



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové a soudců Tomáše Langáška a Filipa Dienstbiera v právní věci navrhovatelky: **KAFKA TRANSPORT a.s.**, sídlem Opařany 312, zastoupená JUDr. Ondřejem Bečvářem, advokátem, sídlem Dřevařská 855/12, Brno, proti odpůrci: **Český metrologický institut**, sídlem Okružní 772/31, Brno, týkající se návrhu na zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 6. 10. 2016, č. 0111-00P-C010-15, č. j. 0313/009/15/Pos, v části 3.15 „Instalace vah“, o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 25. 3. 2021, č. j. 67 A 2/2021 - 43,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 25. 3. 2021, č. j. 67 A 2/2021 - 43, **se ruší.**
- II. Návrh na zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 6. 10. 2016, č. 0111-00P-C010-15, č. j. 0313/009/15/Pos, v části 3.15 „Instalace vah“, **se odmítá.**
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o návrhu a kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Navrhovatelka podala u Krajského soudu v Brně žalobu, jíž se domáhala zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina ze dne 3. 11. 2020, č. j. KUJI 104832/2020,

kterým bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno prvostupňové rozhodnutí Městského úřadu Velké Meziříčí ze dne 3. 9. 2020, č. j. DOP/79687/2020-juran/15448/2020. Tímto rozhodnutím byla navrhovatelce uložena pokuta ve výši 9 000 Kč za spáchání přestupku podle § 42b odst. 1 písm. s) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, jehož se dopustila tím, že provozovala vozidlo, které při vysokorychlostním vážení překročilo hodnoty stanovené vyhláškou č. 209/2018 Sb., o hmotnostech, rozměrech a spojitelnosti vozidel. Zároveň se navrhovatelka domáhala zrušení opatření obecné povahy ze dne 6. 10. 2016, č. 0111-00P-C010-15, č. j. 0313/009/15/Pos, v části 3.15 „Instalace vah“ (dále též „napadené opatření“), kterým se stanovují metrologické a technické požadavky na stanovená měřidla, včetně metod zkoušení pro schválení typu a pro ověřování stanovených měřidel „*váhy pro kontrolní vysokorychlostní vážení silničních vozidel za pohybu*“. Krajský soud usnesením ze dne 4. 1. 2021, č. j. 62 A 195/2020 - 61, vyloučil návrh žalobkyně na incidenční přezkum napadeného opatření k samostatnému projednání a rozhodnutí.

[2] Rozsudkem označeným v záhlaví krajský soud návrh na zrušení části napadeného opatření zamítl. Konstatoval, že pravidla chování (práva a povinnosti) vymezená v opatření obecné povahy musejí být dostatečně určitá, aby podle nich mohl postupovat blíže neurčený okruh adresátů. Dle krajského soudu část 3.15 napadeného opatření tyto požadavky splňuje. Krajský soud dospěl k závěru, že limitní hodnota pro příčný sklon vozovky stanovená v článku 3.15.2 písm. b) napadeného opatření se vztahuje k šířce jízdního pruhu. Rovněž absence konkrétního údaje o délce úseku vozovky, kde by mohlo docházet k častému zrychlování nebo zpomalování (viz článek 3.15.2 *in fine* napadeného opatření), není dle krajského soudu na závadu jeho určitosti. Pokud by podmínky v napadeném opatření byly vymezeny příliš kazuisticky, nebylo by napadené opatření aplikovatelné obecně, v nejrůznějších myslitelných situacích. Délka úseku vozovky, na kterém nemá docházet k častému zrychlování nebo zpomalování, bude vždy odvislá od konkrétních okolností zvoleného místa pro instalaci vysokorychlostní váhy. K naplnění podmínky instalace snímačů v homogenních vrstvách vozovky krajský soud uvedl, že podmínky stavu vozovky před a za snímači upravuje článek 3.15.2 napadeného opatření („Geometrie vozovky“), a to mj. prostřednictvím parametru hloubky vyjetých kolejí [písm. e)] a požadavku na absenci nerovností způsobujících lokální změnu sklonu [písm. d)]. Požadavek na vozovku bez jakéhokoli poškození dopadá pouze na prostor v místě instalace snímačů. Stav vozovky („Charakteristika vozovky“) přímo v místě instalace snímačů je pak upraven v článku 3.15.3 napadeného opatření. Krajský soud uzavřel, že napadené opatření je v části 3.15 dostatečně určité a není v rozporu se zákonem.

