicí U. Ve svém návrhu zdůraznili, že odpůrce zde v minulosti umístil dopravní značku typu B 13 – zákaz vjezdu všech motorových vozidel s okamžitou hmotností vyšší než 6 t – za účelem ochrany nemovitosti navrhovatelů, neboť v minulosti došlo v rámci jiné stavby k jejímu poškození právě kvůli vjezdu těžkých vozidel. Opatřením obecné povahy však byla tato dopravní značka odstraněna, což zasahuje do práv navrhovatelů (hrozí poškození jejich nemovitosti).

[4] Krajský soud v Ústí nad Labem (dále jen „*krajský soud*“) návrhu vyhověl a rozsudkem ze dne 30. 9. 2021, č. j. 40 A 2/2021 – 75, opatření obecné povahy zrušil dnem vyhlášení rozsudku s odkazem na § 76 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“), ve spojení s § 101b odst. 4 s. ř. s. Konstatoval, že opatření obecné povahy je nepřezkoumatelné, neboť postrádá řádné odůvodnění (§ 173 odst. 1 správního řádu).

[5] Krajský soud uvedl, že se jedná o opatření obecné povahy vydané podle § 77 odst. 1 písm. c) a § 77 odst. 5 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu) – dále jen „*zákon o silničním provozu*“, a byla jím stanovena přechodná úprava silničního provozu. Dle grafické přílohy opatření obecné povahy tato úprava 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 Osvoboditelů v obou směrech při vjezdu na Husitské náměstí a v ulici U Oharky, rovněž při vjezdu na Husitské náměstí. Současně byly v okolí Husitského náměstí rozmístěny dopravní značky IP 10b – „slepá pozemní komunikace“ a C2c – „příkázaný směr jízdy“. Trvalé dopravní značení, které je v rozporu s přechodnou úpravou silničního provozu, mělo být zakryto.

[6] Krajský soud zdůraznil, že v odůvodnění opatření obecné povahy nejsou obsaženy 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 Husitského náměstí z důvodu realizace stavebních prací na Husitském náměstí. Z toho však nelze bez dalšího dovodit splnění podmínek § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu, 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. Opatření obecné povahy postrádá úvahu, zda je přechodná úprava silničního provozu

pokračování

nezbytná k dosažení svého cíle. Pokud odpůrce zamýšlel po přechodnou dobu změnit dopravní značení kvůli realizaci stavebních prací na Husitském náměstí, měl vysvětlit, proč zvolené řešení považuje za racionální a odpovídající zákonným důvodům.

[7] Podle krajského soudu odpůrce v odůvodnění neuvedl ani výsledky testu proporcionality dle judikatury Nejvyššího správního soudu, tj. neposoudil, zda opatření obecné povahy 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).

[8] Krajský soud podotkl, že odůvodnění opatření obecné povahy může být i stručné, avšak nemělo by postrádat zhodnocení stávajícího skutkového stavu, uvedení důvodů, pro něž se správní orgán rozhodl ke stanovení dané regulace, včetně hodnocení kolidujících zájmů a úvah o bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích. Odůvodnění opatření obecné povahy nelze nahradit odkazem na grafickou přílohu, resp. situaci dopravního značení.

[9] Proti rozsudku krajského soudu podal odpůrce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s.

[10] Stěžovatel předně tvrdí, že řízení před krajským soudem trpělo zmatečností, neboť chyběly podmínky řízení. Navrhovatelé ve svém návrhu jako odpůrce označili „město Žatec“ a krajský soud užil toto označení účastníka řízení ve výzvě k vyjádření ze dne 29. 7. 2021. Krajský soud za této situace nebyl oprávněn „automaticky“ jednat s odpůrcem (Městským úřadem Žatec), natož bez ústního jednání vydat napadený rozsudek.

[11] Stěžovatel dále namítá, že okamžité zrušení opatření obecné povahy (tj. dnem vyhlášení napadeného rozsudku) je mimořádně přísné a neodpovídá skutkovým okolnostem případu. Krajský soud navíc okamžik, od něhož se odvíjí zrušení opatření obecné povahy, neodůvodnil, a napadený rozsudek je v tomto ohledu nepřezkoumatelný. Odpůrce kvůli uvedenému postupu nemá časový prostor pro případnou nápravu a vydání nového opatření obecné povahy.

