ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Radana Malíka v právní věci **navrhovatelky**: **A. Č.**, zastoupená JUDr. Michaelou Šubrtovou, advokátkou se sídlem Dlouhá 16, Praha 1, proti **odpůrci: Městský úřad Lovosice,** se sídlem Školní ul. 470/2, Lovosice, o návrzích na zrušení opatření obecné povahy „Stanovení místní úpravy provozu na místní komunikaci Lipová v Třebenicích“, ze dne 1. 9. 2009, č. j. 24518/2009/SH a „Stanovení místní úpravy provozu na místní komunikaci Lipová v Třebenicích“, ze dne 1. 7. 2010“, č. j. 51608/2010/SH, obě vydaná Městským úřadem Lovosice,

takto:

I. Opatření obecné povahy „Stanovení“ ze dne 1. 9. 2009, č. j. 24518/2009/SH, kterým se stanoví „místní úprava provozu na místní komunikaci v ul. L., Třebenice před č. X“, spočívající v umístění svislého dopravního značení -„IP 12“- vyhrazené parkoviště pro vozidlo přepravující osobu „O1“ s dodatkovou tabulkou „E 12“ s nápisem „X“ a dále v umístění vodorovného dopravního značení - V 10f“- vyhrazené parkoviště pro vozidlo přepravující osobu těžce postiženou nebo osobu těžce pohybově postiženou (podélné stání), **se zruší** dnem nabytí právní moci tohoto rozsudku.

II. Opatření obecné povahy „Stanovení“ ze dne 1. 7. 2010, č. j. 51608/2010/SH, kterým se stanoví „místní úprava provozu na místní komunikaci v ul. L., Třebenice před č. X“ , spočívající v umístění vodorovného dopravního značení - „V 12cf“- zákaz zastavení v místě vjezdového klínu na parkoviště

pro vozidlo přepravující osobu „O1“ s dodatkovou tabulkou „E 12“ s nápisem „X“ **s e z r u š u j e** dnem nabytí právní moci tohoto rozsudku.

III. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.
Návrh

Anna Černá (dále jen „navrhovatelka“) se návrhem doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 12. 4. 2011 domáhá zrušení dvou „opatření obecné povahy, a to jednak „Stanovení místní úpravy provozu na místní komunikaci L. v Třebenicích“, vydaného Městským úřadem v Lovosicích, odborem dopravy dne 1. 9. 2009, č. j. 24518/2009/SH“. Dále se navrhovatelka domáhá zrušení opatření obecné povahy „Stanovení místní úpravy provozu na místní komunikaci L. v Třebenicích“, vydaného Městským úřadem v Lovosicích, odborem dopravy dne 1. 7. 2010, č. j. 51608/2010/SH.

Obsahem stanovení ze dne 1. 9. 2009 je podle ustanovení § 77 odst. 1 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění účinném pro posuzované období (dále jen „zákon o provozu na pozemních komunikacích“), a podle vyhlášky č. 30/2001 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích a úprava a řízení provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, stanovení místní úpravy provozu na místní komunikaci v Třebenicích. Konkrétně bylo rozhodnuto o umístění svislého dopravního značení - „IP 12“- vyhrazené parkoviště pro vozidlo přepravující osobu „O1“ s dodatkovou tabulkou „E 12“ s nápisem „X“, a dále o umístění vodorovného dopravního značení – „V 10f“ - vyhrazené parkoviště pro vozidlo přepravující osobu těžce postiženou nebo osobu těžce pohybově postiženou, podélné stání, na komunikaci L. před rodinným domem číslo popisné X.

Obsahem stanovení ze dne 1. 7. 2010 je podle ustanovení § 77 odst. 1 písm. c) zákona o provozu na pozemních komunikacích a podle vyhlášky č. 30/2001 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích a úprava a řízení provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdější předpisů, též stanovení místní úpravy provozu na místní komunikaci v Třebenicích. Konkrétně bylo rozhodnuto o umístění vodorovného dopravního značení – „V 12cf“- zákaz zastavení v místě vjezdového klínu na parkoviště pro vozidlo přepravující osobu „O1“ s dodatkovou tabulkou „E 12“ s nápisem „X“ na komunikaci L. před rodinným domem číslo popisné X, Třebenice.

Navrhovatelka uvádí, že je napadenými opatřeními obecné povahy značně zkrácena na svých právech. Navrhovatelka je vlastníkem domu č. p. X na sousedním pozemku, parcelní číslo 512, v katastrálním území Třebenice, což dokládá kopií LV č. 31, k. ú. Třebenice, založené v příloze soudního spisu, označené 9 Ao 2/2011 - 6. Nově vybudované parkovací místo pro osoby tělesně postižené je vybudováno na hraně sousední parcely a vjezdu navrhovatelky, což ztěžuje zásobování, parkování a může dokonce ztížit případný zásah požárního sboru. Takové řešení však není nezbytně nutné, neboť na předmětné parkovací místo jsou vybudovány nájezdy z obou stran a předmětná parcela je dostatečně velká.

K opatření obecné povahy ze dne 1. 7. 2010 navrhovatelka uvádí, že před vydáním tohoto opatření bylo obecné omezení spočívající v „zákazu stání“ na komunikaci L. umístěno za pozemkem navrhovatelky. Navrhovatelka tak nebyla žádným způsobem omezena na svých právech, neboť mohla do 1. 7. 2010 bez problému parkovat před svým domem. Dle napadeného stanovení však nebude na tomto místě dokonce možné ani zastavit na nezbytně nutnou dobu např. pro vystoupení osob či vyložení nákladu. Navrhovatelka má navíc v místě, kterého se stanovení dotýká, výjezd ze svého pozemku a zákaz zastavení zasahuje do tzv. vyřazovacího úseku sloužícího pro vjezd a výjezd navrhovatelky z jejího pozemku. Vjezd a výjezd však musí ve smyslu ustanovení § 11 vyhlášky č. 104/1997 Sb. svým umístěním a provedením vyhovovat bezpečnosti silničního provozu, zejména pak zajišťovat potřebný rozhled při vjíždění na místní komunikaci a zajišťovat tak podmínky pro plynulé vedení a průjezd dopravních proudů.

Navrhovatelka je přesvědčena, že v posuzovaném případě došlo k úpravě pozemní komunikace, kterou byla značným způsobem zkrácena na svých právech, a to vše bez možnosti se k věci vyjádřit a ve smyslu ustanovení § 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“) uplatnit své námitky. V této souvislosti navrhovatelka uvádí, že dostačujícím by např. bylo posunutí onoho označení o 1 m směrem od pozemků navrhovatelky, což by v rámci svých námitek uplatnila, pokud by ji taková možnost nebyla odepřena.

Navrhovatelka před podáním návrhu k soudu vyzvala odpůrce k nápravě, avšak bez jakéhokoliv úspěchu. K charakteru napadených stanovení jako opatření obecné povahy navrhovatelka odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008 - 100 (všechna zde uváděná rozhodnutí NSS jsou dostupná na www.nssoud.cz), dle kterého stanovení dopravního značení představuje typický příklad opatření obecné povahy v materiálním pojetí. Odpůrce předmětná stanovení jako opatření obecné povahy nevydal a porušil tak ustanovení § 171 a

násl. správního řádu, čímž znemožnil navrhovatelce se k nim vyjádřit a uplatnit své námitky.

Navrhovatelka vzhledem k výše uvedeným skutečnostem navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadená stanovení jakožto opatření obecné povahy v celém rozsahu zrušil.

II.
Vyjádření odpůrce

Odpůrce se k podanému návrhu písemně vyjádřil a navrhl jeho zamítnutí. Ke stanovení ze dne 1. 9. 2009 (dále jen „vyhrazené parkoviště“) uvedl, že připouští administrativní chybu, spočívající v uvedení dodatkové tabulky E 12 namísto označení E 13. Dále uvedl, že předmětné stanovení bylo svou realizací a termínem vázáno na později vydané rozhodnutí o povolení zvláštního užívání pro zřízení vyhrazeného parkování podle § 25 odst. 6 písm. c) bod 4 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích). Stanovení samo o sobě nepostačuje k povolení vyhrazeného parkoviště, ke kterému dochází až rozhodnutím příslušného silničního správního úřadu. Účastníky řízení o povolení vyhrazeného parkoviště jsou žadatel a vlastník pozemní komunikace, na které má být parkoviště zřízeno. Dotčeným orgánem k povolení zvláštního užívání místní komunikace je příslušný orgán policie a obec s rozšířenou působností, která stanoví místní úpravu provozu po vyjádření příslušného orgánu policie.

Odpůrce se tedy nevyjadřoval k umístění vyhrazeného parkoviště, neboť k tomu není příslušný, ale pouze na dotčené parkovací místo stanovil místní úpravu provozu. Vzhledem k tomu, že vyhrazené parkoviště bylo projektováno mimo profil obousměrné místní komunikace, která svým širokým uspořádáním neumožňuje stání vozidel ani po jedné straně (šíře 5 m, dle ustanovení § 25 odst. 3 zákona o provozu na pozemních komunikacích), je umístění svislých dopravních značek „zákaz stání“ pouze zdůrazněním obecné úpravy provozu. Nelze tedy tvrdit, že před dopravní značkou B29 na oboustranné místní komunikaci o celkové šíři 5 m je povoleno vozidlem stát. Parkovací místo je umístěno za pozemkem navrhovatelky a nemůže tak bránit jejímu parkování. Rovněž i z tohoto důvodu se správní orgán nepřiklonil k vydání opatření obecné povahy, jelikož umístěním těchto značek neplynuly účastníkům provozu odlišné povinnosti, než jaké měli podle obecné právní úpravy provozu na pozemních komunikacích.

Po realizaci vyhrazeného parkoviště byl odpůrce opakovaně telefonicky kontaktován panem V. s tím, že nemůže svým vozidlem řádně vjet na své vyhrazené parkoviště z důvodu stání vozidla ve vjezdovém klínu. Odpůrce nejprve

panu V. sdělil ať se obrátí na majitele vozidla. Po sdělení pana V., že se nelze s majitelem vozidla, kterým je jeho soused, dohodnout, navrhl odpůrce, aby pan V. přivolal policii, která je oprávněna řešit dopravní přestupky. S ohledem na tvrzení pana V., že policie nechtěla věc řešit, byl odpůrce požádán dne 31. 5. 2010 o vydání stanovení „zákaz zastavení“. Předmětné stanovení bylo provedeno pouze z důvodu frekventovaného stání vozidla navrhovatelky, které je zdokumentováno fotografiemi pořízenými odpůrcem ve dnech 19. 8. 2009 a 9. 6. 2010. Současně je odpůrce přesvědčen o tom, že umístěním vodorovné značky V12c o délce 1,5 m na několikasetmetrové komunikaci, která je přerušovaná vjezdy na sousední nemovitosti a kde je obecnou úpravou provozu zakázáno zastavení a stání, nedošlo k omezení kohokoliv na jeho právech.

Vhodnost umístění parkoviště měl v prvé řadě posoudit projektant, který vypracoval projekt, dále příslušný orgán policie a následně Městský úřad Třebenice, který projekt zadal a následně vyhrazené parkoviště jako zvláštní užívání povolil. Odpůrce není příslušný při schvalování místa umístění vyhrazeného parkoviště.

Ze všech výše uvedených důvodů navrhuje odpůrce, aby Nejvyšší správní soud návrh na zrušení opatření obecné povahy zamítl.

III.
A
Vyjádření navrhovatelky

Navrhovatelka v replice k vyjádření odpůrce uvedla, že místní komunikace na ulici L. je široká 5,12 m a tvrzení odpůrce, že nedosahuje ani 5 m je proto nepravdivé. Jedná se o komunikaci v zástavbě rodinných domů, kde jejich vlastníci již více jak 30 let parkují. I v případě parkování vozidla zůstává na této komunikaci zachován jeden jízdní pruh v celkové šíři 3,30 m a nedochází tak k tvrzenému porušení ustanovení § 25 odst. 3 zákona o provozu na pozemních komunikacích. Navrhovatelka ani jiní účastníci silničního provozu tak nebyli před vydáním napadeného stanovení nikterak omezeni na svých právech. Pokud by navrhovatelka skutečně porušila zákonem stanovená pravidla, zcela nepochybně by její bylo vozidlo odtaženo.

Dopravní značka „B29“ zákaz stání je na ulici L. umístěna celkem 2x, a to jednou před stanovištěm nádob na komunální odpad a dále je umístěna až za pozemkem navrhovatelky cca 15 m. Tato značka není pouhým zdůrazněním obecné úpravy, jak tvrdí odpůrce, je zjevné, že před těmito značkami mohla vozidla parkovat libovolně, a to jak před pozemkem navrhovatelky, tak před pozemkem pana V. Tato tvrzení navrhovatelka dokládá soudu přiloženými fotografiemi.

Stanovení zakazující zastavení bylo odpůrcem umístěno pouze na základě instrukcí a požadavků pana V., a to jenom proto, že navrhovatelka při parkování před svým domem, v důsledku nesprávně umístěného vyhrazeného parkoviště zasahovala cca 0,6 m před pozemek pana V.

III.
B

Podáním ze dne 28. 4. 2011 reagoval odpůrce na repliku navrhovatelky. Namítá zde, že předmětná komunikace je široká cca 5 m, což neumožňuje stání vozidel ani po jedné straně. Ke stání vozidla, které by bylo široké 1,5 m a stálo by těsně u obrubníku, by bylo třeba, aby minimální šíře komunikace byla 7,5 m. Tvrzení navrhovatelky, že místní komunikace je široká 5,12 m a po zaparkování vozidla tedy zbývá dostatečně volná šíře 3,30 m na stání vozidla, je mylné, tato šířka umožňuje pouze zastavení. Obecná úprava zakotvená v ustanovení § 25 zákona o provozu na pozemních komunikacích znamená, že v obousměrné komunikaci musí pro každý směr jízdy zůstat jeden jízdní pruh široký nejméně 3 m. Stání je tak vzhledem k šířce komunikace zakázáno po celé své délce.

Ohledně projektové dokumentace vypracované autorizovaným technikem pro dopravní stavby K. Š., vychází odpůrce z platné právní úpravy, dle které autorizovaná osoba odpovídá za odbornou úroveň výkonu vybraných činností. Odpovědnost podle obecných předpisů tím není dotčena. Odpůrce pokládá projektovou dokumentaci za vyhotovenou v souladu s příslušnými předpisy. Dále byl projekt vyhrazeného parkoviště odsouhlasen příslušným orgánem policie, která se vyjadřuje v případech, kde by mohla být ovlivněna bezpečnost nebo plynulost silničního provozu. Stanovisko policie a „konkludentně“ rovněž stanovisko projektanta je v protikladu s tvrzením navrhovatelky, že vyhrazené parkoviště ovlivňuje bezpečnost silničního provozu. Umístění vyhrazeného parkoviště není v rozporu s ustanovením § 27 odst. 1 písm. e), n) a s) zákona o provozu na pozemních komunikacích. Správní orgán nemá zákonné důvody k posunutí vyhrazeného parkoviště 1 m od vjezdu navrhovatelky. Řidič vozidla zaparkovaného před vjezdem navrhovatelky porušuje ustanovení § 25 odst. 3 a § 27 odst. 1 písm. n) zákona o provozu na pozemních komunikacích.

IV.
Obsah spisu

Z obsahu správního spisu má Nejvyšší správní soud za prokázané, že Město Třebenice požádalo žádostí ze dne 9. 6. 2009 odpůrce o stanovení místní úpravy provozu, konkrétně o stanovení ve věci „Dopravní značení pro držitele ZTP“ v Třebenicích, L. ulice č. p. X. Projekt byl vypracován autorizovaným technikem pro

dopravní stavby K. Š. a opatřen souhlasem Policie České republiky, Dopravním inspektorátem Litoměřice. Jednalo se o stanovení místní úpravy silničního provozu pro zřízení vyhrazeného parkoviště pro osobu tělesně postiženou – pana V. V., přechodně bytem L., T. K této žádosti odpůrce uvedl, že dne 25. 8. 2009 podal žádost ve stejné věci osobně pan V. s tím, že požadované stanovení bude vydáno. Současně odpůrce uvedl, že předmětné stanovení bude podkladem pro vydání rozhodnutí o povolení zvláštního užívání místní komunikace, který vydá jako příslušný silniční správní úřad Městský úřad Třebenice.

Na základě žádosti pana V. vydal odpůrce akt datovaný dnem 1. 9. 2009 a označený jako „Stanovení“, v němž jako příslušný orgán státní správy podle ustanovení § 124 odst. 6 zákona o silničním provozu a v souladu s § 77 odst. 1 písm. c) citovaného zákona a vyhláškou č. 30/2001 Sb. stanovil místní úpravu silničního provozu, spočívající v umístění svislého dopravního značení – „IP 12“- vyhrazené parkoviště pro vozidlo přepravující osobu „O1“ s dodatkovou tabulkou „E 12“ s nápisem „X“ a dále v umístění vodorovného dopravního značení – „V 10f“- vyhrazené parkoviště pro vozidlo přepravující osobu těžce postiženou nebo osobu těžce pohybově postiženo (podélné stání) na ulici L., před č. p. X, v Třebenicích.

V předmětném stanovení dále uvedl, že určené svislé a vodorovné dopravní značení bude osazeno dle přílohy č. 1 (situační náčrtek), které je nedílnou součástí stanovení a podle ve stanovení uvedených technických podmínek. Tento akt neobsahuje ani odůvodnění ani poučení. Je zde pouze uvedeno, že osazení dopravního značení bude provedeno na náklady žadatele V. V., který odpovídá za provedení, vyhotovení, osazení a údržbu uvedených dopravních značek, přičemž odpůrce má právo v případě ohrožení bezpečnosti silničního provozu toto dopravní značení změnit nebo doplnit. Akt byl doručen Polici ČR, dopravnímu inspektorátu Litoměřice a Městskému úřadu v Třebenicích.

Dne 31. 5. 2010 požádal pan V. V. odpůrce o stanovení místní úpravy silničního provozu na pozemních komunikacích, na ulici L. v Třebenicích, a to umístění vodorovného dopravního značení – „V 12cf“- zákaz zastavení v místě vjezdového klínu na parkoviště pro vozidlo přepravující osobu „O1“ s dodatkovou tabulkou „E 12“ s nápisem „DA-GB 122“, a to z důvodu parkování ostatních vozidel v úrovni vjezdového klínu na vyhrazené parkoviště. Vodorovné dopravní značení bylo navrženo v místě stání ostatních vozidel. Z vyjádření Policie České republiky, Dopravního inspektorátu v Litoměřicích ze dne 17. 6. 2010, č. j. KRPU 53722-1/ČJ-2010-040606, založeného ve správním spisu vyplývá, že vyznačení požadované dopravní značky V 12c nemá své opodstatnění a je nadbytečné.

Dne 1. 7. 2010 vydal odpůrce akt označený jako „Stanovení“, v němž jako příslušný orgán státní správy podle ustanovení § 124 odst. 6 zákona o silničním

provozu a v souladu s § 77 odst. 1 písm. c) citovaného zákona a vyhláškou č. 30/2001 Sb. stanovil místní úpravu silničního provozu, spočívající v umístění vodorovného dopravního značení „V 12cf“ - zákaz zastavení v místě vjezdového klínu na parkoviště pro vozidlo přepravující osobu „O1“ s dodatkovou tabulkou „E 12“ s nápisem „X“. V předmětném stanovení dále uvedl, že určené vodorovné dopravní značení bude osazeno dle přílohy č. 1 (situační náčrtek), které je nedílnou součástí stanovení a bude vyhotoveno v základních velikostech a barevném provedení podle příslušné normy. Tento akt neobsahuje ani odůvodnění ani poučení. Je zde pouze uvedeno, že osazení dopravního značení bude provedeno na náklady žadatele V. V., který odpovídá za provedení, vyhotovení, osazení a údržbu uvedené dopravní značky, přičemž odpůrce má právo v případě ohrožení bezpečnosti silničního provozu toto dopravní značení změnit nebo doplnit. Akt byl doručen Polici ČR, dopravnímu inspektorátu v Litoměřicích.

V.
Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

S ohledem na skutečnost, že ani navrhovatelka ani odpůrce netrvali na ústním jednání, rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 51 s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. o věci bez jednání. Nejvyšší správní soud nejprve posuzoval, zda jsou v projednávané věci splněny podmínky řízení. Těmi jsou v řízení vedeném dle části třetí hlavy druhé dílu sedmého s. ř. s. existence předmětu řízení (tj. opatření obecné povahy), aktivní legitimace navrhovatele a formulace závěrečného návrhu, vše v souladu s podmínkami vyplývajícími z ustanovení § 101a s. ř. s.

V. 1.
Opatření obecné povahy

Odpůrce zpochybnil, zda se vůbec jedná o opatření obecné povahy. Bylo proto nutno postavit najisto, zda napadené akty mají či nemají povahu opatření obecné povahy. Uvedenou právní otázku Nejvyšší správní soud řešil v rozsudku ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008 - 100 (publikovaný pod č. 1794/2009 Sb. NSS).

Z citovaného judikátu a odborné literatury přesvědčivě plyne, že právě stanovení dopravního značení představuje typický příklad opatření obecné povahy v materiálním pojetí. Jestliže se totiž tato forma rozhodnutí vyznačuje konkrétností předmětu a obecností subjektů, jedná se z materiálního hlediska právě o opatření obecné povahy (k tomu blíže viz např. J. Vedral: Správní řád – komentář, Polygon, 2006, str. 966 a násl.; Jan Kněžínek: Opatření obecné povahy na praktickém příkladu stanovení dopravního značení, Právní fórum č. 4/2007, str. 143 a násl.). Právě umístěním dopravní značky na konkrétní místo totiž dochází ke konkretizaci

pravidel (práv a povinností blíže nespecifikovaných účastníků provozu na pozemních komunikacích) vyplývajících z této dopravní značky na konkrétní dopravní situaci, která existuje na daném místě.

V souladu se závěry uvedenými v citovaném rozhodnutí platí, že stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích, provedené způsobem zakládajícím pro účastníky silničního provozu odlišné povinnosti, než které by měli podle obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích, má povahu opatření obecné povahy v materiálním smyslu a lze tedy proti němu podat návrh na jeho zrušení (popř. jeho části) podle ustanovení § 101a a násl. s. ř. s. Pokud však oproti obecné úpravě provozu z dopravní značky žádná povinnost odlišného chování neplyne, není dán žádný racionální důvod takovouto značku označovat za opatření obecné povahy. Opatřením obecné povahy jsou tedy typicky zákazové a příkazové značky, značky upravující přednost; nikoliv však značky výstražné a ty informativní značky, které pouze poskytují účastníku provozu na pozemních komunikacích nutné informace, příp. slouží k jeho orientaci.

Zřízení vyhrazeného parkoviště spadá pod tzv. zvláštní užívání místní komunikace dle § 25 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. Zvláštní užívání místní komunikace představuje užívání komunikace jiným než obvyklým způsobem nebo k jiným účelům, než pro které jsou komunikace určeny. Lze souhlasit s odpůrcem, že pro zřízení vyhrazeného parkoviště je třeba povolení příslušného silničního správního úřadu vydaného s předchozím souhlasem vlastníka dotčené pozemní komunikace, a může-li zvláštní užívání ovlivnit bezpečnost nebo plynulost silničního provozu, také s předchozím souhlasem příslušného orgánu Policie České republiky. Je to však právě dopravní značení, které na určitém místě konkretizuje povinnosti blíže nespecifikovaných účastníků provozu s ohledem na konkrétní dopravní situaci, která existuje na daném místě. O konkrétním umístění příslušného dopravního značení nerozhodl Městský úřad Třebenice, ale odpůrce. Ten jako příslušný správní orgán v souladu s ustanovením § 124 odst. 6 a § 77 zákona o provozu na pozemních komunikacích rozhodnutím o umístění příslušného dopravního značení konkretizoval povinnosti všech účastníků silničního provozu, projíždějících příslušným místem. Pouze odpůrce je také oprávněn bez ohledu na rozhodnutí o povolení zvláštního užívání komunikace toto dopravní značení následně změnit či doplnit. Odpůrce a nikoli projektant vyhrazeného parkoviště dále odpovídá za místní úpravu provozu na pozemních komunikacích a je povinen ji zajistit, nejen s přihlédnutím k stavebně-technickému stavu jednotlivých komunikací, bezpečnosti silničního provozu, ale i se zřetelem k ochraně vlastnických a jiných práv účastníků silničního provozu.

Na ploše vyznačené vodorovnou dopravní značkou č. V 10f smí zastavit a stát pouze vozidlo s označením č. O1. Z uvedeného je zřejmé, že se nejedná o

značení, které by sloužilo pouze k orientaci ostatních účastníků dopravního provozu, jako je např. označení „slepá ulice“, ale o značení, které ostatním účastníkům silničního provozu zakazuje na vyhrazeném místě parkovat. V případě posuzovaného stanovení ve věci vyhrazeného parkoviště se tedy jedná o omezení neurčeného okruhu adresátů, přičemž se nejedná o takový druh vyhrazeného parkoviště či stání, které vyplývá z obecné právní úpravy. Takovým dopravním značením je např. umístění určitého počtu vyhrazeného stání pro osoby zdravotně postižené na všech vyznačených vnějších i vnitřních odstavných a parkovacích plochách a v hromadných garážích pro osobní motorová vozidla ve smyslu vyhlášky č. 398/32009 Sb., o obecných technických požadavcích, zabezpečujících bezbariérové užívání staveb. Skutečnost, že ke zřízení vyhrazeného parkoviště musí být mimo jiné udělen také souhlas se zvláštním užíváním příslušné komunikace, nemá na podstatu tohoto dopravního značení, které splňuje základní znaky opatření obecné povahy v materiálním smyslu, žádný vliv.

V případě stanovení ve věci „zákazu zastavení v místě vjezdového klínu“, se pak jedná o zákazovou značku, která je typickým příkladem opatření obecné povahy. Tvrzení odpůrce ve vyjádření k replice navrhovatelky, týkající se šíře posuzované komunikace a z toho vyplývajícího obecného zákazu stání (nikoli zastavení) na ulici L., vyvrací původní tvrzení odpůrce, že zákaz zastavení byl pouze zdůrazněním obecné právní úpravy. V situačním náčrtku, který je nedílnou součástí obou napadených stanovení, je šířka komunikace označena údajem „5,00“. Odpůrce uvádí šíři komunikace většinou údajem cca 5 m, někdy také údajem cca 5 m (5,12 m). Nejvyšší správní soud má proto za ověřené, že šíře místní komunikace na ulici L. umožňovala v souladu s obecnou úpravou všem účastníkům silničního provozu zastavit vozidlo před vjezdem navrhovatelky, neboť dle § 25 zákona o provozu na pozemních komunikacích postačuje při zastavení vozidla pro oba směry jízdy jeden volný jízdní pruh široký nejméně 3 m. Po vydání napadené místní úpravy však již zastavit vozidlo na uvedeném místě není možné. Ze spisového materiálu také vyplývá, že napadený zákaz zastavení byl odpůrcem vydán až po opakovaných telefonátech pana V., a to pouze v místě vjezdového klínu na parkoviště pro vozidlo přepravující osobu O1, v důsledku frekventovaného parkování navrhovatelky před jejím domem, které nebyla údajně policie ochotna řešit. Zákaz zastavení se tedy vztahuje výhradně k nově vybudovanému vyhrazenému parkovišti, respektive k jeho vjezdovému klínu. Uvedené skutečnosti, vyplývající ze spisového materiálu, vyvracejí ničím nepodložené tvrzení odpůrce o tom, že by napadený „zákaz zastavení“ vycházel již z předchozího dopravního značení či dokonce ze zákonné obecné úpravy.

Dopravní značení týkající se „vyhrazeného parkoviště“ i dopravní značení „zakazující zastavení v místě vjezdového klínu“ ukládají účastníkům silničního provozu určitá omezení, a to nad rámec obecné úpravy provozu na pozemních

komunikacích. Jinými slovy, každý, kdo bude projíždět ulicí L., bude na základě uvedených stanovení muset respektovat omezení, která z nich vyplývají a která před umístěním těchto dopravních značek z obecné právní úpravy nevyplývala. Oba napadené akty tak splňují charakter opatření obecné povahy v materiálním pojetí.

V. 2.
Aktivní procesní legitimace navrhovatelky, závěrečný návrh

Nejvyšší správní soud při posuzování aktivní legitimace navrhovatelky k předmětnému řízení vychází ze shora již připomínaného ustanovení § 101a s. ř. s., dle něhož: *Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části může podat ten, kdo tvrdí že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem zkrácen.* Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, potom platí, že „*Přípustný je ten návrh, který tvrdí zkrácení navrhovatele na jeho právech příslušným opatřením obecné povahy. Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Nestačí tedy, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucího k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry*“.

Navrhovatelka tvrdí, že jako vlastník sousedního domu parcelní číslo 512 v katastrálním území Třebenice, je nově vybudovaným parkovacím místem omezena na svém vlastnickém právu, neboť toto je umístěno na hraně jejího pozemku a vjezdu, což ztěžuje zásobování, parkování a může dokonce ztížit případný zásah požárního sboru. Navrhovatelka uvádí, že vyhrazené parkoviště je umístěno natolik nešťastně, že byla nucena při parkování před svým domem částečně (cca 0,60 m) zasahovat před pozemek pana V., jinak by nebylo možné vjíždět a vyjíždět z jejího pozemku. Pokud by jí v rámci řízení o opatření obecné povahy byl dán prostor, navrhovala by posunutí parkoviště o 1 m, což by bylo naprosto dostačující. K opatření obecné povahy ze dne 1. 7. 2010 navrhovatelka uvádí, že před vydáním tohoto opatření bylo obecné omezení spočívající v „zákazu stání“ na komunikaci L. umístěno za pozemkem navrhovatelky. Navrhovatelka tak nebyla žádným způsobem omezena na svých právech neboť mohla do 1. 7. 2010 bez problému parkovat před svým domem. Dle napadeného stanovení však nebude na místě dokonce možné ani zastavit na nezbytně nutnou dobu např. pro vystoupení osob či vyložení nákladu, což navrhovatelku omezuje v jejím vlastnickém právu. Navrhovatelka má navíc v místě, kterého se stanovení dotýká, výjezd ze svého pozemku a zákaz zastavení zasahuje do tzv. vyřazovacího úseku sloužícího pro vjezd a výjezd navrhovatelky z jejího pozemku. Vjezd a výjezd však musí ve smyslu ustanovení § 11 vyhlášky č. 104/1997 Sb. svým umístěním a provedením vyhovovat bezpečnosti silničního provozu, zejména pak zajišťovat potřebný

rozhled při vjíždění na místní komunikaci a zajišťovat tak podmínky pro plynulé vedení a průjezd dopravních proudů.

Navrhovatelka je přesvědčena, že v posuzovaném případě došlo k úpravě pozemní komunikace, kterou byla značným způsobem zkrácena na svých právech, a to vše bez možnosti se k věci vyjádřit a ve smyslu ustanovení § 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb. (dále jen „správní řád“) uplatnit své námitky.

Podmínka aktivní procesní legitimace je splněna, neboť navrhovatelka kromě nezákonného postupu při vydání napadených stanovení tvrdí také zkrácení na svých subjektivních právech. S ohledem na to, že navrhovatelka navrhuje zrušení obou napadených stanovení je také závěrečný návrh formulován v souladu s příslušnou právní úpravou. Nejvyšší správní soud proto mohl přikročit k meritornímu přezkumu napadených stanovení.

VI.
Meritorní přezkum

Při meritorním přezkumu opatření obecné povahy postupuje Nejvyšší správní soud dle „algoritmu“, vyjádřeného v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publikovaném pod číslem 740/2006 Sb. NSS. Tento algoritmus spočívá v pěti krocích: 1) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; 2) přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání ultra vires); 3) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (procesní postup při vydávání opatření obecné povahy); 4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem (materiální kritérium); 5) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti právní regulace).

V projednávané věci nebyly navrhovatelkou zpochybněny skutečnosti zjišťované v prvních dvou krocích zmíněného algoritmu a ani Nejvyšší správní soud nemá pochybnosti o tom, že odpůrce byl oprávněn napadená stanovení vydat a že při jejich vydávání nepřekročil zákonem stanovené meze své působnosti.

Nejvyšší správní soud tak následně mohl přistoupit i ke třetímu kroku shora nastíněného testu přezkumu, tedy k posouzení, zda byla napadená opatření obecné povahy vydána v souladu se zákonem stanoveným postupem. Pod tento třetí krok lze zahrnout námitky navrhovatelky, dle kterých odpůrce nepostupoval v souladu s ustanovením § 172 odst. 5 správního řádu a znemožnil ji vyjádřit se k věci a uplatnit své námitky.

Nejvyšší správní soud již v citovaném rozsudku ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008 - 100, podrobně vyložil, že ustanovení § 129 odst. 1 zákona o silničním provozu, ve znění účinném do 30. 3. 2008, vylučovalo, mimo jiné i pro stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu, subsidiární použitelnost správního řádu. Od 1. 4. 2008 však v důsledku novelizace § 129 odst. 1 zákona o silničním provozu, provedené zákonem č. 374/2007 Sb. (čl. IV. bodem 14), je na postup podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu správní řád subsidiárně aplikovatelný, a tím tedy v případě, že místní úprava provozu na pozemních komunikacích má mít materiálně povahu opatření obecné povahy, jsou aplikovatelná i ustanovení § 171 a násl. správního řádu o vydávání opatření obecné povahy.

Obě stanovení místní úpravy provozu byla vydána již za účinnosti zákona č. 374/2007 Sb., odpůrce byl proto povinen postupovat subsidiárně podle ustanovení § 171 a násl. správního řádu. Ze spisového materiálu i z vyjádření samotného odpůrce je zjevné, že odpůrce takto nepostupoval a tím zkrátil navrhovatelku na subjektivních procesních právech, neboť jí mělo být umožněno uplatnit u odpůrce písemné či ústní připomínky nebo podat písemné námitky (§ 172 odst. 4 a 5 správního řádu). Tím, že jí toto nebylo umožněno, nemohly být při vydávání opatření obecné povahy zváženy ty aspekty, které znamenaly dotčení její právní sféry. Opatření obecné povahy tak nebyla vydána zákonem stanoveným způsobem a tato vada mohla mít vliv na zákonnost jejich vydání, neboť mohla mít za následek nepřípustné dotčení hmotných práv navrhovatelky. Kromě této vady žádné z napadených opatření obecné povahy neobsahovalo všechny zákonem stanovené náležitosti, pokud nebyla vůbec odůvodněna (§ 173 odst. 1 správního řádu).

S ohledem na skutečnost, že návrh byl shledán důvodným již ve třetím kroku algoritmu soudního přezkumu, Nejvyšší správní soud se nemohl meritorně zabývat přezkumem materiálního obsahu napadených opatření ani jejich zákonností z hlediska proporcionality.

Na základě shora uvedeného Nejvyšší správní soud dovodil, že návrh navrhovatelky je důvodný, a proto napadená opatření obecné povahy podle ustanovení § 101d odst. 2, věty první, s. ř. s. zrušil.

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto v souladu s § 101d odst. 5 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů.

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

V Brně dne 4. května 2011

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu