



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudce Ondřeje Mrákoty a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci navrhovatele: **Mgr. M. D.**, zast. advokátkou JUDr. Marií Koričanskou, Ph.D., Kolbenova 609/38, Praha 9 – Vysočany, proti odpůrkyni: **městská část Praha 18**, Bechyňská 639, Praha 9 – Letňany, zast. advokátem Mgr. Liborem Zbořilem, Plzeňská 3350/18, Praha 5 – Smíchov, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy ze dne 16. 8. 2021, čj. MC18 19866/2021 OD, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 12. 2021, čj. 5 A 105/2021 - 40,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Dne 16. 8. 2021 vydal Úřad městské části Praha 18 opatření obecné povahy, kterým na pozemní komunikaci v ulici Místecká trvale umístil dvě dopravní značky „*zákaz zastavení*“ a s nimi související vodorovné dopravní značení. Tím v části ulice znemožnil parkování.

[2] Proces vydání opatření probíhal následovně. Oznámení o návrhu opatření vyvěsil úřad městské části na úřední desce ve dnech 27. 7. – 12. 8. 2021. Navrhovatel (stěžovatel) zaslal námitky k návrhu dne 9. 8. 2021. Úřad vydal opatření dne 16. 8. 2021. Součástí odůvodnění opatření bylo rozhodnutí o námitkách stěžovatele, které úřad shledal nedůvodnými.

[3] Opatření obecné povahy napadl stěžovatel u městského soudu, kde navrhl jeho zrušení. Městský soud návrh rozsudkem ze dne 15. 12. 2021 zamítl.

II. Kasační stížnost, vyjádření odpůrkyně

[4] Proti rozsudku městského soudu podal stěžovatel kasační stížnost. Její důvody spatřuje v § 103 odst. 1 písm. a), b), d) s. ř. s. Stěžovatel předně namítá nezákonný postup při vydávání opatření. Úřad městské části nezákonně zkrátil lhůtu pro podání námitek na 15 dnů. Navíc lhůta začala nesprávně běžet již vyvěšením návrhu opatření na úřední desce. Dále stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách. Námitky nebyly řádně vypořádány. Úřad se jimi navíc ani sám nezabýval, pouze převzal vyjádření jednoho ze svých odborů. Závěrem stěžovatel namítá i vady rozhodnutí o námitkách. Úřad o námitkách nerozhodl tak, aby toto rozhodnutí bylo samostatně přezkoumatelné.

[5] Odpůrkyně ve vyjádření zopakovala argumentaci z řízení před městským soudem. Navíc poukázala na šikanózní jednání stěžovatele, který sám podal námitky a současně podal připomínky prostřednictvím své společnosti inovanti s.r.o., ve které je jediným jednatelem a společníkem. Obsah námitek i připomínek byl navíc prakticky totožný. Kasační stížnost navrhla zamítnout jako nedůvodnou.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[6] Kasační stížnost je nedůvodná.

K nezákonnému postupu při vydávání opatření obecné povahy

[7] Postup vydávání opatření obecné povahy je upraven především v § 172 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Podle § 172 odst. 1 správního řádu návrh opatření obecné povahy s odůvodněním správní orgán doručí veřejnou vyhláškou podle § 25, kterou vyvěsí na své úřední desce a vyzve dotčené osoby, aby k návrhu opatření podávaly připomínky nebo námitky. Podle § 172 odst. 5 správního řádu mohou zde uvedené osoby podat proti návrhu opatření obecné povahy ve lhůtě 30 dnů písemné odůvodněné námitky. Návrh opatření byl na úřední desce vyvěšen ve dnech 27. 7. – 12. 8. 2021. Opatření bylo vydáno 16. 8. 2021.

[8] Otázkou začátku běhu lhůty 30 dnů k uplatnění námitek se NSS již vícekrát zabýval. Lhůta začíná běžet teprve následujícím dnem po uplynutí 15 dnů, po které je návrh opatření vyvěšen na úřední desce (např. rozsudek ze dne 16. 8. 2016, čj. 6 As 231/2015 - 44, bod 47, č. 3474/2016 Sb. NSS). Jak tedy správně konstatoval městský soud v bodě 25, úřad městské části pochybil hned dvakrát. Lhůta k uplatnění námitek nezačala běžet již vyvěšením návrhu na úřední desce, nelze ji ani stanovit na 15 dnů.

[9] Samotné porušení procesních ustanovení však ke zrušení opatření obecné povahy nestačí (shodně body 26 a 27 napadeného rozsudku). Opatření lze pro procesní pochybení během jeho vydávání zrušit pouze v případě, že toto pochybení mohlo mít za následek dotčení právní sféry (hmotného práva) navrhovatele. Navrhovatel tedy musí tvrdit zkrácení svých vlastních práv. Nemá oprávnění podat tzv. *actio popularis*, návrh k ochraně veřejného zájmu či práv jiných osob (usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 - 120, bod 41, *POLABÍ Vysoká*, č. 1910/2009 Sb. NSS, bod 41, a navazující judikatura).

[10] Z návrhu na zrušení opatření obecné povahy i dalších stěžovatelových vyjádření před městským soudem je patrné, že stěžovatel koncipoval zčásti návrh právě jako (nepřípustnou) *actio popularis*. Stěžovatel totiž pouze obecně namítal, že vydání opatření provázela procesní pochybení a tato pochybení významně zkrátila široké veřejnosti možnost vznášet námitky či připomínky (body 2.2 a 2.3 návrhu na zrušení opatření a bod 2.3 stěžovatelova přípisu ze dne 2. 11. 2021). Stěžovatel však netvrdil, jak konkrétně se procesní pochybení projevila *na jeho vlastních právech*. Městský soud tedy správně reagoval na tuto námitku pouze obecně a v bodě 26 uzavřel, že procesní pochybení (jakkoli výrazná) se stěžovatelových práv nedotkla. Stěžovatel sám

pokračování

totiž stihl podat námitky a úřad o nich rozhodl. NSS s tímto závěrem souhlasí. Pokud snad měla procesní pochybení dopad do práv jiných osob, mohly se takové osoby samy bránit vlastním návrhem na zrušení sporného opatření.

[11] Až v kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že pokud by úřad městské části postupoval podle zákona, měl by stěžovatel více času k preciznější formulaci námitek (bod 25 kasační stížnosti). Ačkoli to stěžovatel mohl tvrdit již před městským soudem, neučinil tak. Námitka je proto nepřipustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s. Nadto zůstává v rovině spekulací, neboť stěžovatel nijak neupřesňuje, jak či jakou námitku v důsledku pochybení úřadu nestihl propracovat.

[12] Lze dodat, že argumentace v návrhu, dle níž byl stěžovatel zkrácen na právech, neboť mu je upíráno parkovat vozidlo v ulici Místecká, kde bydlí i podniká, se vztahovalo *ke důsledku vydání opatření obecné povahy, nikoli ke důsledku procesních pochybení během jeho vydávání* (jinými slovy, stěžovatel tím tvrdil aktivní legitimaci podat v této věci návrh – viz bod 14 napadeného rozsudku).

K nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách

[13] Stěžovatel namítl, že úřad městské části do odůvodnění rozhodnutí o námitkách doslovně převzal vyjádření jednoho z odborů, aniž k námitkám zaujal vlastní názor.

[14] Podle § 172 odst. 5 správního řádu rozhoduje o námitkách správní orgán, který opatření obecné povahy vydává. Rozhodnutí musí obsahovat vlastní odůvodnění a uvede se jako součást odůvodnění opatření obecné povahy.

[15] Opatření obecné povahy, a tedy i rozhodnutí o námitkách, vydal Úřad městské části Praha 18, odbor dopravy. Vyjádření k námitkám, převzaté do odůvodnění rozhodnutí o námitkách, vydal Úřad městské části Praha 18, odbor hospodářské správy a investic.

[16] NSS již v rozsudku ze dne 28. 3. 2008, čj. 3 As 13/2007 - 75, č. 2202/2011 Sb. NSS, konstatoval, že „*konkrétní obecní úřad (resp. městský úřad či magistrát statutárního města) je třeba považovat za jediný správní orgán, jemuž právní předpisy svěřují působnost v různých oblastech veřejné správy*“. Tento závěr bezesporu platí i pro úřad městské části. V posuzovaném případě byl tak správním orgánem vydávajícím opatření, a tedy i rozhodnutí o námitkách, Úřad městské části Praha 18. Je nepodstatné, jaký konkrétní odbor poskytl odůvodnění rozhodnutí o námitkách.

[17] Ohledně nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách stěžovatel dále namítl nedostatečné vypořádání jednotlivých námitek. Tuto námitku koncipoval obecně. Výslovně upozornil na námitku nedostatečného odůvodnění návrhu opatření obecné povahy, kterou se úřad městské části v rozhodnutí o námitkách vůbec nezabýval.

[18] Městský soud správně vyšel ze závěrů judikatury, že správní orgán není povinen vyvracet jednotlivě každou dílčí námitku, pokud rozhodnutí jako celek logicky a přesvědčivě odůvodní (bod 31 rozsudku). Dále městský soud správně použil judikaturu týkající se přímo odůvodnění opatření obecné povahy (bod 30 rozsudku; ostatně požadavky na odůvodnění opatření obecné povahy a rozhodnutí o námitkách jsou totožné – např. rozsudek ze dne 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010 - 169, č. 2266/2011 Sb. NSS, *Jesenice*, bod 154).

[19] V tomto světle ob stojí i rozhodnutí o námitkách. Úřad v něm zopakoval cíl opatření - zamezit parkování a zajistit bezpečnost provozu v ulici Místecká. Potřebu opatření úřad podepřel poznatky o opakovaném porušování pravidel silničního provozu a tím, že stávající pravidla parkování fakticky znemožňují obousměrný provoz v dané ulici a výjezd z některých nemovitostí. Na situaci si stěžují i místní obyvatelé. Dále úřad zdůraznil, že se zákaz vztahuje jen na menší část ulice, a vyjádřil se i k situaci mateřské školy (kde je parkování řešeno uvnitř areálu).

[20] Ohledně konkrétní stěžovatelovy argumentace, že se úřad nevypořádal s námitkou nedostatečného odůvodnění návrhu opatření obecné povahy, NSS znovu souhlasí s městským soudem (viz bod 31 jeho rozsudku). Již v návrhu opatření obecné povahy bylo uvedeno, že opatření má zamezit parkování a zajistit bezpečnost provozu. NSS připouští, že odůvodnění mohlo být obsírnější. Stále však spolu s dalším obsahem návrhu opatření (především s grafickou přílohou zobrazující plánovanou úpravu) představuje dostatečný podklad umožňující podat připomínky či námitky. Tohoto práva stěžovatel využil. V rozhodnutí o námitkách úřad vypořádal tuto námitku nepřímou, v celkovém kontextu rozhodnutí. Stručné odůvodnění návrhu opatření nadto rozvedl.

[21] Argumentace o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách je tak nedůvodná.

K vadám rozhodnutí o námitkách

[22] Stěžovatel konečně namítl, že úřad městské části nerozhodl o námitkách tak, aby toto rozhodnutí bylo samostatně přezkoumatelné.

[23] K povaze rozhodnutí o námitkách se NSS vyslovil především v usnesení ze dne 27. 10. 2010, čj. 2 Ao 5/2010 - 24, č. 2244/2011 Sb. NSS. Zde NSS mj. uvedl, že rozhodnutí o námitkách je „samostatným výstupem orgánu veřejné správy a nelze jej ztotožňovat s opatřením obecné povahy. Opatření obecné povahy je fakticky nástrojem publikace tohoto rozhodnutí; zahrnutí rozhodnutí o námitce do odůvodnění opatření obecné povahy je dáno specifickým postupem předcházejícím vydání tohoto opatření, v jehož rámci (tedy mimo standardní správní řízení) jsou námitky vypořádávány“ (srov. podobně 1 Ao 5/2010, *Jesenice*, bod 154). Samostatný soudní přezkum rozhodnutí o námitkách není bez dalšího vyloučen (viz již cit. 2 Ao 5/2010, srov. však specifika věci řešené druhým senátem).

[24] NSS nerozumí stěžovateli, jak jinak měl úřad o námitkách rozhodnout. Rozhodnutí o námitkách bylo publikováno v rámci nyní napadeného opatření obecné povahy, stěžovatel toto opatření napadl před soudem a spornou učinil též podobu reakce úřadu na námitky. Podle NSS splňuje rozhodnutí o námitkách všechny požadované náležitosti. Výrok rozhodnutí představuje konstatování úřadu, že neshledává námitky důvodnými. Odůvodnění představuje právě ono převzaté vyjádření odboru hospodářské správy a investic (srov. bod [20] shora).

[25] Na posouzení věci nemá vliv ani drobné pochybení úřadu městské části, který nesprávně uvedl, že námitky podali stěžovatel i společnost inovanti. Společnost inovanti však podala připomínky, o kterých se nevydává rozhodnutí (§ 172 odst. 4 správního řádu *a contrario*). Stěžovatel je jediný jednatel a společník této společnosti, připomínky navíc sám digitálně podepsal. Věděl tedy, že společnost podala připomínky, nikoli námitky. Pokud se úřad vyjádřil k námitkám, muselo být stěžovateli zřejmé, že se jedná o jeho námitky.

[26] Ačkoli se tedy úřad dopustil drobného pochybení a odůvodnění opatření jistě mohlo být graficky přehlednější, rozhodnutí o námitkách je z něj seznatelné. Stěžovatel navíc věděl, že společnost inovanti podala připomínky.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] NSS tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrkyni soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jí v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

pokračování

[28] Byť odpůrkyně zastoupená advokátem požadovala náhradu nákladů řízení, NSS podobně jako již městský soud odpůrkyni náhradu nepřiznal. Správní soudy totiž správním orgánům zpravidla nepřiznávají náhradu nákladů řízení v souvislosti s advokátním zastoupením, neboť správní orgány obvykle mají dostatečné prostředky k tomu, aby samy před soudy hájily jimi vydané akty. V dané věci odpůrkyně není ani malou obcí, která nemá odborný personál, navíc nejde o složitý předmět řízení. Odpůrkyně sice tvrdí, že stěžovatel návrhy vůči ní uplatňuje šikanózně, nic bližšího však k tomu neuvádí, proto ani NSS k této argumentaci nemohl přihlédnout (srov. blíže usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, čj. 7 Afs 11/2014 - 47, č. 3228/2015 Sb. NSS, bod 29).

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

V Brně dne 18. května 2022

Zdeněk Kühn
předseda senátu