II. Kasační stížnost a další vyjádření účastníků

[3] Navrhovatelka (dále též „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Namítala, že krajský soud nesprávně posoudil obsah článku 3.15.2 *in fine* napadeného opatření, na jehož nejednoznačnost upozorňovala již v podané žalobě. Vysokorychlostní váha musí být dle uvedeného článku umístěna mimo oblasti, kde může docházet k častému zrychlování nebo zpomalování. Dle stěžovatelky se tedy logicky nemůže za měřicím zařízením nacházet křižovatka či zatáčka, a to bez ohledu na „délku vozovky“ před či za měřicím zařízením. Výklad krajského soudu není jednoznačný, působí

pokračování

nepřesvědčivě a směřuje k tomu, že i v oblasti, kde dochází k častému zrychlování nebo zpomalování vážených vozidel, může být vysokorychlostní váha instalována. Z pohledu stěžovatelky nelze souhlasit se závěrem, že úprava obsažená v opatření obecné povahy má být natolik obecná, aby pokryla všechny myslitelné situace. V důsledku toho je totiž případným pachatelům přestupků zcela odňata možnost procesní obrany v přestupkovém řízení.

[4] Výklad článku 3.15.3 napadeného opatření pokládá stěžovatelka za vnitřně rozporný. Krajský soud na straně jedné vyslovil, že v důsledku instalace měřicího zařízení dojde v tomto místě k poškození vozovky, na straně druhé konstatoval, že dle článku 3.15.3 napadeného opatření musí být vozovka v místě instalace snímačů bez jakéhokoli poškození. Krajský soud se náležitě nevypořádal ani se stěžovatelčinou argumentací ohledně potřeby kvalifikace a kvantifikace poškození vozovky, aspektem fyzikálních vlastností materiálu, v němž jsou vysokorychlostní váhy umístěny, se pak nezabýval vůbec [stejně jako otázkou vzájemné provázanosti požadavků vyjmenovaných pod písm. a) až e) článku 3.15.2 napadeného opatření v souvislosti s hodnotami naměřenými na silnici II/602 u Velkého Meziříčí]. Závěrem stěžovatelka namítala, že část 3.15 napadeného opatření vůbec neřeší problematiku „přeměřování“ podmínek kladených na vozovku.

[5] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na své dřívější vyjádření, které učinil v řízení před krajským soudem. Dle názoru odpůrce je rozsudek krajského soudu správný a jeho odůvodnění smysluplné. Odpůrce doplnil, že napadené opatření vytváří rámec pro použití vysokorychlostního vážení na pozemních komunikacích v České republice, a významným způsobem tak přispívá k omezení výskytu přetížených vozidel způsobujících nadměrné poškozování vozovky a tím i k bezpečnosti silničního provozu.

[6] Stěžovatelka reagovala na vyjádření odpůrce podáním repliky, v níž doplnila, že odpůrce není schopen jednoznačně interpretovat podmínky stanovené v článku 3.15.2 napadeného opatření. Ačkoliv na tuto skutečnost opakovaně upozorňovala, krajský soud tento argument nepodrobil náležitému soudnímu přezkumu.

[7] V návaznosti na seznámení stěžovatelky se stanoviskem soudu - předběžným právním názorem na věc (s ohledem na zákaz překvapivých rozhodnutí) stěžovatelka podala doplňující vyjádření. V něm poukázala na skutečnost, že názor soudu ve výsledku povede k tomu, že nebudou žádným způsobem upraveny metrologické požadavky na provoz stanoveného měřidla, a nebude tak zaručena validita výsledků vysokorychlostního kontrolního vážení. Následná přestupková řízení budou dle stěžovatelčina názoru zahajována na podkladě dokladu o měření ze stanoveného měřidla, k němuž ovšem v opatření obecné povahy nebudou stanoveny metrologické a technické vlastnosti pro jeho provoz. Stěžovatelka má za to, že podmínky instalace váhy blíže popsané v čl. 3.15 napadeného opatření musejí být splněny nejen v okamžiku instalování vážního zařízení, ale během celého procesu následného provozu zařízení. Pokud tedy musejí být naplněny předpoklady čl. 3.15 při provádění kontrolního vážení, může se účastník legitimně dožadovat prokázání jejich naplnění (případně prokazovat jejich nedodržení) v následném přestupkovém řízení. V souzené věci přitom stěžovatelka opakovaně tvrdila a znaleckým posudkem prokázala, že na dotčeném místě nebyly podmínky čl. 3.15 napadeného opatření dodrženy (na vozovce se nacházela celá řada nedovolených nerovností), čímž došlo k ovlivnění naměřených hodnot zatížení vozidla.

Stěžovatelka se poté opětovně podrobně věnuje zejména výkladu čl. 3.15.2 písm. b), d) a e) napadeného opatření (limit příčného sklonu vozovky, absence nerovností způsobujících lokální změnu sklonu a hloubka vyjetých kolejí). Vymezení těchto podmínek v napadeném opatření považuje za povrchní a neurčité stejně jako podmínku místa instalace a provozování měřicího zařízení (obsaženou v čl. 3.15.2 *in fine*). Stěžovatelka je přesvědčena, že tím, že nejsou podmínky instalace a provozu váhy dostatečně kazuistické, dochází ke krácení její práva na úplné zjištění skutkového stavu věci a objektivitu kontrolního vážení. V průběhu přestupkového řízení pak v důsledku toho dochází ke krácení práva na řádnou procesní obranu, neboť vágní a neurčitá formulace podmínek umožňuje správnímu orgánu nespočet variací jejich výkladu. Stěžovatelka se proto domnívá, že dopad čl. 3.15 napadeného opatření do její právní sféry je způsoben nedostatečnou úpravou podmínek instalace a následného provozu vážního zařízení. Z tohoto důvodu jsou dle jejího názoru naplněny předpoklady pro věcný přezkum uvedené části napadeného opatření. Stěžovatelka proto setrvala na návrhu, aby byl rozsudek krajského soudu zrušen a věc mu byla vrácena k novému projednání, neboť se dostatečně nevypořádal s uplatněnými žalobními námitkami a některé dokonce zcela opomenul.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná, byť z jiných důvodů, než uvádí stěžovatelka.

[9] Opatření obecné povahy je aktem s konkrétně vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty, tedy úkonem správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob. Jestliže zákon výslovně označuje konkrétní právní akt za opatření obecné povahy, nepřísluší soudu dále hodnotit, zda je vydávaný akt opatřením obecné povahy též z materiálního hlediska (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2011, č. j. 8 Ao 7/2010 - 65, č. 2321/2011 Sb. NSS, či ze dne 26. 2. 2021, č. j. 6 As 114/2020 - 63, č. 4184/2021 Sb. NSS).

[10] Podle § 14 odst. 1 písm. j) zákona č. 505/1990 Sb., o metrologii, žalovaný Český metrologický ústav vydává opatření obecné povahy podle § 6 odst. 2, § 9 odst. 1 a odst. 9 a podle § 11a odst. 3 zákona. Podle § 9 odst. 1 zákona o metrologii se ověřením stanoveného měřidla potvrzuje, že stanovené měřidlo má požadované metrologické vlastnosti. Tento požadavek se považuje za splněný, pokud má měřidlo požadované metrologické vlastnosti stanovené opatřením obecné povahy. Opatření obecné povahy kromě požadovaných metrologických vlastností stanoveného měřidla stanoví i zkoušky při jeho ověřování. Postup při ověřování stanovených měřidel stanoví Ministerstvo průmyslu a obchodu vyhláškou. Stanovenými měřidly jsou podle § 3 odst. 3 písm. b) zákona o metrologii mimo jiné také měřidla, která Ministerstvo průmyslu a obchodu stanoví vyhláškou k povinnému ověřování s ohledem na jejich význam pro stanovení sankcí, poplatků, tarifů a daní. V položce 2.1.3 písm. c) vyhláška Ministerstva průmyslu a obchodu č. 345/2002 Sb., kterou se stanoví měřidla k povinnému očkování a měřidla podléhající schválení typu, uvádí váhy pro vysokorychlostní kontrolní vážení silničních

pokračování

vozidel za pohybu podle zvláštního právního předpisu s relativní chybou měření menší nebo rovnou $\pm 5\%$ pro celkovou hmotnost vozidla a $\pm 11\%$ pro zatížení na nápravu.

[11] Podle § 101a odst. 1 věty první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), platí, že *návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen*. Pokud je navrhovatel podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem (věta druhá citovaného ustanovení). Navrhovatel ovšem musí v takovém případě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Jinak řečeno musí „*logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy*“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS).

[12] To, zda je konkrétní dotčení na právech vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu, jakož i způsobu regulace prováděné konkrétním napadeným opatřením obecné povahy (resp. jeho konkrétní částí). Je tedy nutné, aby napadená regulace měla vztah ke konkrétním právům a povinnostem navrhovatele. Soudy ve správním soudnictví jsou povolány k ochraně veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.), proto nestačí, tvrdí-li navrhovatel, že je opatření obecné povahy nezákonné, aniž by současně tvrdil, zda a jak se tato nezákonnost dotýká jeho subjektivních práv (viz shora označené usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, body 31, 36 a 41).

