



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci navrhovatele: **M. B.**, bytem Kladruby 8, Kladruby, zast. JUDr. Jiřím Rouskem, advokátem se sídlem Dubská 390/4, Teplice, proti odpůrci: **Magistrát města Teplice**, se sídlem náměstí Svobody 2/2, Teplice, o kasační stížnosti navrhovatele proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 4. 4. 2023, č. j. 142 A 1/2023-38,

t a k t o:

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Odpůrci **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

O d ů v o d n ě n í:

1. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se navrhovatel domáhal zrušení v záhlaví označeného usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“), kterým byl odmítnut jeho návrh na zrušení usnesení odpůrce ze dne 7. 10. 2022, č. j. MgMT/113383/2022 OD/Hum/Usnesení, kterým odpůrce zastavil řízení o návrhu opatření obecné povahy ze dne 11. 5. 2022, zpracovaném na základě podnětu obce Kladruby ke stanovení místní úpravy provozu na pozemní komunikaci – na úseku silnice č. III/25328 v katastrálním území Kladruby u Teplic a na pozemku parc. č. 570/2 v katastrálním území Nová Ves u Teplic.

[2] Dosavadní dopravní značení podle obsahu správního spisu zamezuje průjezd obcí Kladruby nákladním automobilům nad 3,5 t mimo dopravní obsluhy. Nové (zamýšlené) dopravní značení (přesně specifikované a umístěné podle vloženého nákresu dopravní situace) stanovuje zákaz vjezdu nákladním automobilům nad 3,5 t s dodatkovou tabulkou „TRANZIT“. Podle navrhovaného dopravního značení tak mohou do obce vjíždět nákladní automobily s hmotností nad 3,5 t; zákaz vjezdu je podle dodatkové tabulky omezen pouze na ta vozidla, pro něž užití takto označeného úseku není nezbytné pro dosažení místa nakládky, vykládky, údržby nebo opravy vozidla, sídla, provozovny nebo obvyklého bydliště dopravce nebo řidiče.

2. Řízení u krajského soudu

[3] Navrhovatel podal ke krajskému soudu návrh na zrušení shora uvedeného usnesení odpůrce. Krajský soud tento návrh podle § 46 odst. 1 písm. a) a c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), odmítl.

[4] Krajský soud dospěl k závěru, že z materiálního hlediska se nejedná o opatření obecné povahy. I když z konstantní judikatury vyplývá, že stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích, která zakládá pro účastníky provozu odlišné povinnosti, než by měly být podle obecné zákonné úpravy provozu na pozemních komunikacích, je nutno považovat za opatření obecné povahy, v posuzované věci postup odpůrce nevyústil ve vydání opatření obecné povahy. Za klíčovou považoval krajský soud skutečnost, že napadené usnesení nezakládá žádná konkrétní práva ani nestanoví žádné konkrétní povinnosti. Napadeným usnesením bylo totiž zastaveno řízení o návrhu opatření obecné povahy. S ohledem na tuto skutečnost dospěl krajský soud k závěru, že nemá pravomoc navrhovatelem podaný návrh věcně projednat. Tento nedostatek podmínky řízení je neodstranitelný, a proto byl naplněn důvod pro odmítnutí návrhu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[5] Krajský soud zároveň uvedl, že napadené usnesení nijak nezasahuje do právní sféry navrhovatele. Nezakládá žádná práva ani nestanoví žádné povinnosti, proto i kdyby byla tvrzení navrhovatele pravdivá, nemůže být navrhovatel ve své právní sféře napadeným aktem dotčen. Proto byl naplněn také důvod pro odmítnutí návrhu podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť s ohledem na nemožnost dotčení v navrhovatelově právní sféře byl návrh podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

[6] Závěrem krajský soud uvedl, že navrhovateli nesvědčí právo domáhat se zamítnutí návrhu opatření obecné povahy nebo výroku, že se opatření obecné povahy nevydává. Řízení o vydání opatření obecné povahy nebylo v daném případě řízením návrhovým. Podnět k vydání opatření obecné povahy podala obec Kladruby; teprve na základě tohoto podnětu byl zpracován návrh, o němž bylo vedeno řízení, které však bylo zastaveno. Z povahy věci tak neexistuje návrh, který by měl být zamítnut, jak tvrdil navrhovatel. Navrhovatel současně nemá právo domáhat se trvalého zablokování určité změny místní úpravy provozu na pozemních komunikacích a takové zablokování ani není možné, neboť místní úprava provozu závisí na mnoha faktorech, které se mohou v čase měnit.

pokračování

3. Kasační stížnost a vyjádření odpůrce

[7] Navrhovatel napadl odmítavé usnesení krajského soudu kasační stížností, ve které odkázal na § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[8] V samotné argumentační části kasační stížnosti navrhovatel uvedl, že s krajským soudem lze souhlasit v tom, že napadené usnesení odpůrce není opatření obecné povahy – nezakládá, nemění nebo neruší práva nebo povinnosti neurčitě vymezeným osobám. Nicméně podle navrhovatele jde i tak o výsledek řízení, který podléhá soudnímu přezkumu.

[9] Navrhovatel zdůraznil, že řízení předcházející vydání usnesení bylo zahájeno na základě návrhu ze dne 11. 5. 2022. Formálně se podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), jedná o žádost, kterou učinila obec Kladruby. V takovém případě nemohlo dojít k zastavení řízení, neboť nebyly splněny podmínky uvedené v § 66 správního řádu.

[10] Navrhovatel odkázal na komentářovou literaturu ke správnímu řádu a zdůraznil, že i ta počítá s možností vydání meritorního zamítavého správního rozhodnutí ve věci samé, jehož adresátem bude podatel žádosti, pokud podle závěrů správního orgánu nemá být návrh opatření obecné povahy schválen. Takové správní rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vydání opatření obecné povahy by mělo být, vedle svého doručení podateli žádosti, současně zveřejněno způsobem, jakým se zveřejňuje návrh opatření obecné povahy, a to z důvodu, aby byl tento výsledek oznámen rovněž neurčitě vymezené skupině osob, které byly adresáty navrhovaného opatření obecné povahy a které k němu případně podaly své námítky nebo připomínky. Pokud tedy odpůrce dospěl k závěru, že k žádosti obce Kladruby nebylo možné opatření obecné povahy vydat, měl rozhodnout meritorním rozhodnutím, vč. odůvodnění, proč tak rozhodl. Již povinnost vydat meritorní rozhodnutí představuje zlepšení pozice navrhovatele. Ze samotného usnesení o zastavení řízení o vydání opatření obecné povahy pak žádný konkrétní důvod pro zastavení nevyplývá.

[11] Navrhovatel dále odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2017, č. j. 2 As 163/2016-27, a dovozoval z něj, že krajský soud měl povinnost napadené usnesení zrušit z úřední povinnosti. Výsledek řízení (usnesení o zastavení) je totiž něčím, co zákon odpůrci neumožňuje. Výsledkem řízení mohlo být podle navrhovatele jediné rozhodnutí o zamítnutí žádosti či rozhodnutí o nevydání opatření obecné povahy. Dále navrhovatel odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, a zdůraznil, že pokud v řízení předcházejícím napadenému usnesení uplatňoval námítky, je rovněž oprávněn navrhopat jeho zrušení, neboť byl účastníkem řízení – dotčenou osobou, která je aktivně legitimována k podání návrhu na soudní přezkum opatření obecné povahy. Rovněž Ústavní soud podle navrhovatele připouští, že lze jako opatření obecné povahy přezkoumávat díky materiálnímu pojetí výjimečně i úkon, u kterého zákonodárce jednoznačně projevil vůli, aby byl vydán v jiné právní formě.

[12] Závěrem navrhovatel poukázal na skutečnost, že usnesení odpůrce je již druhým rozhodnutím v pořadí ohledně dopravního značení v obci Kladruby. Navrhovatel je tak neustále nucen ostražitě dbát ochrany svých práv. V mezidobí vydal odpůrce v pořadí již třetí rozhodnutí – opatření obecné povahy na základě žádosti obce Kladruby. Navrhovatel

je přesvědčen, že rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vydání opatření obecné povahy či rozhodnutí o jeho nevydání je způsobilé vytvořit překážku řízení pro další návrhy obce Kladruby s totožným předmětem a správné procesní rozhodnutí by tak mohlo navrhovateli vytvořit lepší pozici. Podle přesvědčení navrhovatele existuje subjektivní právo na soudní přezkum usnesení odpůrce.

[13] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na obsah spisové dokumentace.

4. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a navrhovatel je řádně zastoupen. Poté přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Podstatou kasační stížnosti je zákonnost usnesení krajského soudu, který odmítl návrh navrhovatele na zrušení usnesení odpůrce, kterým bylo zastaveno řízení o vydání opatření obecné povahy – stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích (na úseku silnice č. III/25328, v katastrálním území Kladruby u Teplic a na pozemku p. č. 570/2 v katastrálním území Nová Ves u Teplic, viz výše).

[17] Stanovení místní úpravy provozu upravuje v § 77 zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), v rozhodném znění. Podle § 77 odst. 1 písm. c) tohoto zákona stanoví místní a přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích a užití zařízení pro provozní informace na silnici II. a III. třídy, místní komunikaci a na veřejně přístupné účelové komunikaci obecní úřad obce s rozšířenou působností.

[18] Zákon o provozu na pozemních komunikacích v § 77 odst. 5 výslovně stanoví, že 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 účastníkům silničního provozu povinnosti odchylné od obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích. To ostatně koresponduje s předchozími závěry judikatury, která dovodila, že se odlišná místní úprava provozu zakládající pro účastníky provozu odlišné povinnosti, než by měli podle obecné zákonné úpravy provozu na pozemních komunikacích, považuje za opatření obecné povahy (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008-100, č. 1794/2009 Sb. NSS). Právě o takový případ se jedná v nyní projednávané věci, neboť na základě podnětu obce Kladruby byl zpracován návrh opatření obecné povahy – dopravních značek ukládajících účastníkům silničního provozu povinnosti odchylné od obecné úpravy.

[19] Při stanovení místní a přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích tak postupuje správní orgán podle části šesté správního řádu (část „opatření obecné povahy“). Část šestá obsahuje také ustanovení § 174 odst. 1, podle něhož v řízení podle této části platí

pokračování

obdobně ustanovení části první (tj. úvodní ustanovení správního řádu) a přiměřeně části druhé (tj. obecná ustanovení o správním řízení).

[20] Nutno také zdůraznit, že řízení o vydání opatření obecné povahy podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o provozu na pozemních komunikacích je řízením vedeným z moci úřední. Nejedná se o řízení návrhové, jak ostatně uvedl již krajský soud. Právní úprava totiž výslovně nestanoví, že je možné místní úpravu provozu stanovit také opatřením obecné povahy vydávaným na žádost, jak to činí např. § 19a odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, nebo např. § 9 odst. 3 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti. Přestože obec Kladruby podala odpůrci podnět k vydání opatření obecné povahy, jednalo se o „pouhý“ podnět, nikoli o žádost, kterou by samo o sobě bylo řízení o vydání opatření obecné povahy zahájeno.

[21] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 12. 2014, č. j. 1 As 122/2014-51, který se rovněž týkal místní úpravy provozu na pozemních komunikacích, uvedl, že správní orgán může řízení o vydání opatření obecné povahy usnesením ve smyslu přiměřené aplikace § 66 odst. 2 správního řádu zastavit, jde-li o řízení zahájené z moci úřední a dospěje-li k závěru, že navrhované opatření obecné povahy nevydá (bod [30]). Toto usnesení o zastavení řízení není opatřením obecné povahy – tím je pouze takový výsledek řízení o vydání opatření obecné povahy, kterým se zakládají, mění nebo ruší práva nebo povinnosti neurčitě vymezeným osobám; k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS. K založení, změně nebo zrušení práv či povinností neurčitě vymezeným osobám v nyní projednávané věci nedošlo, proto usnesení odpůrce o zastavení řízení není opatřením obecné povahy, které by bylo přezkoumatelné podle § 101a a násl. s. ř. s.

[22] Usnesení o zastavení řízení o vydání opatření obecné povahy pak není přezkoumatelné ani na základě žaloby proti rozhodnutí, neboť nejde o správní rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v již zmíněném rozsudku č. j. 1 As 122/2014-51: *„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.“*

[23] Nejvyšší správní soud proto souhlasí s krajským soudem, že k přezkumu napadeného aktu neměl pravomoc. A i když navrhovatel v kasační stížnosti uváděl, že v této části s krajským soudem souhlasí (výslovně uvedl, že se nejedná o opatření obecné povahy), v další části kasační stížnosti tvrdil fakticky opak – domáhal se přezkumu usnesení odpůrce právě jako opatření obecné povahy. To však v daném případě nebylo možné, neboť se o opatření obecné povahy nejedná, a to ani z materiálního hlediska – napadené usnesení nezakládá, nemění ani neruší práva nebo povinnosti neurčitě vymezeným osobám.

[24] S ohledem na skutečnost, že v daném případě nešlo o řízení návrhové (řízení zahajované na žádost), nebylo z povahy věci možné vydat meritorní zamítavé rozhodnutí ve věci samé, tj. rozhodnutí, kterým by odpůrce zamítl návrh na vydání opatření obecné povahy. Nadto nelze souhlasit s navrhovatelem ani v tom, že by případné vydání rozhodnutí o zamítnutí návrhu na vydání opatření obecné povahy zlepšilo jeho situaci. Z argumentace obsažené v kasační stížnosti je evidentní, že navrhovatel se domáhá jakéhosi „zakonzervování“ místní úpravy provozu v obci Kladruby s přesvědčením, že bude-li návrh

na vydání opatření obecné povahy zamítnut, bude tím vytvořena překážka věci rozhodnuté (*rei administratae*). Tato představa je však mylná.

[25] Je pravdou, že překážka věci rozhodnuté se neuplatní pouze u správního rozhodnutí, ale také u opatření obecné povahy (viz k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2017, č. j. 5 As 255/2016-30, bod [29]). Tato překážka je však ve správním řádu zakotvena úžeji, než je tomu v § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., resp. § 159a odst. 4 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů. Správní řád v § 48 odst. 2 stanoví, že přiznat totéž právo nebo uložit tutéž povinnost lze z téhož důvodu téže osobě pouze jednou. Tato obecná překážka řízení před správním orgánem vychází ze zásady právní jistoty a ochrany práv nabytých v dobré víře (§ 2 odst. 3 správního řádu) a jejím cílem je zabránit opakovanému rozhodování v případě, že v totožné věci „*právo již bylo přiznáno*“ nebo „*povinnost uložena*“ – blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2018, č. j. 5 As 122/2016-36, č. 3829/2019 Sb. NSS, zejm. body [28] až [30]. Ani případné zamítavé rozhodnutí by tak situaci navrhovatele nezlepšilo, neboť ani tím by nebyla *uložena povinnost* či *přiznáno právo*.

[26] Nadto nelze souhlasit s navrhovatelem ani v tom, že by z napadeného usnesení nebylo zřejmé, z jakého důvodu bylo řízení o návrhu na vydání opatření obecné povahy zastaveno. Odpůrce v napadeném usnesení výslovně uvedl, že nebyla splněna povinnost návrh projednat s dotčenými orgány ve smyslu § 136 správního řádu a tento nedostatek již nelze zhojit (odůvodnění napadeného usnesení výslovně uvádí, že povinnost projednat návrh předchází publikaci návrhu opatření obecné povahy, která v daném případě proběhla dříve).

[27] Pokud jde o odkaz navrhovatele na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2017, č. j. 2 As 163/2016-27, k tomu soud dodává, že tento rozsudek se týkal přezkumu rozhodnutí – nesouhlasu se zásahem do významného krajinného prvku podmíněného závazným stanoviskem příslušného orgánu. Nejvyšší správní soud v dané věci zrušil jak napadený rozsudek krajského soudu, tak rozhodnutí žalovaného správního orgánu, a to v důsledku závažných procesních pochybení žalovaného. V nyní projednávané věci však odpůrce rozhodl o zastavení řízení o vydání opatření obecné povahy, a to způsobem, jaký mu správní řád umožňuje (viz § 174 odst. 1 ve spojení s § 66 odst. 2 správního řádu, srov. také shora uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 122/2014-51).

[28] Rovněž závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyjádřené v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, nelze bez dalšího přenášet na nyní projednávanou věc. Toto usnesení se týkalo možnosti navrhovatele brojít proti opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s. i tehdy, neuplatnil-li v řízení o jeho návrhu námitky či připomínky. V nyní posuzované věci však navrhovatel napadl usnesení o zastavení řízení o vydání opatření obecné povahy, které samo o sobě opatřením obecné povahy není (viz výše), ani závěry vyjádřené v usnesení rozšířeného senátu se zde proto neuplatní.

[29] Nejvyšší správní soud (stejně jako krajský soud) chápe navrhovatelovo rozhořčení – to zjevně pramení ze skutečnosti, že obcí Kladruby projíždí v bezprostřední blízkosti jeho domu nákladní automobily do sousedního areálu, v němž se (jak vyplývá z obsahu spisu) nachází autoservis nákladních vozidel a mycí linka. Z obsahu spisu rovněž vyplývá, že

pokračování

odpůrce již dříve vydal opatření obecné povahy – stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích, které bylo v zásadě shodné jako původní návrh v nyní posuzované věci a které krajský soud k návrhu navrhovatele a dalších osob zrušil (jedná se o rozsudek krajského soudu ze dne 25. 11. 2020, č. j. 40 A 8/2020-204, proti němuž nebyla podána kasační stížnost). Nelze však přehlédnout, že dosavadní dopravní značení, které je (s ohledem na obsah spisu) vydáním zastavovacího usnesení zachováno, navrhovateli v podstatě vyhovuje. Podle dosavadních dopravních značek (byť zjevně fakticky nákladními automobily nerespektovaných) totiž obcí Kladruby mohou projíždět pouze automobily s hmotností do 3,5 t, mimo dopravní obsluhu. Navrhovatel tak paradoxně brojí proti stavu, který však vyhovuje jeho představě, a to s argumentací, že zamítavé rozhodnutí o vydání opatření obecné povahy zlepší jeho pozici. Tuto argumentaci navrhovatele však vyvrátil již krajský soud, přičemž Nejvyšší správní soud se s jeho hodnocením ztotožnil.

[30] Závěrem Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že krajský soud odmítl navrhovatelův návrh na zrušení napadeného usnesení rovněž podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tj. jako návrh podaný osobou k tomu zjevně neoprávněnou. Navrhovatel v podané kasační stížnosti žádnou argumentaci směřující proti tomuto důvodu neuvedl, Nejvyšší správní soud se jím proto blíže nezabýval.

5. Závěr a náklady řízení

[31] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. poslední věty zamítl.

[32] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Navrhovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšnému odpůrci žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu náhradu nákladů řízení Nejvyšší správní soud nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 19. ledna 2024

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu