



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Jaroslava Škopka a soudců
JUDr. Ondřeje Szalonnáse a Mgr. Jaroslavy Křivánkové ve věci

navrhovatelé:

- a) **M. N.**, nar. X,
bytem X,
- b) **L. S.**, nar. X,
bytem X,
- c) **J. S.**, nar. X,
bytem X,
- d) **Společenství vlastníků jednotek pro dům v Plzni, Stanko Vodičky 1978/25, 1979/23 a 1980/21**, IČO: 75130637,
se sídlem Stanko Vodičky 1979/23, 326 00 Plzeň,
- e) **Společenství vlastníků U Lomů 9, 11, 13, 15, Plzeň**, IČO: 75083931,
se sídlem U Lomů 1984/9, 326 00 Plzeň,
- f) **Společenství vlastníků jednotek v domě Wolkerova 1,3,5 Plzeň**, IČO: 72019573,
se sídlem Wolkerova 1983/5, 326 00 Plzeň,
*všichni zastoupeni JUDr. Ondřejem Moravcem Ph.D.,
advokátem,
se sídlem Sokolovská 5/49, 186 00 Praha,*

proti
odpůrci:

Magistrát města Plzně,

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

se sídlem Škroupova 5, 306 32 Plzeň,
v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy ze dne 7. 10. 2024, č. j. MP/464076/24

takto:

- I. Opatření obecné povahy ze dne 7. 10. 2024, č. j. MMP/464076/24, vydané Magistrátem města Plzně, se dnem právní moci tohoto rozsudku zrušuje.
- II. Odpůrce je povinen do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku zaplatit navrhovatelům náhradu nákladů řízení ve výši 44 228 Kč, a to k rukám jejich zástupce JUDr. Ondřeje Moravce, Ph.D., advokáta.

Odůvodnění:

Předmět řízení

1. Navrhovatelé se domáhají zrušení opatření obecné povahy vydané Magistrátem města Plzně dne 7. 10. 2024, č. j. MMP/464076/24 (dále též jen: „napadené OOP“), jímž byla v souladu s § 77 odst. 1 písm. c) a § 124 odst. 6 zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu stanovena přechodná úprava (v období od 28. 10. 2024 do 15. 12. 2024) provozu na místních komunikacích III. (C 2910 U Lomů, v Plzni, C 2906 Wolkerova, v Plzni, C 2909 Stanko Vodičky, v Plzni) a IV. třídy (D 2902 neurčená ulice, v Plzni). Podstatu napadeného OOP tvoří úplná uzavírka vozovky a chodníků v části těchto ulic, dále jím byla vyblokována některá parkovací místa a v místní komunikaci č. D 2902 byl úplně uzavřen chodník. Důvodem této přechodné úpravy je výstavba nových inženýrských sítí (vodovodu a kanalizace) pro nový bytový dům, který se bude v této lokalitě stavět.

Obsah návrhu

2. Navrhovatelé mají za to, že napadené OOP je nepřezkoumatelné, neboť nespecifikuje přesné důvody jeho vydání, nezdůvodňuje rozsah přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích ani myšlenkové úvahy odpůrce. Napadené OOP je také neproporcionální ve vztahu k rozsahu omezení stanovených přechodnou úpravou provozu na pozemních komunikacích.
3. K namítané nepřezkoumatelnosti napadeného OOP navrhovatelé uvedli, že jeho odůvodnění je nedostatečné, a to i v kombinaci s přílohou v podobě dopravně inženýrských opatření. Navrhovatelé citovali rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, dle něž opatření obecné povahy musí obsahovat důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů. Navrhovatelé mají za to, že napadené OOP nenaplnuje požadavek na důvody výroku a úvahy, kterými se odpůrce řídil. Lze předpokládat, že odpůrce se ztotožnil s návrhem, nicméně není zjevné, proč tak učinil ani jakými přesnými úvahami se v procesu rozhodování řídil. Navrhovatelé podotkli, že řízení o vydání opatření obecné povahy, kterým se stanovuje přechodná úprava provozu, je zahajováno z moci úřední. Podání návrhu je tak pouze podnětem vůči správnímu orgánu. O to více je třeba trvat na požadavku náležitého odůvodnění, není přitom vhodné pouze odkazovat na učiněný podnět.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

4. Odpůrce v napadeném OOP nespecifikoval ani odůvodnění územního či časového rozsahu uvedené přechodné úpravy provozu. Navrhovatelé mají za to, že v situaci, kdy jde o řízení zahajované z moci úřední, nelze pouze slepě přebírat podnět. Je sice možné z něj v plném rozsahu vyjít, odůvodnění by však takovou skutečnost mělo reflektovat v tom smyslu, že samo vysvětlí, proč je třeba přechodnou úpravu stanovit v takovém časovém a územním rozsahu, v jakém je to činěno. Ani z dopravně inženýrských opatření není jasné, proč je stanovena přechodná úprava provozu zrovna v tomto rozsahu.
5. K otázce proporcionality napadeného OOP navrhovatelé odkázali na rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2020, č. j. 2 As 65/2019-36, dle něž při posuzování přiměřenosti je třeba postupně zkoumat vhodnost opatření obecné povahy, jeho potřebnost, naplnění požadavku minimalizace zásahů do práv adresátů a nakonec otázku, zda je jeho následek přiměřený sledovanému cíli. Orgány veřejné moci a jiné osoby, jejichž úkolem je správa pozemních komunikací, jsou povinny počínat si tak, aby jimi spravované pozemní komunikace mohly být v co největší míře využívány v souladu se svým zákonem stanoveným účelem. Jednotlivec má subjektivní veřejné právo na užívání pozemní komunikace v souladu s jejím účelem. Toto právo může být omezeno pouze ze zákonem stanovených důvodů a za zákonem stanovených podmínek, jejichž součástí je i dodržení povinnosti minimalizace omezení tohoto práva.
6. Napadené OOP vůbec nereflektuje kolizi stojících práv a oprávněných zájmů. Odpůrce zcela upřednostnil soukromé zájmy stavebníka a nezohlednil oprávněné zájmy obyvatel lokality, v níž má být stavební záměr realizován. Napadené OOP nepřiměřeně omezuje navrhovatele i jiné vlastníky zejména v otázce možnosti parkování v dosahu svých nemovitostí i v celkovém složitějším přístupu k nemovitostem. Napadené OOP vyjma samotných značení zákaz vjezdu stanovuje rovněž místa vyblokována pro otáčení vozidel apod., tedy v důsledku výrazně zasahuje do parkování v dané lokalitě. Neexistuje přitom žádný důvod, proč by řidičům vozidel stavby měl být vytvářen komfort na úkor ostatních účastníků silničního provozu.
7. Povinnost projednání s dotčeným orgánem proběhlo před téměř jedním rokem. Ač toto projednání není závazným stanoviskem, mělo by být nějak reflektováno v odůvodnění rozhodnutí, když jde o zákonem stanovenou povinnou náležitost podkladů pro rozhodnutí. Navrhovatelé zpochybnili splnění této podmínky, když projednání reflektuje téměř rok starou situaci, tedy vůbec nemusí odpovídat aktuální realitě.

Vyjádření odpůrce

8. Podle odpůrce bylo napadené OOP vydáno v souladu se zákonem č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (dále též jen: „*zákon o silničním provozu*“), a po předchozí konzultaci s příslušným silničním správním úřadem. Byl konzultován rozsah vyblokování a rozsah uzavírky na daných pozemních komunikacích, o čemž svědčí písemné stanovisko založené ve správním spise. Napadené OOP bylo vydáno nezávisle na předchozím stavebním povolení a bylo podkladem pro rozhodnutí ÚMO 2 – Slovany o povolení uzavírky a zvláštního užívání dle ustanovení § 24 a § 25 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

Posouzení věci

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

9. Soud ve věci rozhodl bez jednání v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelé i odpůrce s takovým způsobem rozhodnutí vyslovili souhlas. Sám soud pak ke konání jednání důvod neshledal. Ve věci jde o posouzení návrhových bodů obsahujících právní a nikoli skutkové námitky. Nebyla proto potřeba ve věci vést dokazování.
10. Nejprve se soud zabýval otázkou podmínek řízení.
11. Podmínky, za nichž soud může jednat ve věci samé, tvoří v případě řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části a) existence předmětu řízení – opatření obecné povahy, b) aktivní legitimace navrhovatelů a c) formulace návrhu, to vše v souladu s podmínkami vyplývajícími z § 101a s. ř. s. (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103). K meritornímu přezkoumání totiž může soud v rámci správního soudnictví přistoupit jen za předpokladu, že neexistuje neodstranitelná podmínka řízení, jež by mu bránila věcně rozhodnout. Jinak soudu nezbyvá nic jiného než podaný návrh podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. usnesením odmítnout.
12. Není sporu o tom, že napadený akt je opatřením obecné povahy, které odpůrce vydal podle § 77 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu. Citovaná ustanovení předvídají stanovení přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích opatřením obecné povahy. Současně jsou na základě napadeného OOP mj. osazovány dopravní značky, z nichž plynou pro účastníky provozu odlišné povinnosti, než by je tito měli podle obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích [viz rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále „NSS“) ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008-100, č. 1794/2009 Sb. NSS].
13. Soudnímu přezkumu nebrání ani fakt, že již vypršely účinky napadeného OOP (přechodnou úpravu provozu stanovovalo od 28. 10. 2024 do 15. 12. 2024 a nebylo prodlouženo, jak soud u odpůrce ověřil), neboť podmínkou řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je jeho existence, tj. platnost, nikoliv účinnost ke dni rozhodnutí soudu (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2021, č. j. 6 As 114/2020-63, č. 4184/2021 Sb. NSS, odst. 121, nebo rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2021, č. j. 3 As 76/2019-30, vztahující se přímo k přezkumu opatření obecné povahy, jež stanovovalo přechodnou úpravu provozu). Ze správního spisu ani z podání účastníků nevyplývá, že by napadené OOP bylo jinou procesní cestou *de iure* zrušeno. Z toho důvodu je i po konci jeho účinnosti soudně přezkoumatelné. Napadené OOP i po stanovené době nadále existuje, byť již nevyvolává právní účinky (podrobněji viz v tomto odstavci citovanou judikaturu).
14. Návrh byl rovněž podán včas a obsahuje všechny požadované náležitosti podle § 37 odst. 2 a 3 a § 101b odst. 1 a 2 s. ř. s.
15. Konečně soud dospěl k závěru, že navrhovatelům svědčí i aktivní procesní legitimace k podání návrhu.
16. Podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části „*oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.*“
17. Navrhovatel tedy musí předně tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze, předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, přičemž platí, že v pochybnostech je nutno přiklonit se k

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

přípustnosti soudní ochrany (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS).

18. V projednávané věci jsou navrhovateli jednak fyzické osoby, které jsou vlastníky nemovitých věcí (bytových jednotek) nacházejících v bezprostřední blízkosti pozemních komunikací, jichž se přechodná úprava provozu dotýká. Všechny tyto osoby mají v dotčené lokalitě také své bydliště. Vedle nich jsou navrhovateli i tři společenství vlastníků jednotek. Podle § 1194 odst. 1 o. z. přitom platí: *„Společenství vlastníků je právnická osoba založená za účelem zajišťování správy domu a pozemku; při naplňování svého účelu je způsobilé nabývat práva a zavazovat se k povinnostem. Společenství vlastníků nesmí podnikat ani se přímo či nepřímo podílet na podnikání nebo jiné činnosti podnikatelů nebo být jejich společníkem nebo členem.“* Společenství vlastníků jednotek je druhem korporace se zvláštním účelovým určením vymezeným coby zajišťování správy domu a pozemku.
19. Tvrdí-li obě tyto skupiny navrhovatelů, že jejich veřejná subjektivní práva byla napadeným OOP dotčena tím, že se jim v jeho důsledku zásadně zkomplikoval přístup k jejich nemovitostem, jedná se podle názoru soudu o plausibilní tvrzení o dotčení práv, které je v souladu se shora citovanou judikaturou způsobilé založit jejich aktivní procesní legitimaci v dané věci. Pokud jde o navrhovatele-fyzické osoby, je tato skutečnost zřejmá již ze samotného faktu vlastnictví bytových jednotek v dané lokalitě, resp. i z místa jejich bydliště. Jde-li o navrhovatele-společenství vlastníků jednotek, dospěl soud k závěru, že toto tvrzení je plausibilní zejména proto, že případné komplikace v provozu na dotčených pozemních komunikacích se mohou projevat také jako ztížení přístupu k domům a pozemkům, jejichž správu tato společenství vlastníků zajišťují (současně je však nutno odmítnout názor prezentovaný v návrhu, podle něhož společenství vlastníků vystupují coby zástupci [slovy navrhovatelů „reprezentanti“] jednotlivých vlastníků; ze žádného právního předpisu neplyne, že by společenství v řízení o tomto návrhu mohla takto vystupovat). Proto lze dovodit i aktivní procesní legitimaci těchto společenství vlastníků jednotek spravujících domy v příslušné lokalitě.
20. Lze tedy konstatovat, že v dané věci jsou podmínky řízení splněny.
21. Návrhem se tedy soud mohl zabývat i po věcné stránce, přičemž byl v souladu s § 101d odst. 1 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody návrhu.
22. K tomu je možno nejprve konstatovat, že správní soudy při přezkumu opatření obecné povahy, kterým je i změna územního plánu, postupují obecně dle algoritmu přezkumu dovozeného v judikatuře Nejvyššího správního soudu, konkrétně v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS. Tento algoritmus sestává z těchto kroků:
 - a) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy. Správní orgán postupuje v mezích své pravomoci, pokud mu na základě zákonného zmocnění především náleží oprávnění vydávat opatření obecné povahy, jejichž prostřednictvím autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem.
 - b) Přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Správní orgán postupuje v mezích své působnosti, jestliže prostřednictvím opatření obecné povahy upravuje okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn (v rámci nichž tedy realizuje svoji pravomoc vydávat opatření obecné povahy).

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

- c) Přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (procesní postup správního orgánu při vydávání opatření obecné povahy).
 - d) Přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu (nebo rozporu jeho části) se zákonem.
 - e) Závěrečným krokem algoritmu (testu) je přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (přiměřenosti právní regulace).
23. Tento algoritmus byl Nejvyšším správním soudem judikatorně vytvořen na základě nyní již neúčinné právní úpravy obsažené v § 101d odst. 1 s. ř. s., podle níž platilo: „*Při rozhodování soud posuzuje soulad opatření obecné povahy se zákonem, a to, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci a zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. Přitom není vázán právními důvody návrhu.*“ Podle současného znění citovaného ustanovení po novelizaci provedené zákonem č. 303/2011 Sb., však platí: „*Při rozhodování je soud vázán rozsahem a důvody návrhu.*“ Ze vzájemného porovnání znění tohoto ustanovení je patrné, že zákonodárce v minulosti zcela změnil základní zásadu, na které byl přezkum opatření obecné povahy vybudován, když od 1. 1. 2012 se v těchto řízeních uplatní zásada dispoziční, v jejímž rámci je soud vázán jak rozsahem, tak i důvody uplatněného návrhu na zrušení opatření obecné povahy, a rovněž zásada koncentrační (vyjádřená v § 101b odst. 2 s. ř. s.), podle níž nelze jednou podaný návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecní povahy nebo jej rozšiřovat o nové návrhové body. Přesto však lze i v současné době konstatovat, že uvedený algoritmus poskytuje racionální a srozumitelné vodítko především pro koncepci návrhů na zrušení opatření obecné povahy a rovněž i jejich vypořádání, neboť tento algoritmus se zrcadlí i v důvodech, pro které lze přistoupit ke zrušení napadeného opatření obecné povahy podle § 101d odst. 2 s. ř. s.
24. Navrhovateli uplatněné návrhové body směřují do třetího (nepřezkoumatelnost) a pátého bodu shora představeného algoritmu. Soud se nejprve zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného OOP.
25. Předelat je možno, že v posuzované věci se jedná o OOP, kterým byla stanovena přechodná úprava provozu na pozemních komunikacích, konkrétně na místních komunikacích III. a IV. třídy v Plzni, a to za použití § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu. Podle tohoto ustanovení platí: „*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 vyřešení.*“
26. Z citovaného ustanovení plyne, že procesní úprava vydávání OOP, kterým se stanovuje přechodná úprava provozu na pozemních komunikacích, se odlišuje od obecné úpravy

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

obsažené ve správním řádu, a to směrem k jejímu zjednodušení. Správní orgán stanovující přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích proto není povinen doručovat návrh tohoto OOP (na rozdíl od obecné úpravy dle § 172 odst. 1 správního řádu), ani nevyzývá dotčené osoby k podání připomínek nebo námitek (na rozdíl od obecné úpravy dle § 172 odst. 4 a 5 správního řádu). Rovněž lhůta, jež musí uplynout po jeho oznámení před nabytím jeho účinnosti, je oproti obecné úpravě třetinová, totiž pětidenní (na rozdíl od obecné úpravy dle § 173 odst. 1 správního řádu).

27. Tyto odlišnosti nepochybně reflektují povahu přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích coby *prima facie* méně významné (neboť z definice jen přechodné) úpravy, resp. úpravy, kterou je v konkrétní situaci třeba přijmout pokud možno pružně (k tomu srovnej např. důvodovou zprávu k zákonu č. 268/2015 Sb., kterou byla současná úprava stanovení přechodné úpravy provozu na místních komunikacích implantována do zákona o silničním provozu). Procesní odlišnosti mají ovšem pochopitelně dopad také na způsob odůvodnění OOP, kterým je stanovena přechodná úprava provozu na pozemních komunikacích. Pokud totiž správní orgán nevyzývá dotčené osoby k podání připomínek či námitek a návrh OOP ani nedoručuje, je fakticky vyloučeno projednání tohoto návrhu s dotčenými osobami. Poté logicky odpadá potřeba případné námitky či připomínky jakkoli procesně vypořádávat (jak předpokládá § 172 odst. 4 a 5 správního řádu).
28. To však jistě na druhou stranu neznamena, že by OOP, jímž je stanovena přechodná úprava provozu na pozemních komunikacích, mohlo být vydáno zcela bez odůvodnění, případně jen s odůvodněním zcela formálním. I na takové OOP totiž dopadá § 173 odst. 1 správního řádu, podle něhož musí OOP obsahovat odůvodnění. Z judikatury NSS 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 ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136).
29. Pro posouzení napadeného OOP 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).
30. Navrhovatelům je nutno dát zapravdu především v tom, že odůvodnění napadeného OOP je velmi stručné. To však ještě samo o sobě neznamena, že automaticky nesplňuje judikatorní předpoklady své přezkoumatelnosti. V tomto odůvodnění se uvádí: „*Dne 4. 10. 2024 podala právnická osoba POHL cz, a.s., Odštěpný závod Plzeň, Domažlická 168, 318 00 Plzeň, IČO 25606468, Na Pomezí 2483, 252 63 Roztoky zdejšímu správnímu orgánu návrh na stanovení přechodné úpravy provozu na výše uvedených místích komunikacích. V návrhu byl uveden konkrétní důvod, proč by měl být provoz navrhovaným způsobem omezen, a k návrhu*

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

byla připojena grafická příloha dopravního opatření (3x DIO). Na podkladě návrhu a souhlasného stanovisko Policie ČR dospěl zdejší správní orgán k závěru, že vydá toto opatření obecné povahy, kterým bude stanovena výše uvedená přechodná úprava provozu dle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu po písemném vyjádření příslušného orgánu policie jako opatření obecné povahy postupem dle části šesté správního řádu.“

31. Takové odůvodnění OOP je podle názoru soudu nedostatečné.
32. Především je třeba poukázat na to, že z něj nelze vůbec zjistit důvod, pro který je OOP vydáváno. Je v něm totiž toliko uvedeno, že *„v návrhu byl uveden konkrétní důvod, proč by měl být provoz navrhovaným způsobem omezen“*. To je však nedostatečné. Sotva lze najít rozumný důvod, proč tento důvod, který byl v návrhu uveden, není jmenován také v odůvodnění samotného OOP. To platí přesto, že jak soudu z jeho úřední činnosti (věc vedená soudem pod sp. zn. 77 A 23/2024), tak zjevně i navrhovatelům je důvod návrhu přechodné úpravy na pozemních komunikacích v dané lokalitě znám. Daná přechodná úprava provozu na pozemních komunikacích však nemíří jen vůči navrhovatelům, ale vůči všem uživatelům těchto komunikací.
33. Již ta skutečnost, že v odůvodnění napadeného OOP není vůbec vymezen jeho důvod, je pro výsledek zkoumání jeho přezkoumatelnosti fatální. Jak soud shora uvedl, zákon o silničním provozu limituje užívání dopravních značek (jimiž je přechodná úprava provozu na pozemních komunikacích vyznačena) jen na nezbytný rozsah a nezbytně nutný způsob vyžadovaný bezpečností a plynulostí provozu či jiným veřejným zájmem. Pokud však sám důvod této úpravy zůstává v odůvodnění OOP utajen, lze si stěží představit, jak by bylo možno způsob a rozsah tímto OOP nastavené přechodné úpravy provozu poměřovat zákonem uvedenými předvídanými hledisky (nezbytného rozsahu a nezbytně nutného způsobu).
34. Ostatně je třeba konstatovat, že odpůrce se o takové poměření fakticky ani nepokusil. Napadené OOP zdůvodnil vlastně jen tím, že obdržel návrh, ke kterému získal souhlasné stanovisko Policie ČR (a ve svém vyjádření k návrhu ještě doplnil, že rozsah vyblokování a uzavírky na daných pozemních komunikacích konzultoval s příslušným silničním správním úřadem, tj. Úřadem městského obvodu Plzeň 2 – Slovany, jehož stanovisko je založeno ve správním spise [což je pravda, ale v odůvodnění napadeného OOP se o něm nezmiňuje]). V odůvodnění napadeného OOP se tedy nenachází žádná správní úvaha, která by vycházela ze shora citovaných ustanovení zákona o silničním provozu.
35. Za takové situace je nutno přisvědčit navrhovatelům v jejich tvrzení, že napadené OOP je nepřezkoumatelné. Není z něj totiž především zřejmé, jakému účelu má napadené OOP sloužit, tedy čím byl návrh na jeho vydání zdůvodněn. Dále z něj není patrné, jakým způsobem byl návrh odpůrcem zvážen z pohledu nezbytnosti navrhované přechodné úpravy na pozemních komunikacích, a to jak z pohledu jejího rozsahu a způsobu. Soud přitom odpůrci nevytýká, že se v odůvodnění napadeného OOP uvedenými hledisky nezaobíral obsírně; nelze ztrácet ze zřetele, že se ve věci jedná jen o přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích, která je časově poměrně velmi krátká a *prima facie* není ani příliš rozsáhlá. Lze tedy předpokládat, že by v posuzované věci požadavku přezkoumatelnosti vyhověla i velmi úsporná správní úvaha, která by odpůrce nijak nezatížila a neohrozila včasné vydání napadeného OOP. V odůvodnění napadeného OOP se však neobjevuje *vůbec žádná* úvaha.

36. Z této příčiny se pak podává, že soud není schopen posoudit zákonnost napadeného OOP z hlediska jeho proporcionality, tj. z pohledu stěžejního návrhového bodu mířícího do jeho merita. Odůvodnění napadeného OOP k tomu soudu nevytváří sebemenší prostor. Pokud by se soud přesto za daného stavu věci pokusil proporcionalitu vydaného OOP přezkoumat, musel by se sám domýšlet, jakými úvahami byl snad odpůrce při jeho vydání veden. To je však nepřípustné, protože by tím opouštěl roli tzv. nezúčastněného třetího, čímž by porušil právo na rovnost stran.

Závěr a náklady řízení

37. Ze shora uvedených důvodů soud dospěl k závěru, že návrh na zrušení vydaného OOP je důvodný, protože jde o OOP nepřezkoumatelné. Proto soud výrokem I. tohoto rozsudku napadené OOP ve smyslu § 101d odst. 2 s. ř. s. zrušil, a to s účinky ke dni právní moci tohoto rozsudku.
38. Výrokem II. tohoto rozsudku pak soud rozhodl o náhradě nákladů řízení. Při rozhodování o nákladech řízení se soud vyšel z § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož: *„Nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Měl-li úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů.“* Účastníky, kteří měli ve věci plný procesní úspěch, jsou navrhovatelé, neboť napadené rozhodnutí bylo soudem zrušeno.
39. Pokud jde o náhradu za odměnu zástupce navrhovatelů a za jejich hotové výdaje, zohlednil soud postupem podle § 60 odst. 7 s. ř. s., že jménem všech navrhovatelů byl podán jediný návrh. Skutkové okolnosti případu a právní argumentace všech navrhovatelů byly shodné. Při přípravě a sepisu návrhu tedy nebylo nutno zohledňovat případné vzájemně se lišící skutkové okolnosti, a nebylo proto nutno ani zkoumat správnost jejich právní kvalifikace. S ohledem na to soud rozhodl tak, že zástupci navrhovatelů připadá odměna za zastupování vždy jen ve výši jednoho úkonu právní služby. Jedině v této výši je možno takovou odměnu považovat za důvodně vynaložené náklady ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s. plně reflektující vynaloženou práci zástupce navrhovatelů. Přiznaná náhrada nákladů řízení je tak představována uhrazeným soudním poplatkem za podaný návrh (6 * 5 000 Kč) a návrh na vydání předběžného opatření (6 * 1 000 Kč), v celkové výši 36 000 Kč, odměnou za právní zastoupení navrhovatelů za 2 úkony právní služby po 3 100 Kč: příprava a převzetí právního zastoupení dle § 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“) a sepis a podání návrhu dle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního. Dále dvakrát náhradou hotových výdajů po 300 Kč. Jelikož je zástupce navrhovatelů plátcem daně z přidané hodnoty, byla odměna zástupce za poskytnuté úkony právní služby a náhrada hotových výdajů navýšena o daň z přidané hodnoty ve výši 21 %, tedy o 1 428 Kč. Celková náhrada nákladů řízení činí 44 228 Kč.
40. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo odpůrci určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a stanovena přiměřená lhůta podle § 160 odst. 1 části věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. (s přihlédnutím k možnostem odpůrce tuto platbu realizovat).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Plzeň 13. ledna 2025

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.
předseda senátu