[13] Jedná-li se o stěžovatelkou napadenou část opatření obecné povahy – část 3.15 „*Instalace vah*“, je patrné, že opatření v této části stanovuje technické požadavky pro instalaci vysokorychlostních vah na konkrétní místo (určuje požadavky na geometrii vozovky a charakteristiku vozovky v místě, kde má být měřicí zařízení umístěno). Stěžovatelka přitom v celém průběhu řízení namítá nekonkrétnost této části napadeného opatření. Není ovšem zřejmé, že by existoval jakýkoli vztah mezi její právní sférou a podmínkami obsaženými v čl. 3.15.2 (které mají povahu technických norem), které napadená část opatření obecné povahy stanoví, ani že by docházelo (a jakým konkrétním způsobem) k dotčení na jejích právech či povinnostech právě v důsledku napadené regulace, tj. částí 3.15 opatření obecné povahy. Stěžovatelce samotné žádné konkrétní povinnosti částí napadeného opatření ukládány nejsou.

[14] Část 3.15 napadeného opatření určuje pravidla, jimiž je nutno se řídit, těm, kdo vysokorychlostní váhu umísťují (nebo hodlají umístit) v konkrétním místě vozovky. Stěžovatelka však takovou osobou zjevně není. Vztah mezi stanovenými technickými požadavky na umístění měřicího zařízení (jejich samotným zněním) a stěžovatelčinou právní sférou tedy zjevně neexistuje. Stěžovatelkou podaný návrh proto měl být krajským soudem odmítnut jako nepřípustný dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. s ohledem na zjevný nedostatek její aktivní hmotné legitimace (s ohledem na zjevnou absenci konkrétního dotčení na jejích právech), a nikoli podroben věcnému přezkumu (viz již rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004 - 59, č. 1043/2007 Sb. NSS).

[15] Rovněž ve vztahu k namítanému dotčení stěžovatelčiny právní sféry napadenou částí 3.15 opatření v souvislosti s řízením o spáchání přestupku dle § 42 odst. 1 písm. s) zákona o pozemních komunikacích, v němž byl v daném případě vyvolán incidenční přezkum části napadeného opatření, platí závěry vyslovené v předchozím odstavci tohoto rozsudku. V přestupkovém řízení měla stěžovatelka plný prostor pro uplatnění námitek týkajících se nesplnění (nedodržení) podmínek stanovených v napadeném opatření, a to ve vztahu ke konkrétnímu místu (úseku) vozovky (zde na silnici II/602 u Velkého Meziříčí), kde došlo ke kontrolnímu vážení. Této procesní obrany také náležitě využila, není tedy pravda, že by byla v tomto ohledu oslabena možnost její obrany. Nejvyššímu správnímu soudu je z jeho rozhodovací činnosti známo, že námitky týkající se (ne)dodržení podmínek stanovených opatřením a technického stavu vozovky II/602 v konkrétním úseku umístění vysokorychlostní váhy (např. příčný sklon a vyjeté koleje), rozporného s napadenou částí opatření obecné povahy, byly v soudním řízení vedeném Krajským soudem v Brně pod sp. zn. 62 A 195/2020 podrobeny věcnému soudnímu přezkumu, shledány důvodnými a stěžovatelčině žalobě bylo vyhověno. Posouzení dodržení jednotlivých podmínek stanovených částí 3.15 napadeného opatření provedené citovaným rozsudkem přitom má význam toliko ve spojitosti s konkrétním místem vozovky, kde bylo měřicí zařízení instalováno.

IV. Závěr a náklady řízení

[16] Na základě výše uvedených důvodů tak Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu, který návrh věcně projednal, ačkoli byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou, zrušil, a protože již v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro odmítnutí návrhu dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., rozhodl zároveň o jeho odmítnutí (§ 110 odst. 1 věta první za středníkem s. ř. s.).

[17] V případě, že Nejvyšší správní soud zruší rozsudek krajského soudu a současně rozhodne o odmítnutí žaloby, je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti také o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Náklady řízení o návrhu a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v takovém případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 - 98). V daném případě bylo o náhradě nákladů soudního řízení rozhodnuto dle § 60 odst. 3 s. ř. s. (ve spojení s § 120 s. ř. s.), podle kterého nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta (zde návrh na přezkoumání opatření obecné povahy). Zaplacený soudní poplatek za návrh ani za kasační stížnost Nejvyšší správní soud v takovém případě nevrací (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2021, č. j. 4 Azs 187/2020 - 49, č. 4263/2021 Sb. NSS).

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

V Brně dne 19. května 2022

pokračování

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu