



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci v Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Dvořáka a soudců Mgr. Ondřeje Bartoše a Mgr. et Mgr. Jaroslava Vávry ve věci

navrhovatelky: **A. L., IČ X**
sídlem X
zastoupená Mgr. Josefem Smutným, advokátem
sídlem třída Míru 92, 530 02 Pardubice

proti
odpůrci: **Městský úřad Chrudim**
sídlem Resselovo náměstí 77, 537 16 Chrudim

za účasti: **X, IČ X**
X

v řízení o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – vyhlášky o místní úpravě provozu na pozemních komunikacích ze dne 11. 12. 2019, č. j. CR 079460/2019 ODP/Po

takto:

Návrh se zamítá.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Navrhovatelka se návrhem, podaným ke krajskému soudu dne 28. 12. 2020, domáhala zrušení části opatření obecné povahy – vyhlášky odpůrce ze dne 11. 12. 2019, č. j. CR 079460/2019 ODP/Po, spočívající ve stanovení místní úpravy provozu podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona č. 360/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (dále jen „silniční zákon“) na silnici X v obci (místní části) X v úseku mostu ev. č. X – umístění dopravní značky B 13 „Zákaz vjezdu vozidel, jejichž okamžitá hmotnost přesahuje vyznačenou mez“ s údajem „5 t“ a dodatkovou tabulkou E 13 „Text nebo symbol“ s nápisem „JEDINÉ VOZIDLO 16 t“, a to z obou směrů před mostem ev. č. X.
2. Navrhováno tedy bylo zrušení bodu e) aliney první předmětné vyhlášky o opatření obecné povahy.

II. Shrnutí argumentace obsažené v návrhu

3. Navrhovatelka vytýkala napadené části opatření obecné povahy, že jí je zkracován výkon vlastnického práva ohledně pozemků, které vlastní v katastrálních územích X, X, X, X a X, když navrhovatelka užívá komunikaci X včetně mostu X jako páteřní trasu pro příjezd mechanizace ze středisek X, X a X k zemědělským pozemkům jí vlastněným nebo propachtovaným. Konkrétně ve středisku X má navrhovatelka soustředěnu převážnou část mechanizace. Podstatná část mechanizace má přitom hmotnost vyšší než 16 tun. Navrhovatelce byl v důsledku napadené části opatření obecné povahy znemožněn přístup k pozemkům a navrhovatelka tak musí pro přístup využívat čtyřikrát až sedmkrát delší objízdné trasy, v důsledku čehož jí vznikají časové ztráty, narůstají jí náklady na spotřebované pohonné hmoty a opotřebení mechanizace. Navrhovatelka bere zřetel na to, že je třeba řešit stavebně technický stav předmětného mostu; řešením však není časově neomezený zákaz vjezdu vozidel přesahujících stanovenou hmotnost bez navazujícího časového výhledu na opravu mostu. Navrhovatelka se dovolávala analogické aplikace § 24 zákona č. 13/1997 o pozemních komunikacích, kdy při omezení obecného užívání má silniční správní úřad, kterým je odpůrce, dbát, aby toto omezení bylo na co nejkratší dobu.
4. Navrhovatelka dále poukázala na to, že předmětný most není mostem ve smyslu obecné představy o tomto pojmu, když nepřeklenuje vodní tok nebo terénní zlom, ale jedná se o překrytí nehluboké strouhy v terénu, v níž se jen po dešťových srážkách nebo tání sněhu nachází srážková voda; provedení tohoto překrytí spočívá v položení skruže překryté zeminou, šterkem a asfaltovým povrchem; je tedy otázkou, zda ze stavebně technického hlediska je toto překrytí nerovnosti terénu vůbec mostem, nebo zda se jedná o jinou součást silničního tělesa. Podstatné je, že toto jednoduché stavebně technické provedení umožňuje rychlou opravu bez větší náročnosti na technickou přípravu a vynaložené prostředky. Proto by bylo na místě, aby po projednání se správcem silnice byla napadená část opatření obecné povahy omezena na dobu určitou – do konkrétně stanoveného data provedení opravy.

5. Navrhovatelka očekávala po podání námitek proti návrhu opatření obecné povahy, že tyto budou veřejně projednány; byla připravena akceptovat omezení v době vegetačního klidu, během něhož by proběhla oprava označeného mostu a také tím, že svou technikou poskytne případně pomoc při opravě. To odpůrce zmařil, neboť bez dalšího vydal napadené opatření obecné povahy, kterým nešetřil vlastnická a pachtýřská práva navrhovatelky. Výsledkem je tak stav, že správce negativní důsledky zanedbané údržby prostřednictvím návrhu na vydání opatření obecné povahy přenesl na navrhovatelku.
6. Navrhovatelka navrhla, aby napadená část opatření obecné povahy byla zrušena.

III. Shrnutí vyjádření odpůrce

7. Odpůrce ve svém odkázal na napadené opatření obecné povahy, kde jsou vypořádány námitky navrhovatelky totožné s žalobní argumentací.
8. K námitce, že nekonal veřejné projednání návrhu, odpůrce odkázal na § 172 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, podle něhož je řízení o návrhu opatření obecné povahy písemné, pokud zákon nestanoví nebo správní orgán neurčí, že se jedná veřejné projednání návrhu. V posuzované věci zákon povinnost veřejného projednání nestanoví. Odpůrce má za to, že veřejné projednání by nebylo efektivní, neboť zhoršující se stav mostu spojený s jeho nižší zatížitelností je daný a jiný než stavební zásah stav mostu nezlepší.
9. K argumentaci navrhovatelky stran technického provedení předmětného mostu a z toho plynoucí nenáročnosti případné opravy odpůrce uvedl, že vydání opatření obecné povahy je správním řízením v oblasti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích dle příslušných ustanovení zákona o silničním provozu; v něm správní orgán není oprávněn řešit či nahrazovat občanskoprávní vztah, předjímat, zda k opravě či rekonstrukci nebude nutné například stavební povolení a další související okolnosti. Vydaným opatřením odpůrce možnost řešení situace s vlastníkem či správcem komunikace neznemožnil.
10. Odpůrce navrhl, aby návrh byl zamítnut.

IV. Shrnutí vyjádření osob zúčastněných na řízení

11. Osoba zúčastněná na řízení se ve věci nevyjádřila.

V. Posouzení věci krajským soudem

12. Krajský soud přezkoumal v mezích návrhu opatření obecné povahy v řízení vedeném podle § 101a a násl. s. ř. s. Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za splnění podmínek § 51 s. ř. s.
13. Soud se nejprve zabýval otázkou, zda je napadené opatření skutečně opatřením obecné povahy ve smyslu § 101a s. ř. s. Při hodnocení povahy napadeného opatření, tedy správního aktu, kterým je realizována místní úprava provozu na pozemních komunikacích, lze vyjít z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008-100, v němž Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích, která zakládá pro účastníky provozu odlišné povinnosti, než by měli podle obecné zákonné úpravy provozu na pozemních komunikacích, je nutno považovat za opatření obecné povahy.

14. Krajský soud dále zkoumal, zda návrh na zrušení části opatření obecné povahy byl podán včas. Ze spisové dokumentace zjistil, že napadené opatření nabylo účinnosti 27. 12. 2019; návrh tedy bylo třeba podat nejpozději 27. 12. 2020. Protože poslední den lhůty připadl na neděli, bylo možné návrh podat ještě nejbližší následující den pracovní. Současně krajský soud nepochybuje o tom, že navrhovatelce k podání návrhu svědčí aktivní procesní legitimace podle § 101a s. ř. s., která je založena tvrzením, že byla vydaným opatřením obecné povahy zkrácena na svých právech a současně je nepochybné, že navrhovatelka je v postavení vlastníka nemovitostí, jehož práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny. Návrh byl tedy podán včas a procesně legitimovanou osobou a krajský soud mohl přistoupit k jeho věcnému přezkumu.
15. Návrh není důvodný.
16. Z předložené spisové dokumentace a nesporných vyjádření účastníků krajský soud zjistil následující skutečnosti:
- odpůrce obdržel dne 20. 8. 2019 návrh osoby zúčastněné na řízení, která vykonává mimo jiné správu komunikace č. X, jejíž součástí je most č. X. Předmětem návrhu bylo omezení zatížitelnosti mostu na základě závěru provedené prohlídky mostu a následného zajištění bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích do doby provedení rekonstrukce mostu,
 - odpůrce poté, co shlédl místo samé a vyžádal si vyjádření Policie ČR, dospěl k závěru, že požadavek na stanovení místní úpravy provozu je oprávněný, když dopravní značkou B 13 musí být označen každý most, jehož normální zatížitelnost je nižší než 26 tun, a nebo výhradní zatížitelnost je nižší než 48 tun; odpůrce přitom zjistil, že stavebně technický stav mostu č. X je vyhodnocen jako velmi špatný u spodní stavby, uspokojivý u nosné konstrukce,
 - odpůrce následně zahájil řízení směřující k vydání opatření obecné povahy podle § 171 a násl. správního řádu,
 - na základě shromážděných podkladů zpracoval odpůrce návrh opatření obecné povahy, který v souladu s § 172 odst. 1 správního řádu a § 77 odst. 3 zákona o silničním provozu projednal s Policií ČR jako dotčeným orgánem státní správy,
 - návrh opatření byl následně doručen veřejnou vyhláškou zveřejněním na úředních deskách dotčených obecních úřadů,
 - dne 8. 11. 2019 – ve stanovené lhůtě – obdržel odpůrce námitky navrhovatelky k oznámení návrhu opatření obecné povahy; tyto námitky se ve své podstatě shodují s uplatněnými návrhovými body; námitkám odpůrce nevyhověl,
 - navrhovatelka zemědělsky obhospodařuje (na základě vlastnického či pachtovního práva) pozemky v katastrálních územích X (navrhovatelka zde vlastní zejména parcely č. X), X (navrhovatelka zde vlastní zejména parcely č. X), X (navrhovatelka zde vlastní zejména parcely č. X), X (navrhovatelka zde vlastní zejména parcely č. X), X (navrhovatelka zde vlastní zejména parcely č. X),
 - přístupová cesta po komunikaci X v úseku mostu č. X není jedinou přístupovou cestou k právě uvedeným pozemkům obhospodařovaným navrhovatelkou, byť se jedná o přístupovou cestu nejkratší a jiné přístupové cesty představují delší objížďku.

17. Soud při přezkumu zákonnosti napadeného opatření obecné povahy postupoval podle algoritmu stanoveného v rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Ao 1/2005 ze dne 27. 9. 2005. Tento algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy (§ 101d odst. 1 a 2 s. ř. s.) spočívá v pěti krocích; (i) v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; (ii) v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); (iii) v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; (iv) v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium); (v) v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.
18. K přezkumu pravomoci odpůrce vydat napadené opatření obecné povahy a toho, zda odpůrce při vydávání opatření obecné povahy nejednal *ultra vires* (první a druhý bod algoritmu) neměl krajský soud důvod, neboť navrhovatelka v tomto směru návrhové body nevznesla.
19. Návrhový bod byl ovšem vznesen v otázce, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (třetí bod algoritmu). Krajský soud tedy přezkoumal procesní stránku vydání napadeného opatření obecné povahy. V této souvislosti nutno konstatovat, že odpůrce návrh opatření obecné povahy s odůvodněním projednal s předepsaným dotčeným orgánem (policií) a doručil jej veřejnou vyhláškou, kterou vyvěsil na své úřední desce a na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodů se opatření obecné povahy mělo týkat; současně vyzval dotčené osoby, aby k návrhu opatření podávaly připomínky nebo námítky. Návrh opatření obecné povahy byl zveřejněn nejméně po dobu 15 dnů. Navrhovatelka proti návrhu podala námítky a využila také své oprávnění podle § 172 odst. 5 správního řádu. Odpůrce o námitkách rozhodl, přičemž toto rozhodnutí přezkoumatelným způsobem odůvodnil a uvedl jako součást odůvodnění opatření obecné povahy. Opatření obecné povahy obsahující odůvodnění odpůrce oznámil veřejnou vyhláškou a zveřejnil též na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodů se opatření obecné povahy týká. Opatření obecné povahy nabylo účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky. Odpůrce tak beze zbytku dodržel procesní postup, předepsaný § 171 – 174 správního řádu pro řízení o vydání opatření obecné povahy.
20. Krajský soud neshledal důvodnou námitku navrhovatelky, že odpůrce nenařídil veřejné projednání návrhu opatření obecné povahy. Podle § 172 odst. 3 správního řádu platí, že řízení o návrhu opatření obecné povahy je písemné, pokud zákon nestanoví nebo správní orgán neurčí, že se koná veřejné projednání návrhu. V posuzované věci se jedná o opatření obecné povahy spočívající v místní úpravě provozu na pozemních komunikacích, kde zákon povinnost veřejného projednání nestanoví. Veřejné projednání tak bylo otázkou správního uvážení odpůrce. Krajský soud se ztotožňuje s argumentací odpůrce, podle níž by veřejné projednání námitek bylo neúčelné. Navrhovatelka své námítky pregnantně písemně formulovala, podala k nim vyčerpávající argumentaci a není zřejmé, co dalšího by bylo možno očekávat od veřejného projednání námitek. Nelze tak odpůrci vytýkat, že k veřejnému projednání nepřistoupil, když takové projednání by mělo být výjimkou z jinak zásadně písemného řízení o vydání opatření obecné povahy.

21. V procesním postupu odpůrce při vydání opatření obecné povahy neshledal krajský soud žádné vady.
22. Ve vztahu k posouzení otázky, zda obsah opatření obecné povahy není v rozporu se zákonem (čtvrtý bod přezkumného algoritmu – materiální kritérium), rovněž nebyl vznesen návrhový bod. Obsah napadeného opatření obecné povahy, tedy stanovení místní úpravy provozu spočívající ve snížení povoleného zatížení mostu byl racionálně určen v návaznosti na zjištění, že tento most není ve vyhovujícím technickém stavu tak, aby snesl obvyklé zatížení pro pozemní komunikace. Tuto skutečnost navrhovatelka nezpochybňovala.
23. Další návrhový bod směřoval k posouzení otázky, zda obsah opatření obecné povahy splňuje test proporcionality ve vztahu k zásahu do práv navrhovatelky (pátý bod algoritmu). Krajský soud zde nepřehlédl, že návrhové body jsou ve své podstatě totožné s námitkami, vznesenými již v průběhu správního řízení. Krajský soud považuje za nesporné, že omezení povoleného zatížení předmětného mostu znemožní navrhovatelce průjezd přístupovou trasou k jí obhospodařovaným pozemkům přinejmenším pro část její mechanizace, která přesahuje nejvyšší dovolenou mez hmotnosti 16 tun. Současně je nesporné, že k jí obhospodařovaným pozemkům existují i jiné přístupové cesty, byť jsou delší než přístupová cesta přes most X. Argumentace, že bude navrhovatelka muset nést zvýšenou zátěž časovou i ekonomickou v důsledku zvýšení nákladů na pohonné hmoty i opotřebení strojů, nucených jezdit na obhospodařované pozemky delší cestou, se jeví jako racionální, a navrhovatelka v tom – důvodně – spatřuje zásah do svých práv a oprávněných zájmů. Navrhovatelka byla ochotna strpět zásah do svých práv dočasně, v době vegetačního klidu, považuje však za nepřiměřený zásah, pokud musí omezení provozu strpět trvale, bez časového omezení.
24. Krajský soud – v duchu shora citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu – připomíná, že proporcionalitu – přiměřenost – opatření obecné povahy je třeba hodnotit v jejím užším a širším smyslu. Proporcionalitou v širším smyslu se rozumí obecná přiměřenost právní regulace, tedy to, zda posuzovaná regulace přispívá k racionálnímu uspořádání společenských vztahů. Je proto třeba hodnotit, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem (kritérium potřebnosti) a zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů). Kritérium proporcionality v užším smyslu zahrnuje přezkum toho, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli.
25. V duchu právě nastíněných kritérií krajský soud konstatuje, že nelze učinit závěr, že by posuzovaná regulace nepřispívala k racionálnímu uspořádání společenských vztahů. V posuzované věci odpůrce zjistil zhoršený technický stav části komunikace (mostu) nevyhovující požadavku plného provozního zatížení. Jako rozumné opatření k řešení snížení únosnosti mostu – veden veřejným zájmem na bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích – zvolil administrativní omezení nejvyššího dovoleného zatížení mostu. Krajský soud zde zdůrazňuje, že veřejný zájem na bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích zde považuje za hledisko převažující nad hlediskem zásahu do oprávněných zájmů navrhovatelky (jakkoli tento zásah do práv krajský soud nezpochybňuje). Opatření zvolené odpůrcem splňuje i kritérium vhodnosti, když jistě

přispěje k dosažení sledovaného cíle, kterým je snížení zátěže mostu a zabránění dalšímu zhoršování jeho stavu, a splňuje i kritérium potřeby, když sledovaného cíle nelze (přinejmenším aktuálně) dosáhnout jiným prostředkem. Zvolené opatření koresponduje se závěry hlavní prohlídky, provedené oprávněným inženýrem Ing. P. J. dne 3. 9. 2018 a v něm uvedeném návrhu na změnu zatížitelnosti mostu. Podle názoru krajského soudu zvolené opatření vyhovuje i kritériu minimalizace zásahů. V této souvislosti zastává krajský soud názor, že pro udělení výjimky, kterou navrhovatelka pro sebe požadovala, tedy aby se zákaz vjezdu nevztahoval na její vozidla, nebyly splněny podmínky; navrhovatelka sice osvědčila vážný zájem na jejím povolení, avšak druhá podmínka – tedy že nedojde k ohrožení bezpečnosti silničního provozu – nebyla splněna, neboť provoz vozidel s hmotností nad 16 tun by vzhledem ke stavebně-technickému stavu mostu představoval ohrožení bezpečnosti silničního provozu a taková výjimka by smysl vydaného opatření obecné povahy zcela popírala. Ani tento návrhový bod tedy krajský soud neshledal důvodným, když napadené opatření obecné povahy vyhovuje kritériu proporcionality v jeho širším i užším smyslu.

26. Krajský soud se ztotožňuje s tím, co uvedl odpůrce v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy, že dosáhnout nápravy stavebně-technického stavu mostu (a tím otevřít cestu k opětovnému umožnění průjezdu těžších vozidel) lze jednáním s vlastníkem, popř. správcem předmětné pozemní komunikace, a nikoli v řízení o vydání opatření obecné povahy. Krajský soud souhlasí i s tím, že napadené opatření možnost řešení vzniklé situace tímto způsobem nikterak neznemožňuje, neboť jakmile se most uvede do stavebně-technického stavu umožňujícího jeho plné zatížení, odpadne důvod k tomu, aby byl opatřením obecné povahy na most zakázán vjezd vozidel, jejichž hmotnost přesahuje stanovenou mez.

VI. Závěr a náklady řízení

27. Krajský soud z výše uvedených důvodů shledal, že návrh není důvodný, proto jej zamítl podle § 101d odst. 2 s. ř. s.
28. O nákladech řízení bude rozhodnuto samostatným usnesením.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Pardubice 5. 5. 2021

JUDr. Jan Dvořák v. r.
předseda senátu