



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Miloslava Výborného a soudců JUDr. Milana Podhrázkého, Ph.D., a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci navrhovatelů: **a) Sdružení majitelů domů v centru Českých Budějovic**, se sídlem Krajinská 35/1, České Budějovice, **b) OBCHODNÍ CENTRUM VLTAVÍN, s. r. o.**, se sídlem Krajinská 33/5, České Budějovice, oba zastoupeni JUDr. Václavem Junkem, advokátem se sídlem Krajinská 35/1, České Budějovice, proti odpůrci: **Magistrát města České Budějovice**, se sídlem nám. Přemysla Otakara II. 1/1, České Budějovice, zastoupený Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D., advokátem a společníkem HAVEL & PARTNERS, s. r. o., se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: Dopravní podnik města České Budějovice, a. s., se sídlem Novohradská 738/40, České Budějovice, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 18. 12. 2017, čj. ODSH/13646/2017-14, o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 22. 8. 2018, čj. 50 A 53/2018-74,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 22. 8. 2018, čj. 50 A 53/2018-74, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II. Odpůrci **se vrací** zaplacený soudní poplatek ve výši **6 000 Kč**, který mu bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám jeho zástupce Mgr. Františka Korbela, Ph.D., advokáta a společníka HAVEL & PARTNERS, s. r. o., se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Odpůrce v záhlaví specifikovaným opatřením obecné povahy (dále „opatření“) stanovil místní trvalou úpravu provozu na pozemní komunikaci v ulici Hradební a Krajinská v Českých Budějovicích, a to z důvodu vedení nové „midibusové“ linky elektrobusů městské hromadné

dopravy (dále „MHD“). Stanovení místní dopravy je vázáno na dodržení podmínek specifikovaných v napadeném opatření.

[2] Navrhovatelé se domáhali u Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále „krajský soud“) zrušení uvedeného opatření. Uvedli, že napadeným opatřením byli zkráceni na svých právech, přičemž navrhovatel a) je navíc reprezentantem zájmů vlastníků domů v historickém centru města. Zpochybnili účinky opatření, jelikož panují pochybnosti o datu jeho vyvěšení a sejmutí z úřední desky. Namítali také nedostatečné zjištění skutkového stavu, neboť nebyla zjišťována stanoviska vlastníka komunikace a součástí žádosti o vydání opatření nebylo ani stanovisko Policie ČR (dopravního inspektorátu). Odpůrce se bez jakéhokoliv odůvodnění zabýval pouze některými připomínkami dopravního inspektorátu založenými ve spisu. Navrhovatelé též namítali podjatost úředních osob. Opatření bylo vydáno, aniž by bylo o podjatosti pravomocně rozhodnuto. Odpůrce pochybil také při odůvodňování opatření, neboť vycházel z dokumentů, které nejsou součástí spisu. Účelem opatření bylo zajištění obslužnosti odstavného parkoviště v ulici Jírovceva, které však nebylo ani k datu vydání opatření dokončeno. Svoz osob z parkoviště měl být realizován ekologickými elektrobuses, ale na trase stále jezdí autobusy se spalovacími motory. Nejsou tak splněny podmínky stanovené opatřením. Odpůrce se nevypořádal ani s připomínkami Policie ČR, které se týkaly bezpečnosti chodců. Navrhovatelé si po vydání opatření nechali vypracovat posudky, ze kterých plyne závěr o riziku zvýšené nehodovosti v lokalitě v důsledku kolizí autobusů s dalšími subjekty a závěr o nevhodnosti provozu ve vztahu k poškození inženýrských sítí a statiky okolních budov. Odpůrce si takové posudky měl nechat sám vypracovat. Opatření je rovněž v rozporu s tehdy platným územním plánem, který v Krajské ulici počítá pouze s ekologickými dopravními prostředky v jednosměrném provozu. Poslední námitka spočívala v nedostatečném vypořádání odvolacích námitek navrhovatelů.

[3] Krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem zrušil k datu jeho právní moci napadené opatření v části trvalé úpravy provozu na pozemní komunikaci v ulici Krajská. Vyšel z toho, že práva navrhovatelů nejsou dotčena v ulici Hradební a ti tak nejsou k podání návrhu v této části povoláni. Odpůrce podle soudu pochybil, pokud rozhodl o meritorní žádosti v dané věci před pravomocným vyřízením námitek podjatosti. Dále přisvědčil námitce, že odůvodnění opatření argumentuje souhlasem speciálního stavebního úřadu po změně projektové dokumentace ke stavebnímu povolení a vypořádáním připomínek dotčeného orgánu k této dokumentaci, avšak tyto dokumenty nejsou obsaženy ve spise, což způsobuje nepřezkoumatelnost odůvodnění napadeného opatření. Soud shledal důvodnou rovněž námitku nevypořádání připomínek dopravního inspektorátu, ze kterých plyne závěr o nevhodnosti provozu v Krajské ulici z hlediska bezpečnosti chodců a cyklistů. Odpůrce měl povinnost vzít toto stanovisko dotčeného orgánu v úvahu, a pokud jeho závěry nechtěl respektovat a necítil se jím být vázán, bylo nutné se s ním důkladně vypořádat. To však neučinil. Dále porušil § 172 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, protože věc neprojednal s orgánem památkové péče, ačkoliv se jedná o vedení nové jízdní trasy midibusů památkovou rezervací. Soud navrhovatelům přisvědčil též v otázce rozporu opatření s územním plánem, neboť opatření zavedlo do uvedené ulice obousměrný provoz MHD navzdory tomu, že územní plán umožňuje pouze jednosměrnou trať. Pochybením je i to, že provoz probíhá místo elektrobuses midibusy se spalovacími motory, čímž není dodržována základní podmínka provozu dle daného opatření.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření navrhovatelů

[4] Odpůrce (dále „stěžovatel“) podal proti výše označenému rozsudku krajského soudu obsáhlou kasační stížnost, ve které vymezil deset kasačních námitek. Navrhl, aby soud zrušil napadený rozsudek a návrh odmítl, případně aby věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

pokračování

Předeslal, že napadené opatření sledovalo důležitý veřejný zájem, kterým je dopravní dostupnost centra města prostřednictvím MHD, a současně zohledňuje zájem na ochraně životního prostředí. Územně plánovací dokumentace nemůže dosahovat takového detailu, aby v rovině dopravního značení stanovila obousměrný provoz pro veškerou MHD v centru. I pokud by napadené opatření trpělo vadami, které shledal krajský soud, měl soud pečlivě tyto (domnělé) vady vážit vůči veřejně prospěšnému zájmu a právu města na územní samosprávu.

[5] Stěžovatel předně namítl, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Krajský soud nijak nereagoval na odborné podklady předložené stěžovatelem, které dokládají souladnost opatření a územního plánu. Nevypořádal se ani s jeho tvrzením, že územní plán řeší jednosměrnost pouze ve vztahu k trolejbusům a nikoli k MHD jako celku. Opomenul také vyjádření památkového odboru stěžovatele, který sám potvrdil, že není dotčeným orgánem. Napadený rozsudek se pak nijak nevypořádal ani s odkazem na tzv. algoritmus přezkumu a související argumenty stěžovatele. Dále stěžovatel poukázal na to, že v návaznosti na výzvu krajského soudu vyjádřil nesouhlas s tím, aby bylo ve věci rozhodnuto bez nařízení jednání, pokud soud nevyhoví jeho návrhu na přerušování řízení. Podle další kasační námitky neměli navrhovatelé v dané věci aktivní legitimaci. Neuvedli ani nedoložili, jak stěžovatel vydáním napadeného opatření zkrátí jejich práva. Jejich obecné zdůvodnění nenaplnuje požadavky kladené judikaturou Nejvyššího správního soudu (usnesení ze dne 3. 5. 2011, čj. 8 Ao 2/2011-72, a ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120). Dotčení ani zkrácení jejich právní sféry a vztah mezi ní a územím, na něž opatření dopadá, z návrhu neplynou. Předmětem napadeného opatření je stanovení místní úpravy provozu, tedy dopravní značení, ze samotné povahy věci je tedy sporné, jak by mohlo dané opatření do práv navrhovatelů zasáhnout. Stěžovatel zdůrazňuje, že se v dané věci nejedná o výstavbu či umožnění výstavby. Vzhledem k tomu, že navrhovatelé postrádají aktivní legitimaci k podání návrhu, měl by Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušit a návrh odmítnout.

[6] Stěžovatel dále namítl, že napadené opatření zohledňuje stanoviska dopravního inspektorátu doložená v souladu se zákonnými požadavky. Způsob vypořádání připomínek dopravního inspektorátu zcela odpovídá rozsahu vydaného opatření. Krajský soud klade v rozporu s judikaturou Ústavního soudu (nález sp. zn. III. ÚS 1669/11) na odůvodnění opatření přemrštěné požadavky. Ze závěrů krajského soudu navíc není zřejmé, jak mohlo dojít ke zkrácení skutečných hmotných (resp. subjektivních veřejných) práv navrhovatelů. Námitka, které krajský soud vyhověl a podle níž napadené opatření nemá dostatečnou oporu ve spisu, je podle stěžovatele vytržena z kontextu odůvodnění opatření. Stěžovatel na dokumenty zmiňované krajským soudem odkazoval pouze v návaznosti na připomínky Policie ČR, která poukazovala na souvztažnost k jiné akci. Dané dokumenty přímo nesouvisely s řízením o návrhu opatření, ale s jiným řízením. Ve vztahu k nedoručení rozhodnutí o námitce podjatosti stěžovatel uvedl, že toto rozhodnutí bylo navrhovatelům (resp. jejich zástupci) doručeno do datové schránky. Při doručování do datové schránky se doručení zjišťuje z příslušného záznamu v informačním systému. Podle stěžovatele pak byla v dané věci jediným dotčeným orgánem Policie ČR. Stěžovatel dále nesouhlasí ani s tím, že by napadené opatření bylo v rozporu s územním plánem. Napadené opatření splňuje všechna kritéria algoritmu pro přezkum opatření obecné povahy vyplývající z judikatury Nejvyššího správního soudu. Stěžovatel vyzýval krajský soud, aby tento algoritmus použil. Ten tak ovšem bez odůvodnění neučinil, ač by jej související úvahy musely vést nutně k závěru o nemožnosti zrušení daného opatření. V návaznosti na výše uvedené pak stěžovatel závěrem poukázal na to, že i pokud by soud shledal v rámci přijímání opatření nezákonnost, s ohledem na požadavky judikatury musel pečlivě vážit přiměřenost jeho zrušení. Krajský soud tak ovšem neučinil. I kdyby došlo k porušení zákona (byť se tak podle stěžovatele nestalo) měl za pomoci testu proporcionality posoudit, zda takové porušení zákona vzhledem k opatřením sledovanému cíli opravdu nezbytně vyžaduje jeho zrušení.

[7] Navrhovatelé mají za to, že kasační stížnost by měla být zamítnuta. Ve vyjádření ke kasační stížnosti předně připomněli absurdnost situace, v níž je žadatelem o vydání opatření stěžovatel, který o takové žádosti následně sám rozhoduje z pozice správního orgánu. Zopakovali, že zavedení obousměrné dopravy mělo za následek ohrožení uživatelů pěší zóny a nemovitých kulturních památek. V souladu s rozsudkem krajského soudu navrhovatelé setrvávají na tom, že napadené opatření je v rozporu s územním plánem. Soud správně vycházel z obsahu spisu k opatření na základě právního a skutkového stavu ke dni jeho vydání. Odpůrce se nijak nezabýval posouzením statiky vyhotoveným JH-STATIKA, s. r. o., z listopadu 2017 či technickou zprávou Ing. O. z prosince 2017. Podle navrhovatelů není krajský soud vázán právním názorem památkového odboru o tom, zda se považuje za dotčený orgán pro účely opatření. Stěžovatel navíc brojí pouze proti části argumentace krajského soudu a navrhovatelé odkazují na celé odůvodnění této otázky v napadeném rozsudku. Ve vztahu ke kasační námitce, podle níž jsou na stěžovatele kladeny nepřiměřené požadavky, navrhovatelé uvádí, že je na stěžovateli, aby odůvodnil opatření jednoznačně a srozumitelně a uvedl, o co je opírá. Ve vztahu k vypořádání námitek podjatosti navrhovatelé dodali, že je na stěžovateli, aby spis vedl řádně a úplně, což zjevně nesplnil. Ve zbytku pak odkázali na odůvodnění svého návrhu a repliku k vyjádření stěžovatele v řízení před krajským soudem.

[8] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a dospěl k závěru, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“) přípustná, přičemž stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[10] Nejvyšší správní soud předesílá, že si je vědom skutečnosti, že u téhož soudu souběžně probíhalo řízení týkající se shodných účastníků (vedené zde pod sp. zn. 7 As 206/2018) ve věci soudního přezkumu opatření obecné povahy spočívajícího ve stanovení přechodné úpravy provozu na místních komunikacích v lokalitě centra Českých Budějovic. K tomu je nicméně třeba poznamenat, že napadená opatření obecné povahy, která v obou případech krajský soud zrušil, se odlišují jak svojí povahou (v nyní projednávané věci se jedná o místní trvalou úpravu provozu), tak také svým rozsahem (přechodná úprava provozu se týkala širšího výčtu dotčených komunikací, resp. ulic). Především pak se obě řízení odlišují i rozsahem a podobou stěžovatelem uplatněných kasačních námitek.

[11] Před samotným přezkumem důvodnosti kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 s. ř. s., tedy v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, je třeba připomenout, že úkolem Nejvyššího správního soudu je nad rámec hodnocení důvodů kasační stížnosti mimo jiné také ověřit, zda řízení před krajským soudem nebylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, resp. zda napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné (viz § 109 odst. 4 s. ř. s.).

[12] Nejvyšší správní soud v dané věci v první řadě i s ohledem na výše zmiňovanou povahu napadeného opatření nemohl přehlédnout, že zatímco návrhový petit obsažený v návrhu podaném krajskému soudu spočíval v návrhu na zrušení napadeného opatření „*v celém rozsahu*“, výrok napadeného rozsudku krajského soudu se týká pouze části napadeného opatření. Napadené opatření, jehož zrušení jako celku navrhovatelé požadovali, spočívá v místní trvalé úpravě provozu v ulicích Hradební a Krajinská v Českých Budějovicích. Krajský soud však ve výroku I. napadeného rozsudku zrušil napadené opatření toliko v části týkající se trvalé úpravy provozu

pokračování

na pozemní komunikaci v ulici Krajinská, aniž by se v rámci výrokové části daného rozsudku zabýval i zbývajícím částí petitu (resp. napadeného opatření), a to i přesto, že i v samotném vymezení věci v záhlaví rozsudku označuje napadené opatření (tedy předmět svého přezkumu) jako celek. Shodně návrh co do vymezení rozsahu předmětu řízení – tedy ve vztahu k oběma dotčeným ulicím – označuje krajský soud i v reprodukční části napadeného rozsudku (viz body 1. a 13. odůvodnění).

[13] S ohledem na výše uvedené je tedy zřejmé, že krajský soud napadeným rozsudkem především nevyčerpal celý předmět řízení, jak jej vymezili navrhovatelé v petitu svého návrhu, resp. jak jej vymezil sám krajský soud v záhlaví a reprodukční části napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že z předloženého spisu krajského soudu ani neplyne, že by oproti podanému návrhu obsahujícímu výše citovaný petit navrhovatelé v průběhu řízení před krajským soudem tento návrh jakkoliv zúžili, případně že by o zbývajícím částí napadeného opatření soud vydal samostatné rozhodnutí. Je tedy zjevné, že řízení před krajským soudem je stíženo vadou spočívající v nevypořádání celého předmětu řízení. Pokud jde o význam takového pochybení krajského soudu a především zhodnocení, zda napadený rozsudek může i přes takovou vadu před kasačním soudem obstát, je třeba poukázat na již existující judikaturu zdejšího soudu. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 6. 2018, čj. 3 As 112/2018-37, č. 3771/2018 Sb. NSS, výslovně uzavřel, že *„stěžovatel se u krajského soudu domáhal zrušení územního plánu obce v širším rozsahu, než v jakém byl napadeným rozsudkem zrušen (...). V této souvislosti nicméně Nejvyšší správní soud zjistil, že krajský soud svým výrokem nerozhodl o celém předmětu řízení, neboť jen zrušil část napadeného územního plánu, aniž by návrh ve zbytku zamítl. Již tato skutečnost bez dalšího zakládá vadu řízení, která měla vliv na zákonnost napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]“*. Jinak řečeno, i v případě řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy představuje nevyčerpání předmětu řízení takovou vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, a k níž je třeba přihlížet z úřední povinnosti. Nejvyšší správní soud tak navázal na dřívější judikaturu týkající se povinnosti krajského soudu vyčerpát celý předmět řízení v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (srov. rozsudek ze dne 4. 5. 2006, čj. 7 As 11/2005-149, č. 1108/2007 Sb. NSS). Citovaná judikatura je plně aplikovatelná i v nyní projednávané věci.

[14] Nejvyšší správní soud považuje za nutné k výše uvedenému zdůraznit, že zrušení napadeného rozsudku krajského soudu pro výše vymezenou vadu není v dané věci pouhou formalitou, která by pro další řízení měla znamenat toliko doplnění (zjevně opomenutého) výroku napadeného rozsudku. Nelze totiž přehlédnout, že navrhovatelé již v řízení před krajským soudem vznesli argumenty, pro které považují napadené opatření za nezákonné jako celek, a přestože nepodali proti odpůrcem napadenému rozsudku krajského soudu kasační stížnost (jejich návrhu vyhověl soud jen částečně, tedy kasační stížnost by byla přípustná, srov. shora citovaný rozsudek sp. zn. 3 As 112/2018), i ve vyjádření ke kasační stížnosti poukazují mimo jiné na to, že *„ve skutečnosti je důvodných více jejich námitek, než uznal soud v napadeném rozsudku“*. Dále je třeba upozornit na to, že ani z odůvodnění napadeného rozsudku nelze jednoznačně dovodit, jak s návrhem ve zbývajícím částí (týkající se ulice Hradební) krajský soud vlastně naložil. V příslušné části odůvodnění totiž soud vyšel nejprve z toho, že navrhovatelům *„svědčí aktivní věcná legitimace k podání návrhu“*, v návaznosti na to však uvedl, že navrhovatelé netvrdili ani nedoložili, že jsou jejich vlastnická či jiná práva dotčena též v ulici Hradební, a proto v rozsahu překračujícím ulici Krajinskou nejsou navrhovatelé k podání návrhu *„povoláni“*. Uvádí též, že *„aktivní legitimace“* navrhovatelů se vztahuje výlučně ke Krajinské ulici. V tomto ohledu je nicméně nutné připomenout již konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž je třeba rozlišovat mezi aktivní procesní legitimací navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy jakožto samotnou podmínkou přípustnosti návrhu na straně jedné, a mezi aktivní věcnou legitimací návrhu, tedy otázkou jeho důvodnosti (posuzování aktivní procesní legitimace je součástí hodnocení přípustnosti návrhu, posouzení legitimace věcné

je již součástí hodnocení věci samé, viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS). Případný nedostatek aktivní procesní legitimace navrhovatele k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy vede k odmítnutí návrhu, zkoumání aktivní věcné legitimace je součástí posouzení důvodnosti návrhu. Zda soud dospěje k závěru o nedostatku aktivní procesní legitimace či legitimace věcné, tedy zda návrh (jeho část) odmítne či zamítne, má dále svůj zcela zásadní význam nejen pro způsob vypořádání uplatněných návrhových bodů (zda dojde v rámci uplatněných návrhových bodů k samotnému věcnému přezkumu či nikoliv) či pro řádné rozhodnutí o náhradě nákladů řízení, ale i pro možný vznik překážky věci rozhodnuté, resp. právní jistotu navrhovatelů a zachování samotné možnosti jejich právní ochrany i ve vztahu k dosud neposouzené části napadeného opatření.

[15] Byť již výše popsaná vada, která je odstranitelná toliko v dalším řízení před krajským soudem, bez dalšího představuje dostatečný důvod k tomu, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), považuje zdejší soud z hlediska hospodárnosti a přehlednosti dalšího řízení za žádoucí, aby se zabýval i kasačními námitkami, u nichž je to přes shledanou vadu řízení možné.

[16] Především je na místě poukázat na související námitku stěžovatele týkající se absence aktivní legitimace navrhovatelů k podání návrhu. Tato námitka se týká samotných podmínek řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, mezi něž vedle aktivní legitimace navrhovatele patří především existence předmětu řízení (tj. existence opatření obecné povahy) a řádně formulovaný závěrečný návrh (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2008, čj. 9 Ao 1/2008-34). Není-li bez pochyb dáno, že podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy jsou naplněny, není na místě zabývat se věcí samou (tedy ani přezkumem zákonnosti postupu stěžovatele při přijímání či vydávání opatření, ani posouzením souladu opatření s hmotným právem).

[17] Stěžovatel v nyní projednávané kasační stížnosti namítl, že vydáním napadeného opatření zkrátil práva navrhovatelů, resp. to navrhovatelé v návrhu neuvedli ani nedoložili. Poukazuje přitom na judikaturu zdejšího soudu týkající se požadavků na splnění podmínek aktivní procesní legitimace navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Tvrzení navrhovatelů v tomto směru považuje za zcela nedostačující. Není podle něj především zřejmé, jak stanovení místní úpravy provozu může do jejich práv zasáhnout.

[18] Nejvyšší správní soud připomíná, že obecná východiska vymezení tzv. aktivní procesní legitimace v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části byla již výše nastíněna; stejně tak bylo již výše citováno i usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu sp. zn. 1 Ao 1/2009. Z něj se především dále podává, že „[s]plnění podmínek aktivní procesní legitimace bude ... dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení své právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení“.

[19] V nyní projednávané věci lze k otázce aktivní procesní legitimace navrhovatelů představit, že z návrhu podaného ke krajskému soudu plyne, že navrhovatelé – pokud jde o aktivní procesní legitimaci – výslovně uvedli pouze tolik, že byli na svých právech vydaným opatřením zkráceni, přičemž navrhovatel a) navíc reprezentuje zájmy vlastníků domů v historickém centru Českých Budějovic. Ve zbytku návrh obsahuje podrobnou argumentaci ve vztahu k jednotlivým tvrzeným aspektům nezákonnosti napadeného opatření. K návrhu byly připojeny výpisy z katastru nemovitostí z listu vlastnictví navrhovatele b). Ve vyjádření k návrhu stěžovatel aktivní legitimaci navrhovatelů zpochybnil obdobnou argumentací jako v nyní podané kasační stížnosti. V reakci

pokračování

na to navrhovatelé v replice k návrhu uvedli, že ještě před vydáním napadeného opatření podrobně zdůvodnili své námitky k návrhu opatření, ve kterých popsali i svá práva, jež budou zamýšleným opatřením porušena. Dodali, že námitky se týkaly statiky domů, bezpečného napojení nemovitostí na pěší zónu, ohrožení podnikatelských aktivit či narušení prostředí pachem, hlukem, vibracemi a zhoršenou průjezdností i zhoršením zásobování, přičemž tyto námitky jsou též obsahem návrhu podaného k soudu. Obsah návrhu ani předchozí uplatněné námitky nejsou podle navrhovatelů obecnými tvrzeními. Navrhovatel a) je povolán hájit práva vlastníků v centru města, což plyne z jeho zakládací listiny, a jeho aktivní legitimace se tedy vztahuje i k ulici Hradební.

[20] Krajský soud k dané otázce v napadeném rozsudku uvedl, že navrhovatel a) je spolkem, přičemž z listin založených u rejstříkového soudu plyne, že jeho členem je několik osob, které jsou vlastníky nemovitostí v Krajinské ulici. Navrhovatel b) je dle katastru nemovitostí vlastníkem budovy v téže ulici. Soud dodal, že pro posouzení aktivní legitimace navrhovatelů má dále význam sdělení Státního památkového ústavu v Českých Budějovicích vydané pro účely rozhodování o návrhu regulačního plánu historického jádra města, ze kterého plyne, že zavedení linky MHD do historického jádra by mělo negativní dopad na stavebně technický stav přilehlých budov. Doporučení provést zajištění stavebně technického stavu objektů městské památkové rezervace přiléhající k předpokládané trase MHD je vyjádřeno ve sdělení Národního památkového ústavu z 12. 5. 2017. Krajský soud dále vyšel z toho, že při úvahách o řešení MHD v městské památkové rezervaci byl respektován požadavek Národního památkového ústavu provést podrobnou inventarizaci stávajících statických poruch dotčených objektů. Soud dodal, že je mu z vlastní činnosti známo, že navrhovatelé již v minulosti brojili proti přechodné úpravě dotčeného provozu, a tomuto návrhu soud vyhověl (jednalo se o přezkum opatření obecné povahy stanovujícího přechodnou úpravu provozu na pozemní komunikaci v ul. Jírovceva, Krajinská, Hradební a nám. Přemysla Otakara II.). Uzavřel, že z dokladů o vlastnictví nemovitostí, vyjádření orgánů památkové péče a statického posouzení vyplývá, že navrhovatelům svědčí aktivní věcná legitimace k podání návrhu. Dodal, že pokud navrhovatelům vlastnický náleží nemovitosti v Krajinské ulici, pak aktivní legitimace k podání návrhu se vztahuje výlučně k této části úpravy provozu. V návrhu není tvrzeno ani doloženo, že vlastnická či jiná práva navrhovatelů jsou dotčena též v další opatřením postižené ulici, a proto v rozsahu překračujícím ulici Krajinskou nejsou navrhovatelé k podání návrhu proti danému opatření povoláni. Pro takto vymezenou aktivní legitimaci navrhovatelů se soud může danou regulací zabývat výlučně v rozsahu úpravy provozu na komunikaci v Krajinské ulici. Tento závěr nemůže zvrátit ani tvrzení navrhovatele a), který má reprezentovat zájmy vlastníků domů v celém historickém centru města, neboť z výpisu z veřejného rejstříku bylo zjištěno, že členem uvedeného spolku jsou osoby vlastníci nemovitosti v ulici Krajinská.

[21] Nejvyšší správní soud v návaznosti na výše uvedené zdůrazňuje, že není na místě, aby se námitkou absence aktivní procesní legitimace navrhovatelů zabýval ve vztahu k části napadeného opatření týkajícího se ulice Hradební. Jak totiž již vyložil shora, krajský soud o návrhu na zrušení této části napadeného opatření doposud řádně nerozhodl a Nejvyššímu správnímu soudu v kasačním řízení nepřísluší v tomto ohledu jakkoliv rozhodnutí krajského soudu předjímat či nahrazovat. V případě ulice Krajinské je nutno naopak vyjít z toho (aniž by tak ovšem výslovně krajský soud v napadeném rozsudku učinil), že soud naplnění podmínky aktivní procesní legitimace navrhovatelů shledal; ostatně návrh krajský soud věcně projednal a v dané části mu dokonce vyhověl. Uvedené platí i přesto, že s ohledem na výše podrobně reprodukováné odůvodnění napadeného rozsudku není zřejmé, že by krajský soud vyjasnil shora nastíněné rozlišení aktivní procesní legitimace navrhovatelů na straně jedné a legitimace věcné na straně druhé. K závěru krajského soudu, podle něhož navrhovatelům svědčí aktivní věcná legitimace k podání návrhu, je třeba opětovně připomenout, že pro samotné podání

návrhu je podstatná procesní legitimace, nikoliv legitimace věcná (k otázce věcné legitimace viz aktuálně též usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2019, čj. 2 As 187/2017-264).

[22] Pokud jde o zkoumání aktivní procesní legitimace, výše již opakovaně zmiňovaná judikatura Nejvyššího správního vychází z toho, že při hodnocení dostatečnosti uplatněných tvrzení je třeba zohlednit povahu, předmět, obsah a způsob regulace provedený opatřením obecné povahy. V nyní projednávané věci napadené opatření spočívá v „úpravě provozu na pozemní komunikaci ... z důvodu vedení ‘midibusové’ linky elektrobuse“. Jedná se tedy o poměrně konkrétní podobu regulace provozu týkající se dosti specifického způsobu využívání pozemní komunikace (provozování MHD), a to v rámci dvou ulic v centru Českých Budějovic. Navrhovatelé v samotném návrhu (a navazujících podáních) i krajský soud v napadeném rozsudku zjevně vychází z toho, že dostatečným pro naplnění podmínky aktivní procesní legitimace je pouze obecné tvrzení týkající se dotčení právní sféry, neboť navrhovatelé jsou vlastníky nemovitostí v ulici, jíž se úprava provedená napadeným opatřením týká. Nejvyšší správní soud v tomto ohledu připouští, že v případě tvrzení týkajících se dotčení právní sféry navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy není nutno vždy rigidně lpět na výslovném a detailním popisu či dalším vysvětlování takového dotčení, protože v řadě případů může být takové dotčení zjevné i jen na základě obecnějšího tvrzení či jej soud může seznat z kontextu celého návrhu či dalších podkladů, jež jsou součástí spisové dokumentace. S ohledem na předmět nyní napadeného opatření a míru jeho konkrétnosti je nicméně třeba ve shodě se stěžovatelem konstatovat, že shora reprodukováná podoba tvrzení navrhovatelů ohledně dotčení jejich právní sféry není dostatečná. Tato kasační námitka stěžovatele je tedy důvodná.

[23] V této souvislosti je třeba poukázat předně na to, že tvrzení o dotčení právní sféry navrhovatele by s ohledem na svůj význam pro naplnění vlastních podmínek řízení mělo být součástí samotného návrhu na zrušení opatření obecné povahy a nikoliv toliko plynout z podkladů založených ve správním spise či vyjádření učiněných před správním orgánem. Soud by takové tvrzení neměl za navrhovatele jakkoliv domýšlet. Jak již Nejvyšší správní soud výše připustil, nelze vyloučit, že v případě některých opatření obecné povahy bude dotčení navrhovatele z povahy věci zřejmé toliko z titulu vlastnického práva k určité nemovité věci a pro naplnění podmínky aktivní procesní legitimace bude plně dostačující obecnější tvrzení či poukaz na existenci takového práva (typicky např. v případě opatření obecné povahy vydaných v oblasti územního plánování). Regulace spočívající v úpravě provozu na pozemní komunikaci z důvodu vedení „midibusové“ linky elektrobuse MHD je však natolik dílčí a specifická, že tomu musí odpovídat právě i podoba tvrzení navrhovatelů, kteří hodlají docílit zrušení opatření obecné povahy. Předpokladem věcného přezkumu opatření obecné povahy je totiž vždy subjektivní přípustnost takového návrhu. Návrh na zrušení opatření obecné povahy nepředstavuje tzv. *actio popularis*, jinak řečeno, oprávnění iniciovat řízení a věcný přezkum opatření obecné povahy nespovídá jakékoliv osobě tvrdící subjektivní zkrácení na svých právech.

[24] Z napadeného rozsudku krajského soudu v projednávané věci plyne, že navrhovatel b) je vlastníkem budovy č. 33/5 v ulici Krajinská a členem navrhovatele a) jsou vlastníci (zřejmě) dalších nemovitostí v téže ulici. Tvrzení navrhovatelů ve vztahu k dotčení jejich právní sféry, resp. hodnocení aktivní procesní legitimace ze strany krajského soudu, je však toliko obecné a fakticky předpokládající, že vedení „midibusové“ (elektrobuse) linky MHD ulicí Krajinská z povahy věci do právní sféry uvedených subjektů může zasáhnout. Jak již nicméně Nejvyšší správní soud předeslal, povaha napadeného opatření vyžaduje, aby související tvrzení navrhovatelů byla konkretizována alespoň tak, že bude zjevný logický a myslitelný vztah tvrzené nezákonnosti právě k právní sféře navrhovatele (navrhovatelů), nikoliv k ulici Krajinské jako takové. K tomu lze poznamenat, že z veřejně dostupných webových mapových portálů je zřejmé

pokračování

minimálně to, že ulice Krajinská je delší více než 300 metrů, přičemž širší komunikace, která se na různých místech kříží s jinými ulicemi, není v celé její délce stejná. Jistě lze v obecné rovině připustit, že vedení linky MHD může za určitých okolností ohrožovat statiku domů, bezpečné napojení nemovitostí na pěší zónu, ohrožení podnikatelských aktivit či narušení prostředí pachem, hlukem, vibracemi a zhoršenou průjezdností i zhoršením zásobování, o nichž se navrhovatelé zmiňují. Lze si ostatně představit i další negativní dopady provozu linky MHD do různých práv různých subjektů. Vazba takových tvrzení na konkrétní sféru navrhovatelů (resp. vlastníků nemovitostí v dané ulici) nicméně nemůže být dána automaticky a vyžaduje upřesnění, a to právě s ohledem na předmět a povahu regulace plynoucí z napadeného opatření. Obecného charakteru bez jednoznačné vazby na konkrétní právní sféru navrhovatelů jsou pak i podklady, o nichž se krajský soud v souvislosti s hodnocením legitimity navrhovatelů zmiňuje, přičemž pro naplnění podmínky aktivní procesní legitimity nemůže být určující ani odkaz na jiné řízení u téhož krajského soudu týkající se jiného opatření obecné povahy (navíc odlišného svou povahou i rozsahem), o němž krajský soud taktéž hovoří.

[25] Na výše nastíněných požadavcích týkajících se aktivní procesní legitimity je třeba trvat tím spíše, že jedním z navrhovatelů je v dané věci spolek. Judikatura Nejvyššího správního soudu již jednoznačně dospěla k závěru, že ze skutečnosti, že žalobci (navrhovatelé) podali společnou žalobu (návrh), nelze nikterak dovést, že o těchto návrzích musí být rozhodnuto stejným způsobem. Každý z navrhovatelů hájí v řízení své vlastní veřejné subjektivní právo. Jelikož podkladem tohoto veřejného subjektivního práva jsou různá práva v rovině soukromoprávní, která mohou mít vliv na veřejné subjektivní právo, lze si v obecné rovině reálně představit, že s žalobami (návrhy) může být naloženo odlišně (viz rozsudek ze dne 10. 8. 2011, čj. 1 As 74/2011-251). Jinak řečeno, soud by měl v případě návrhu podaného dvěma navrhovateli při posuzování jejich aktivní legitimity (procesní i věcné) důsledně hodnotit tvrzené i skutečné dotčení právní sféry zcela samostatně. K tomu je nicméně třeba dodat, že aktivní procesní legitimita spolku k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části může být dána pouze tehdy, pokud návrh obsahuje tvrzení o zásahu do jeho právní sféry, přičemž dosavadní judikatura, pokud jde o legitimitu spolků k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, výslovně připustila toliko legitimitu k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu v případě spolků zaměřených na ochranu životního prostředí (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14). V tomto ohledu je zřejmé, že výše reprodukováná tvrzení navrhovatele a) spočívající v tom, že reprezentuje zájmy vlastníků domů v historickém centru, mohou být jen stěží dostatečná, resp. neobstojí ani nad rámec těchto tvrzení doplněná úvaha krajského soudu týkající se vlastnického práva členů tohoto navrhovatele k některým nemovitostem v ulici Krajinská.

[26] K výše uvedenému lze ještě dodat, že není-li v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy z obsahu samotných tvrzení navrhovatele zřejmé, zda může být navrhovatel ve své právní sféře opatřením obecné povahy dotčen či nikoliv, je na místě využít postupu podle § 37 odst. 5 věty první s. ř. s. a vyzvat navrhovatele k odstranění vad podání (viz komentář k § 101a s. ř. s in: Jemelka, L. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck., 2013; případně Potěšil, L. a kol. *Soudní řád správní*. 1. vydání. Praha: Leges, 2014). Tohoto postupu, který by nebyl na místě pouze tehdy, pokud by bylo zjevné, že navrhovatel nemůže být napadeným opatřením obecné povahy vůbec dotčen, krajský soud v dané věci nevyužil. Teprve pokud by i po takové výzvě (doplnění) bylo z tvrzení navrhovatele patrné, že i kdyby byla pravdivá, nemůže být navrhovatel (zejména pro povahu věci nebo jinou zcela zjevnou skutečnost) ve své právní sféře opatřením obecné povahy dotčen, jedná se o nedostatek aktivní legitimity k podání návrhu (tzn. nedostatek procesních podmínek řízení) a bylo by třeba návrh odmítnout jako nepřipustný.

[27] Ve vztahu k dalším stěžovatelem uplatněným námitkám Nejvyšší správní soud opětovně poznamenává, že není-li bez pochyb dáno, že podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy jsou naplněny, není na místě zabývat se věcí samou, tedy ani přezkumem zákonnosti postupu stěžovatele při přijímání či vydávání opatření, ani posouzením souladu napadeného opatření s hmotným právem. Proto by bylo předčasné, aby se kasační soud za těchto okolností uplatněnými věcnými námitkami jakkoliv blíže zabýval.

[28] Jde-li o námitky stěžovatele týkající se procesního postupu krajského soudu, považuje nad rámec shora uvedených nosných důvodů Nejvyšší správní soud za vhodné pro větší přehlednost dalšího řízení poukázat předně na to, že v případě řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části ustanovení § 101b odst. 4 s. ř. s. výslovně předpokládá přiměřené použití § 76 téhož zákona, podle něhož soud zruší napadené rozhodnutí (resp. opatření obecné povahy) bez jednání rozsudkem, shledá-li vady, které jsou v daném ustanovení dále uvedeny. Dospěje-li tedy krajský soud např. k závěru o nepřezkoumatelnosti odůvodnění napadeného opatření obecné povahy, není bez dalšího nezbytnou zákonnou podmínkou pro rozhodnutí věci konání ústního jednání.

[29] Ve vztahu ke stěžovatelem opakovně akcentovanému tzv. algoritmu přezkumu opatření obecné povahy pak Nejvyšší správní soud poznamenává, že při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Toto pravidlo soudního přezkumu opatření obecné povahy bylo zavedeno s účinností od 1. 1. 2012 novelou provedenou zákonem č. 303/2011 Sb. Podle dřívější úpravy soud nebyl vázán právními důvody návrhu; mohl tedy napadené opatření obecné povahy nebo jeho část zrušit i z jiných důvodů než z těch, které navrhovatel vytkl. Aplikoval tedy vždy kompletní algoritmus (test) přezkumu, který byl pro tyto účely vymezen judikaturou Nejvyššího správního soudu, na kterou stěžovatel odkazuje. Nově formulovaným ustanovením §101d odst. 1 s. ř. s. tedy došlo k omezení rozsahu přezkumu opatření obecné povahy. Soud tedy při přezkumu opatření obecné povahy bude algoritmus (test) přezkumu v celém rozsahu aplikovat pouze za předpokladu, že navrhovatel všechny jeho kroky zahrne do návrhových bodů (§ 101b odst. 2 s. ř. s.).

IV. Závěr a náklady řízení

[30] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, proto napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Krajský soud v něm bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[31] V dalším řízení především na krajském soudu bude, aby napravil vadu spočívající v nevyčerpání celého předmětu řízení, resp. aby se zabýval naplněním samotných podmínek řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy spočívajících mimo jiné v otázce aktivní procesní legitimace obou navrhovatelů, a to ve vztahu k celému návrhem vymezenému předmětu řízení. Teprve budou-li bez pochyb dány podmínky řízení včetně aktivní procesní legitimace navrhovatele (navrhovatelů), přistoupí k samotnému věcnému přezkumu napadeného opatření.

[32] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v novém rozhodnutí krajský soud (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[33] Stěžovatel společně s podáním kasační stížnosti uhradil soudní poplatek v celkové výši 6 000 Kč. Přestože odpůrce je orgánem územního samosprávného celku, při vydání opatření obecné povahy v podobě stanovení místní úpravy provozu vystupuje jako orgán státní správy (viz § 124 zákona o provozu na pozemních komunikacích) a z toho důvodu se na něj vztahuje

pokračování

zákonné osvobození od povinnosti hradit soudní poplatky [§ 11 odst. 2 písm. b) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích]. Jak přitom plyne z § 10 odst. 1 citovaného zákona, soud vrátí zaplacený soudní poplatek, jestliže jej zaplatí ten, kdo k tomu nebyl povinen. Proto Nejvyšší správní soud současně rozhodl o vrácení zaplaceného soudního poplatku odpůrci. Třicetidenní lhůta k vrácení tohoto poplatku vychází z § 10a odst. 1 citovaného zákona.

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

V Brně 29. srpna 2019

JUDr. Miloslav Výborný
předseda senátu