[12] Co se týče vlastního právního posouzení věci, stěžovatel trvá na tom, že opatření obecné povahy bylo řádně odůvodněno, byť stručně. Vada nepřezkoumatelnosti se týká rozhodnutí, u nichž odůvodnění zcela chybí. Důvodem vydání opatření obecné povahy bylo provádění stavebních prací, což je i v odůvodnění výslovně uvedeno. Krajský soud pochybil, pokud opatření obecné povahy posuzoval dle § 171 a násl. správního řádu. Vydávání opatření obecné povahy podle § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu se totiž odlišuje od pravidel pro vydávání opatření obecné povahy ve smyslu § 171 a násl. správního řádu, a to například v procesu zveřejňování návrhu, v možnosti uplatňovat námítky nebo v okamžiku nabytí účinnosti. Zákonodárce slevil z nároků na vydání opatření obecné povahy, jestliže odejmul dotčeným subjektům právo podávat námítky proti návrhu opatření obecné povahy. Z tohoto důvodu je nutné k opatření obecné povahy dle § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu přistupovat odlišně. K tomu cituje z rozsudku

Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2020, č. j. 10 As 163/2019 – 48 (dále jen „rozsudek NSS z února 2020“).

[13] Stěžovatel má za nadbytečné, aby v opatření obecné povahy detailně vysvětloval, že dotčené dopravní značení bylo užito, jak vyžaduje provoz na pozemních komunikacích, nebo aby se zabýval tím, zda sledovaného cíle nebylo možné dosáhnout jinak, například vymezením časového omezení pro vjezd vozidel s hmotností nad 6 tun. Pohyb stavebních strojů nespadá do pravomoci stěžovatele.

[14] Závěrem stěžovatel uvádí, že stručnost odůvodnění opatření obecné povahy odpovídá zavedené správní praxi, kterou krajský soud napadeným rozsudkem popřel. Ke kasační stížnosti připojil kopie čtyř obdobných opatření obecné povahy, vydaných různými správními orgány.

[15] Navrhovatelé ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádějí, že řízení před krajským soudem netrpělo vadami. Nemohlo zde dojít k porušení práv stěžovatele, neboť ten byl o návrhu na zrušení opatření obecné povahy vyrozuměn a k návrhu se vyjádřil; není rozhodné, jak byl v průběhu řízení označován. Dále krajský soud mohl dle navrhovatelů rozhodnout bez jednání ve věci dle § 76 odst. 1 s. ř. s. a mohl též opatření obecné povahy zrušit k jakémukoliv dni.

[16] Navrhovatelé se dále ztotožňují s právními závěry krajského soudu. Pokud opatřením obecné povahy dle § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu dochází k zásahu do práv třetích osob a není jim dána možnost brojit proti tomuto opatření prostřednictvím připomínek či námitek v procesu jeho přijímání, měly by mít tyto osoby možnost podrobit toto opatření obecné povahy přezkumu dodatečně, formou soudního přezkumu. Pro nedostatečnost odůvodnění však přezkum opatření obecné povahy v daném případě nebyl možný, jak ostatně uzavřel i krajský soud. Vyšší standard odůvodnění vyžadovala též existence stálého dopravního značení značkou B 13, zakazující vjezd motorovým vozidlům s okamžitou hmotností vyšší než 6 tun. Přejícná úprava dopravního značení byla v rozporu s původním účelem, pro nějž byla tato značka v oblasti Husitského náměstí umístěna, což vycházelo z dlouhodobých potíží s povrchem Husitského náměstí, který je na otřesy citlivý. Navrhovatelé uzavírají, že poukaz na správní praxi nemůže zvrátit závěr o nezákonnosti opatření obecné povahy vydaného stěžovatelem.

[17] Nejvyšší správní soud nejdříve hodnotil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102, věta první s. ř. s.), proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[18] Kasační stížnost není důvodná.

pokračování

[19] Stěžovatel předně tvrdí, že řízení před krajským soudem trpělo vadou (respektive zmatečností), neboť v návrhu byl odpůrce označen jako „město Žatec“ a krajský soud užil toto označení účastníka řízení ve výzvě k vyjádření ze dne 29. 7. 2021.

[20] Nejvyšší správní soud ze spisu krajského soudu ověřil, že v návrhu byl odpůrce označen skutečně jako „město Žatec“, k návrhu též byla připojena kopie příslušného opatření obecné povahy se správným označením odpůrce („Městský úřad Žatec, odbor dopravně správních agend“). Návrh byl podán Nejvyššímu správnímu soudu, jenž jej usnesením ze dne 10. 6. 2021, č. j. Na 114/2021 – 23, postoupil krajskému soudu jako soudu věcně a místně příslušnému. V tomto usnesení byl odpůrce správně označen („Městský úřad Žatec“). Je pravdou, že krajský soud v usneseních ze dne 8. 7. 2021, č. j. 40 A 2/2021 – 27 a č. j. 40 A 2/2021 – 28, a v žádosti o předložení spisové dokumentace a vyjádření k návrhu ze dne 29. 7. 2021 nadále označoval jako odpůrce „město Žatec“. Poté však již krajský soud označoval odpůrce správně – poprvé ve výzvě osobám zúčastněným na řízení ze dne 4. 8. 2021. Odpůrce se k věci vyjádřil vyjádřením ze dne 12. 8. 2021 a je též správně označen v napadeném rozsudku.

[21] Podle § 69 s. ř. s. je žalovaným *správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla*. K výkladu tohoto ustanovení se vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu již ve svém usnesení ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 – 56 (publ. pod č. 534/2005 Sb. NSS; všechna citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). V něm uvedl, že „[v] řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. však osoba žalovaného není určena tvrzením žalobce, ale kogentně ji určuje zákon. Sám soudní řád správní v obecném ustanovení § 33 odst. 1 praví, že odpůrcem (žalovaným) je ten, o němž to stanoví zákon. Na toto ustanovení potom navazuje § 69 s. ř. s., podle něhož je žalovaným v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle dílu prvního hlavy druhé části třetí správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla. **Je tedy věcí soudu, aby v řízení jako s žalovaným jednal s tím, kdo skutečně žalovaným má být, a ne s tím, koho chybně označil v žalobě žalobce.**“ Uvedené lze analogicky aplikovat i v nyní souzené věci. Stejně jako u žaloby proti rozhodnutí správního orgánu totiž i u návrhu na zrušení opatření obecné povahy platí, že pokud navrhovatel určí odpůrce chybně, měl by soud jednat s tím, kdo je ve skutečnosti podle zákona pasivně legitimován, tj. se subjektem, který napadené opatření obecné povahy vydal. Ve vztahu k nyní projednávané věci dále kasační soud odkazuje na usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 25. 6. 2019, č. j. 1 As 454/2017 – 94, č. 3911/2019 Sb. NSS, podle kterého platí, že „[v]ydává-li opatření obecné povahy orgán obce nebo kraje v přenesené působnosti, je v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí odpůrcem ve smyslu § 101a odst. 3 s. ř. s. tento orgán obce či kraje, nikoli samotná obec či samotný kraj.“

[22] V projednávané věci sice navrhovatelé v návrhu krajskému soudu chybně označili odpůrce a krajský soud po určitou dobu toto označení také užíval, avšak významné je, že v dalším průběhu řízení a v napadeném rozsudku je odpůrce označen správně, a především se též k návrhu věcně vyjádřil. Jeho vyjádření krajský soud korektně rekapituloval v odstavcích 10 až 17 napadeného rozsudku a jeho argumenty vzal na zřetel a reagoval na ně (viz například odstavce 25 až 27 napadeného rozsudku). Z uvedeného důvodu kasační soud konstatuje, že řízení před krajským soudem nebylo stíženo vadou, která by měla vliv

na zákonnost napadeného rozsudku [kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Odpovídající kasační námitka je tedy nedůvodná.

[23] K tomu Nejvyšší správní soud pro úplnost doplňuje, že pokud krajský soud jedná v řízení s někým, kdo neměl být účastníkem řízení, jde právě o vadu řízení ve smyslu citovaného § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., nikoli o zmatečnost pro chybějící podmínky řízení [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. K tomuto závěru dospěla již dříve i judikatura tohoto soudu (viz například rozsudek ze dne 19. 10. 2004, č. j. 3 Ads 11/2004 – 84, č. 459/2005 Sb. NSS). V tomto směru zdejší soud nepřehlédl, že stěžovatel v kasační stížnosti podřadil danou námitku výslovně pod § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tedy zmatečnost řízení před soudem. Jak bylo uvedeno, toto podřazení je nesprávné, tento fakt ovšem nejde stěžovateli k tíži, protože Nejvyšší správní soud je oprávněn sám podřadit kasační námitky podle jejich obsahu pod důvody vymezené v § 103 odst. 1 s. ř. s.

[24] Stěžovatel též namítá, že krajský soud nezákonně rozhodl bez nařízení jednání. Krajský soud v napadeném rozsudku odkázal na § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., ve spojení s § 101b odst. 4 téhož zákona. Podle prvně uvedeného ustanovení *soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí*. Podle § 101b odst. 4 s. ř. s. se uvedené ustanovení použije přiměřeně i na řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části.

[25] Z napadeného rozsudku je patrné, že zrušovacím důvodem byla právě nepřezkoumatelnost opatření obecné povahy. Krajský soud tedy užil zákonné výjimky z obecné povinnosti konat jednání, neprováděl dokazování, stěžovatel se k věci vyjádřil a jeho vyjádření – jak uvedeno výše – vzal krajský soud na zřetel. Ani tato kasační námitka proto není důvodná.

[26] Stěžovatel dále spatřuje nepřezkoumatelnost rozsudku v tom, že krajský soud neodůvodnil časový okamžik, k němuž opatření obecné povahy zrušil. Nejvyšší správní soud však konstatuje, že (kromě toho, že napadený rozsudek je řádně odůvodněn) krajský soud se i k této dílčí okolnosti vyjádřil. V odstavci 45 napadeného rozsudku totiž uvedl:

„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“ (zvýraznění přidáno – pozn. NSS).

[27] Z výše uvedeného je tedy patrné, že krajský soud zvolil „okamžitý“ účinek svého výroku o zrušení opatření obecné povahy, a to při zohlednění závažnosti nedostatků

pokračování

v jeho odůvodnění (resp. jeho nepřezkoumatelnosti). Napadený rozsudek je tedy přezkoumatelný.

[28] Nejvyšší správní soud dále přikročil k vypořádání kasačních námitek, které se týkají vlastního právního posouzení věci. Jejich jádrem je, že stěžovatel opatření obecné povahy odůvodnil sice stručně (poukazem na *realizace stavebních prací* a vyjádření Policie České republiky), avšak dostatečně. K tomu předkládá dva argumenty: (a) nároky na odůvodnění opatření obecné povahy podle § 77 zákona o silničním provozu jsou nižší než u jiných opatření obecné povahy, neboť proces jeho přijetí je zjednodušen (není možné proti němu podávat námitky apod.); (b) stručné odůvodnění odpovídá zavedené správní praxi (ke kasační stížnosti stěžovatel přiložil jiná podobná opatření obecné povahy).

[29] Co se týče prvního argumentu [sub (a) výše], podle § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu *místní a přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích stanoví příslušný správní orgán opatřením obecné povahy, jde-li o světelné signály, příkazové a zákazové dopravní značky, dopravní značky upravující přednost a dodatkové tabulky k nim nebo jiné dopravní značky ukládající účastníkovi silničního provozu povinnosti odchylné od obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích. 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. Jde-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.*

[30] Nejvyšší správní soud podotýká, že ze stejné zákonné úpravy (výše citovaný § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu) navrhovatelé dovozují opačné závěry, než ke kterým dospěl stěžovatel. Je-li proces přijímání posuzovaného opatření obecné povahy zjednodušený, tím spíše musí být podle navrhovatelů toto opatření pečlivě odůvodněno, neboť jinak by byl znemožněn jeho přezkum správními soudy. Dotčené osoby by tak byly fakticky zbaveny možnosti se proti takovému opatření obecné povahy bránit.

[31] Co se týče relevantní judikatury, stěžovatel má za to, že jeho názor podporuje rozsudek NSS z února 2020. V této věci Nejvyšší správní soud přezkoumal ke kasační stížnosti tehdejšího odpůrce rozsudek Městského soudu v Praze, který opatření obecné povahy (obdobné tomu v nyní projednávané věci, neboť se týkalo omezení provozu v určité ulici) též zrušil pro nedostatek důvodů (nepřezkoumatelnost). Odůvodnění tehdy obsahovalo pouze informaci, že bylo vydáno na žádost Hlavního města Prahy s cílem zabezpečit přiměřený noční provoz v ulici Dlouhé a jejím okolí. Nejvyšší správní soud nyní souhlasí se stěžovatelem, že právě projednávaná věc je věcí judikované podobná a závěry rozsudku NSS z února 2020 je nutno aplikovat i nyní.

[32] Stěžovatel z rozsudku NSS z února 2020 cituje mj. následující pasáž:

„V nynější věci neobsahovalo stanovení přechodné úpravy provozu „stručné“ odůvodnění, jak namítá stěžovatel. Stručně byl popsán pouze cíl úpravy (*zabezpečení*

přiměřeného nočního provozu v ulici Dlouhé a jejím okolí), ale nebyly ani krátce uvedeny důvody, proč byla zvolena právě tato varianta (a proč nejsou výhrady vznesené policií podstatné). Není pravda, že by městský soud vyžadoval odůvodnění „jako u územního plánu“ – jen očekával, že se dozví, proč (na základě jakých úvah) bylo napadené opatření přijato, aby mohl zkoumat, zda se tak stalo způsobem šetrným k dotčeným osobám.“

[33] Stěžovatel chápe závěry citovaného rozsudku tak, že Nejvyšší správní soud přistoupil k požadavku odůvodnění tohoto typu opatření obecné povahy „benevolentně“. V tom se však mylí. Kasační soud totiž tehdy zdůraznil (jak uvedeno v citované pasáži), že opatření musí obsahovat nosné důvody, které ozřejmí, zda byla šetřena práva dotčených osob. Také uvedl, že je „[s]právné vyžadovat po veřejné moci, aby zdůvodnila své kroky v okamžiku, kdy je činí. Naopak by se neměl automaticky předpokládat soulad těchto kroků se zákonem a nemělo by se nechávat na soukromnících, aby jako první stavěli výslovné argumenty proti faktickým postupům veřejné moci, doprovázeným jen mlčením.“ Je tedy zřejmé, že ani v rozsudku NSS z února 2020 kasační soud neslevil z požadavků na řádné a přezkoumatelné odůvodnění tohoto typu opatření obecné povahy.

[34] Stěžovatel má sice pravdu v tom, že podle citovaného rozsudku postačuje odůvodnění stručné. To však není rozhodující a není to ani překvapivé. Cílem správních soudů jistě není nutit stěžovatele (či jiné správní úřady vydávající tento typ opatření obecné povahy), aby jej odůvodňovaly bezúčelně dlouhým textem. Stručnost jeho odůvodnění zcela správně připustil i krajský soud v napadeném rozsudku (odstavec 44). V nyní projednávané věci však nebyla problémem stručnost, ale bezobsažnost odůvodnění daného opatření obecné povahy. Stěžovatel totiž omezil odůvodnění zkoumaného opatření obecné povahy **pouze na informaci o realizaci stavebních prací v určitém místě, a to bez jakýchkoli dalších podrobností**. Krajský soud k tomu vhodně zdůraznil, co konkrétně v odůvodnění zjevně chybělo: splnění podmínek dle § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu, zhodnocení skutkového stavu, včetně hodnocení kolidujících zájmů, a provedení testu proporcionality.

[35] Výše uvedené závěry podporuje i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2020, č. j. 2 As 65/2019 – 36, č. 4138/2021 Sb. NSS. Také v něm se soud zabýval opatřením obecné povahy podle § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu a dovodil, že je to odpůrce, jenž musí zkoumat přiměřenost omezení, stanovených v opatření obecné povahy, a zda jím sledovaného legitimního cíle nebylo možné dosáhnout jinak. Dodal, že „[n]ení úkolem Nejvyššího správního soudu spekulovat nad konkrétními technickými možnostmi v daném případě. To je věcí silničního správního orgánu vybaveného k tomu odbornými znalostmi.“

[36] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje se stěžovatelem, že zjednodušená procedura přijímání daného typu opatření obecné povahy vede nutně k tomu, že i nároky kladené na odůvodnění tohoto opatření budou podstatně nižší. Předně, v zákonné úpravě tomu nic výslovně nenasvědčuje. Dále je nutno přisvědčit opačnému pohledu navrhovatelů: pokud by byl standard kvality odůvodnění oslaben či dokonce vyprázdněn, dotčené osoby by se nikdy nedomohly věcného přezkumu daného opatření obecné povahy, neboť bližší důvody jeho přijetí by odpůrce nemusel sdělovat. Takový výsledek výkladu práva je nepřijatelný, neboť by fakticky vedl k výluce ze soudního přezkumu ohledně tohoto typu opatření obecné povahy, a tedy i k faktické nemožnosti dotčených osob realizovat své

pokračování

základní právo dle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, aniž by k tomu existoval zákonný důvod.

[37] Co se týče druhého argumentu stěžovatele [viz odstavec [28] bod (b) výše], ten odkazuje na správní praxi sporého odůvodnění opatření obecné povahy daného typu. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že tento argument nemůže uspět: odpůrce jako správní orgán se nemůže dovolávat správní praxe při vydávání opatření obecné povahy a už vůbec ne praxe, která – pokud by byla daná opatření vskutku podobná opatření nyní diskutovanému – by byla dokonce nezákonná pro nedostatky v odůvodnění.

[38] Správní orgán totiž nemůže mít zákonem (resp. ústavním pořádkem) chráněná legitimní očekávání ohledně správní praxe, *nota bene* nezákonné. Zvláštní senát pro rozhodování některých kompetenčních sporů, zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., v usnesení ze dne 28. 11. 2019, č. j. Konf 10/2019 – 14, č. 3987/2020 Sb. NSS, k této otázce uvedl, že „[o]chrana legitimních očekávání je princip svědčící ve prospěch adresátů veřejné správy (v oblasti správního práva). A contrario je evidentní, že tento princip naopak nesvědčí správním orgánům při výkonu jejich vrchnostenské pravomoci, což je však právě případ navrhovatele [jím byl tehdy správní orgán – pozn. NSS] v projednávané věci. Z uvedeného plyne, že případný judikatorní obrat v rozhodovací činnosti zvláštního senátu nemůže zasáhnout do legitimních očekávání navrhovatele jako správního orgánu (případně soudu), neboť uvedené orgány nemohou mít 'legitimní očekávání' hodná ochrany (...)“.

[39] Z posledně uvedených důvodů kasační soud neprováděl k důkazu listiny (kopie čtyř opatření obecné povahy), které předložil stěžovatel. Ani kdyby obsah těchto listin byl takový, jak dovozuje stěžovatel v kasační stížnosti, nemohlo by to nic změnit na tom, že jeho argument ustálené správní praxe nemůže uspět z důvodů výše uvedených.

[40] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že ani kasační námitky k právnímu posouzení věci nejsou důvodné.

[41] Jelikož kasační stížnost není důvodná, Nejvyšší správní soud ji za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. rozsudkem zamítl.

[42] Navrhovatelé měli ve věci úspěch, mají proto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 téhož zákona právo na náhradu nákladů řízení důvodně vynaložených proti odpůrci, který ve věci úspěch neměl.

[43] Důvodně vynaložené náklady navrhovatelů tvoří v řízení o kasační stížnosti odměna za zastupování advokátkou. Nejvyšší správní soud přiznal odměnu za jeden společný úkon právní služby při zastupování dvou osob – konkrétně za vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 1. 12. 2021 [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) – dále jen „advokátní tarif“, a to ve výši 4 960 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5 advokátního tarifu, ve spojení s § 12 odst. 4 téhož předpisu], k čemuž náleží náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč za daný úkon (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tedy celkem 5 260 Kč. Vzhledem k tomu, že zástupkyně navrhovatelů je plátkyní daně z přidané hodnoty (§ 14a advokátního tarifu), činí její odměna po započtení sazby této daně (21 % z částky 5 260 Kč, tj. 1 105 Kč po zaokrouhlení) celkem částku ve výši 6 365 Kč. Nejvyšší správní soud stanovil odpůrci k úhradě nákladů řízení – k rukám

zástupkyně navrhovatelů, advokátky JUDr. Kláry Kořínkové, Ph.D. – přiměřenou lhůtu jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** přípustné opravné prostředky.

V Brně dne 27. dubna 2023

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu