



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Pavla Molka a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Tomáše Herce v právní věci navrhovatele: **J. T.**, zast. Mgr. Janem Bičiště, advokátem se sídlem Václavské náměstí 2132/47, Praha 1, proti odpůrci: **Městský úřad Králíky**, se sídlem Velké náměstí 5, Králíky, zast. Mgr. Bernardem Urbanem, advokátem se sídlem Pivovarské náměstí 557, Lanškroun, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 17. 4. 2023, č. j. MUKR/7565/2023/OVTS/ZB/280.4-DZ34, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Podorlický autoklub z. s.**, se sídlem Bílý Újezd 115, Bílý Újezd, zast. Mgr. Karlem Hunešem, advokátem se sídlem Klicperova 1266/1, Hradec Králové, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 25. 9. 2023, č. j. 52 A 35/2023-164,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost proti výroku I. rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 25. 9. 2023, č. j. 52 A 35/2023-164, **se odmítá.**
- II. Kasační stížnost proti výrokům II., III., IV. a V. rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 25. 9. 2023, č. j. 52 A 35/2023-164, **se zamítá.**
- III. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Odpůrce na žádost osoby zúčastněné na řízení, v souvislosti s pořádáním automobilové soutěže „I. Rallye Králíky“, stanovil v záhlaví uvedeném opatřením obecné povahy přechodnou úpravu provozu, konkrétně úplnou uzavírku na veřejných komunikacích vymezených v opatření, a to ve dnech 28. a 29. 4. 2023 [§ 77 odst. 5 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů].

[2] Navrhovatel napadl opatření obecné povahy návrhem u Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích (dále jen „krajský soud“), který výrokem I. v záhlaví uvedeného rozsudku opatření obecné povahy zrušil pro nepřezkoumatelnost. Výrokem II. krajský soud odmítl navrhovatelův návrh, aby určil, že odpůrce nebyl oprávněn opatřením obecné povahy prohlásit, že v uzavřeném úseku neplatí pravidla silničního provozu, neboť tím překročil své pravomoci. Výrokem III. krajský soud odmítl navrhovatelův návrh, aby určil, že odpůrce nebyl oprávněn opatřením obecné povahy omezit užívání veřejných komunikací v něm uvedených, aniž by zajistil objížďku a přístup k nemovitým věcem sousedícím se zmíněnými komunikacemi. Tyto návrhy totiž nepředstavovaly žádný ze samostatných žalobních typů zakotvených v zákoně č. 150/2002 Sb., soudním řádu správním, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), musel je proto pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Výroky IV. a V. krajský soud rozhodl o nákladech řízení.

II. Obsah kasační stížnosti navrhovatele a vyjádření k ní

[3] Navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, a to ve všech jeho výrocích, přičemž navrhl jeho zrušení z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b), d) a e) s. ř. s.

[4] Namítl, že navzdory částečnému vyhovění jeho návrhu se mu nedostalo soudní ochrany. Osoba zúčastněná na řízení totiž připravuje totožnou událost na rok 2024, zrušení opatření obecné povahy proto nemělo vliv na další jednání odpůrce. Stěžovatel přitom takové jednání předvídal, a právě proto podal rovněž návrhy, které krajský soud odmítl výroky II. a III. napadeného rozsudku. Krajský soud tím stěžovateli odepřel soudní ochranu a rezignoval na princip prevence. Všechny stěžovatelovy návrhy výroků byly vzájemně provázané, a s ohledem na to, že výrok I. napadeného rozsudku je pouze „prázdnou“ ochranou, napadá stěžovatel rozsudek ve všech výrocích.

[5] Odůvodnění krajského soudu vztahující se k výroku II. napadeného rozsudku je formalistické. Krajský soud uvádí, že stěžovatelův návrh vypořádal v rámci přezkumu napadeného opatření obecné povahy, byl si tudíž vědom, že se stěžovatel ve skutečnosti domáhal vyslovení konkrétní nezákonnosti postupu odpůrce. Návrh tedy projednal, ačkoliv jej formálně odmítl. Krajský soud tedy sice opatření obecné povahy zrušil, avšak rezignoval na uložení nápravného opatření. Stěžovatel nadto učinil součástí návrhu také žalobu proti nezákonnému zásahu, kterou krajský soud vyloučil k samostatnému projednání a odmítl. Pokud žalobu proti nezákonnému zásahu krajský soud vyloučil a projednal, avšak další návrhy nikoliv, musel mít v úmyslu je projednat v nynějším řízení. Jeho postup je tudíž nesrozumitelný.

pokračování

[6] Stěžovatel následně podrobně vyjmenovává různé nedostatky, které shledává v bodě 30. napadeného rozsudku, které se věcně týkají obsahu opatření obecné povahy a pravomoci odpůrce upravit pravidla silničního provozu.

[7] K výroku III. napadeného rozsudku stěžovatel namítl, že pokud je přístupem k sousedním nemovitostem jediné celá komunikace III/31225, představuje znění § 24 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, absolutní překážku pro její uzavírku. Nezřízení objízďky je samo o sobě důvodem pro zrušení napadeného opatření obecné povahy. Návrh, který krajský soud odmítl výrokem III. napadeného rozsudku, je pouze součástí návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Krajský soud jednal nezákonně, pokud jej odmítl, přestože si byl vědom, že se jednalo pouze o specifikaci návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

[8] Stěžovatel v kasační stížnosti dále polemizuje s argumentací krajského soudu týkající se možnosti podat námitky k návrhu opatření obecné povahy. Na to navazuje komentářem k jednotlivým odstavcům napadeného rozsudku zabývajícím se zákonností opatření obecné povahy, a tedy vztahujícím se k výroku I. napadeného rozsudku.

[9] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se k návrhu na zrušení výroku I. napadeného rozsudku připojuje, avšak proto, že odůvodnění zrušeného opatření obecné povahy považuje za přezkoumatelné a nemá za to, že by měl povinnost se vypořádat s námitkami stěžovatele. Se stěžovatelovými námitkami vůči výrokům II. a III. napadeného rozsudku odpůrce nesouhlasí.

[10] Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti podrobně rozebrala zákonné předpoklady konání podniku typu rallye. Uvedla, že určitá omezení svobody pohybu jsou nezbytná pro zachování bezpečnosti a plynulosti navazujících aktivit. Každé úřední omezení pohybu nelze podle ní považovat za porušení základního práva.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

a) Kasační stížnost proti výroku I. rozsudku krajského soudu

[11] Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu jako celek. Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) se v prvé řadě zabýval přípustností kasační stížnosti proti výroku I. napadeného rozsudku. Tímto výrokem krajský soud rozhodl tak, že „*Opatření obecné povahy Městského úřadu Králíky, Odboru výstavby a technické správy ze dne 17. 4. 2023, č. j. MUKR/7565/2023/OVTS/ZB/280.4-DZ34, spočívající ve stanovení přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích, se ruší dnem nabytí právní moci tohoto rozsudku.*“

[12] Stěžovatel proti tomuto výroku brojí kasační stížností, nedomáhá se však pro něj příznivějšího výroku, neboť takový v mezích s. ř. s. vydat nelze. Toho si je ostatně vědom i sám stěžovatel, neboť je to důvodem, proč se domáhal také vydání výroků, jejichž vydání krajský soud v napadeném rozsudku odmítl. Jak nicméně uvedl rozšířený senát v usnesení ze dne 1. 7. 2015, č. j. 5 Afs 91/2012-41, č. 3321/2016 Sb. NSS, „[k]asační stížnost podaná účastníkem, který byl v řízení před krajským soudem procesně úspěšný a který nenamítá, že krajský soud měl výrokem ve věci rozhodnout jinak, je podle § 104 odst. 2 s. ř. s. nepřípustná.“ To

platí i v případě, kdy stěžovatel nesouhlasí s převážnou většinou důvodů, o které je napadený výrok opřen.

[13] NSS proto s ohledem na nepřipustnost kasační stížnosti do výroku I. napadeného rozsudku nebude vypořádávat žádnou z kasačních námitek, které se týkají odůvodnění tohoto výroku. Ty zároveň tvoří podstatnou část kasační stížnosti. Jedná se konkrétně o námitky týkající se účastenství v řízení o vydání opatření obecné povahy v části I. kasační stížnosti, námitky směřující proti bodu 30. napadeného rozsudku v části II. kasační stížnosti, námitky týkající se nezřízení objízdky v části III. kasační stížnosti (stěžovatel tuto část sice spojuje s výrokem III. rozsudku krajského soudu, věcně se však týká pouze podmínek pro vydání daného opatření obecné povahy, jichž se týkal výrok I.), námitky týkající se možnosti brojit námitkami proti návrhu opatření obecné povahy v části IV. kasační stížnosti, jakož i veškeré námitky obsažené v části VI. kasační stížnosti („Podrobný komentář k rozsudku“). NSS s ohledem na uvedené a na princip procesní ekonomie dané námitky v části II. tohoto rozsudku podrobně nerekapituloval.

[14] NSS dále uvádí, že se nebude vyjadřovat ani k argumentaci odpůrce týkající se výroku I. napadeného rozsudku, obsažené v jeho vyjádření ke kasační stížnosti. Měl-li odpůrce za to, že je rozsudek krajského soudu nezákonný, mohl proti němu brojit vlastní kasační stížností. To však neučinil, a proto mu nesvědčí právo vymezovat rozsah přezkumu v řízení o kasační stížnosti jiného účastníka řízení.

b) Kasační stížnost proti výrokům II., III., IV. a V. rozsudku krajského soudu

[15] Kasační stížnost proti výrokům II. a III., jimiž krajský soud odmítl stěžovatelovy návrhy, jakož i výrokům IV. a V., které jsou na nich závislé, je přípustná podle § 102 ve spojení s § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Zároveň je však nutné dodat, že proti výrokům o odmítnutí návrhu je možné uplatnit pouze námitky proti tvrzené nezákonnosti odmítnutí návrhu (rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS), nelze naopak přezkoumávat důvodnost žaloby jako takovou.

[16] Stěžovatel se v bodu III. žalobního petitu domáhal, aby soud určil, že „Odpůrce při vydání opatření obecné povahy datované 17.4.2023 a vydané Odpůrcem pod č.j. MUKR/7565/2023/OVTS/ZB/280.4-DZ34 dne 18.4.2023, nebyl oprávněn prohlásit, že ‚V uzavřeném úseku neplatí pravidla silničního provozu‘, neboť takové prohlášení již překračuje rozsah jeho pravomoci.“ Tento návrh krajský soud odmítl výrokem II. napadeného rozsudku. V bodu IV. žalobního petitu se stěžovatel domáhal, aby soud určil, že „Odpůrce nebyl oprávněn opatřením obecné povahy datovaném 17.4.2023 a vydaném Odpůrcem pod č.j. MUKR/7565/2023/OVTS/ZB/280.4-DZ34 dne 18.4.2023 omezit užívání veřejných komunikací v tomto opatření obecné povahy uvedených, aniž by zajistil řádně technicky zabezpečenou objízdku vyhovující z hlediska provozu, a aby zajistil umožnění přístupu k sousedním nemovitostem těchto komunikací.“ Tento návrh krajský soud odmítl výrokem III. napadeného rozsudku.

[17] Svůj postup krajský soud odůvodnil tím, že se jedná o návrhy, které nespadají pod žádný ze samostatných žalobních typů zakotvených v s. ř. s. Jelikož neměl pravomoc o nich rozhodnout, přistoupil k jejich odmítnutí pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

pokračování

[18] Stěžovatelova kasační argumentace se s odůvodněním krajského soudu vesměs míjí. Stěžovatel nepředkládá argumenty, proč si myslí, že krajský soud měl pravomoc rozhodnout o jeho návrzích, resp. proč se podle něj nejedná o neodstranitelnou překážku řízení. Namísto toho namítá, že ochrana jemu poskytnutá krajským soudem není dostatečná, neboť odpůrce může podobně nezákonné opatření obecné povahy vydat znovu.

[19] K tomu NSS uvádí, že soudy mohou vykonávat moc pouze v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Pravomoc soudů ve správním soudnictví je vymezena v § 2 a § 4 s. ř. s., jednotlivé žalobní typy a způsoby, jak o žalobách soudy mohou rozhodnout, jsou pak podrobně vymezeny v Hlavě II části třetí s. ř. s. NSS se s krajským soudem shoduje v tom, že mu s. ř. s. neumožňoval rozhodnout způsobem, jakým stěžovatel požadoval. Rozhodl-li by tak krajský soud, jednal by tím *ultra vires*, a tedy nezákonně.

[20] Zároveň je nutné uvést, že otázka pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy nemá být řešena v nějakém samostatném řízení „o rozsahu pravomocí odpůrce“, ale právě v rámci jeho přezkumu podle § 101a a násl. s. ř. s., který může vést k jeho zrušení. Tak tomu bylo ostatně i v nyní projednávaném případě, neboť krajský soud výslovně uvedl, že stěžovatelovy návrhy požadující deklaraci toho, zda odpůrce byl či nebyl něco oprávněn učinit, věcně vypořádal v rámci přezkumu napadeného opatření obecné povahy, byť je formálně odmítl učinit součástí výrokové části rozsudku.

[21] Jinou pravomoc, než opatření obecné povahy případně zrušit, však soudy ve správním soudnictví nemají, nemohou tedy uložit jakékoliv „nápravné opatření“ či se výrokem vyjádřit k rozsahu pravomocí odpůrce. Je to ostatně právě odůvodnění jejich rozhodnutí, které působí na správní orgány jako vodítko do budoucna, neboť rovněž správní orgány jsou povinny postupovat v souladu se zákonem a s tím, jak jej závazně vyložily soudy ve správním soudnictví. Vydají-li správní orgány opakovaně opatření obecné povahy trpící stejnou nezákonností, činí tak již s plným vědomím rizika, že mohou být k návrhu opět zrušena, a případné odpovědnosti za nezákonný postup. Postup krajského soudu tedy NSS neshledává jakkoliv nesrozumitelným a nemá ani za to, že by stěžovateli odepřel poskytnutí soudní ochrany, byť mu ji poskytl pouze v mezích stanovených zákonem, a nikoliv ve formách, které požadoval vytvořit stěžovatel.

[22] NSS proto uzavírá, že krajský soud postupoval v souladu se zákonem, pokud výše zmíněné stěžovatelovy návrhy odmítl. V návaznosti na to se lze plně ztotožnit i s tím, jak výroky IV. a V. rozhodl o související otázce náhrady nákladů řízení.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] NSS ze shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost směřující proti výroku I. napadeného rozsudku krajského soudu je podle § 104 odst. 2 s. ř. s. nepřípustná, a proto ji odmítl.

[24] Kasační stížnost proti zbylým výrokům rozsudku krajského soudu neshledal soud důvodnou, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1, věta druhá, s. ř. s.). O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje soud zpravidla bez jednání.

[25] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrci v řízení o kasační stížnosti nevznikly náklady nad rámec úřední činnosti.

[26] Osoba zúčastněná na řízení má dle § 60 odst. 5 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V tomto řízení však nebyly osobě zúčastněné na řízení uloženy žádné povinnosti, a proto NSS rozhodl, že nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 24. ledna 2024

JUDr. Pavel Molek
předseda senátu