



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Davida Hipšra a soudců Tomáše Foltase a Lenky Krupičkové v právní věci navrhovatelky: **AGRO Liboměřice a. s.**, se sídlem Pohled 26, Mladoňovice, zastoupen Mgr. Josefem Smutným, advokátem se sídlem třída Míru 92, Pardubice, proti odpůrci: **Městský úřad Chrudim**, se sídlem Resselovo náměstí 77, Chrudim, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Správa a údržba silnic Pardubického kraje**, se sídlem Doubravice 98, Pardubice, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích ze dne 5. 5. 2021, č. j. 52 A 87/2020-28,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Opatřením obecné povahy – vyhláškou o místní úpravě provozu na pozemních ze dne 11. 12. 2019, č. j. CR 079460/2019 ODP/Po (dále též „OOP“), odpůrce stanovil místní úpravu provozu podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona č. 360/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (dále jen „silniční zákon“) na silnici III/340 3 v obci (místní části) Mladoňovice v úseku mostu ev. č. 3403-4 – 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. 3403-4.

II.

[2] Navrhovatelka se návrhem, podaným ke Krajskému soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích (dále též „krajský soud“), domáhala zrušení části OOP. Tento návrh krajský soud zamítl v záhlaví označeným rozsudkem (dále též „napadený rozsudek“). Předně vytýkala napadené části OOP, že jí je zkracován výkon vlastnického práva ohledně pozemků, které vlastní v přilehlých katastrálních územích, jelikož navrhovatelka užívá komunikaci III/340 3 Pohled – Mladoňovice včetně mostu 3403-4 jako páteřní trasu pro příjezd mechanizace ze středisek Mladoňovice-Pohled, Nové Lhotice a Kovářov k zemědělským pozemkům jí vlastněným nebo propachtovaným. Podstatná část mechanizace má přitom hmotnost vyšší než 16 tun. Navrhovatelce byl v důsledku napadené části OOP znemožněn přístup k pozemkům a ta musí využívat 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 16 tun. Dále poukázala na to, že předmětný most není mostem ve smyslu obecné představy o tomto pojmu, neboť nepřeklenuje vodní tok nebo terénní zlom, ale jedná se o překrytí nehluboké strouhy v terénu. Zdůraznila, že toto jednoduché stavebně-technické provedení umožňuje rychlou opravu bez větší náročnosti na technickou přípravu a vynaložené prostředky. Proto by bylo na místě, aby byla napadená část OOP omezena na dobu určitou. Byla připravena akceptovat omezení v době vegetačního klidu, během něhož by proběhla nezbytná oprava. Konečně namítala, že očekávala veřejné projednání námitek podaných proti návrhu OOP, což odpůrce zmařil, neboť bez dalšího vydal napadené OOP, kterým nešetřil její vlastnická a pachtýřská práva.

[3] Krajský soud nejprve zkoumal, zda se skutečně jedná o opatření obecné povahy a zda jsou splněny podmínky k projednání návrhu na zrušení části OOP. Při přezkumu zákonnosti napadeného OOP postupoval podle algoritmu stanoveného v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS. Tento algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy (§ 101d odst. 1 a 2 s. ř. s.) spočívá v pěti krocích; 1. v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; 2. v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); 3. v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; 4. v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium); 5. v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.

[4] Při posuzování otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem, přezkoumal procesní stránku vydání napadeného OOP a dospěl k závěru, že odpůrce dodržel procesní postup předepsaný § 171 – 174 správního řádu. Neshledal důvodnou námitku navrhovatelky, že odpůrce nenařídil veřejné projednání návrhu OOP, neboť v posuzované věci se jedná o opatření obecné povahy spočívající v místní úpravě provozu na pozemních komunikacích, kde zákon povinnost veřejného projednání nestanoví (§ 172 odst. 3 správního řádu). Nadto by nařízení veřejného jednání bylo neúčelné.

pokračování

[5] Dále se zabýval posouzením otázky, zda obsah OOP splňuje test proporcionality ve vztahu k zásahu do práv a oprávněných zájmů navrhovatelky. Považoval za nesporné, že omezení povoleného zatížení předmětného mostu znemožní navrhovatelce průjezd touto přístupovou trasou k jí obhospodařovaným pozemkům přinejmenším pro část její mechanizace. Konstatoval, že navrhovatelka důvodně spatřuje zásah do svých práv a oprávněných zájmů, pokud v důsledku omezení musí nést zvýšenou zátěž časovou i ekonomickou v důsledku zvýšení nákladů na pohonné hmoty i opotřebení strojů, nucených jezdit na obhospodařované pozemky delší cestou. Uzavřel však, že posuzovaná regulace přispívá k racionálnímu uspořádání společenských vztahů, neboť zhoršený technický stav mostu nevyhovuje požadavku plného provozního zatížení a předmětná regulace je na místě s ohledem na veřejný zájem na bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích. Tento veřejný zájem převažuje nad hlediskem zásahu do oprávněných zájmů navrhovatelky. Současně opatření přijaté odpůrcem splňuje i kritérium vhodnosti, jelikož přispěje k dosažení sledovaného cíle, kterým je snížení zátěže mostu a zabránění dalšímu zhoršování jeho stavu, a splňuje i kritérium potřeby, neboť sledovaného cíle nelze aktuálně dosáhnout jiným prostředkem. Stejně tak zvolené opatření vyhovuje i kritériu minimalizace zásahů. Dodal, že nebyly splněny podmínky ani pro udělení výjimky, kterou navrhovatelka pro sebe požadovala, tedy aby se zákaz vjezdu nevztahoval na její vozidla. Dosáhnout nápravy stavebně-technického stavu mostu lze jednáním s vlastníkem, popř. správcem předmětné pozemní komunikace, a nikoli v řízení o vydání opatření obecné povahy.

III.

[6] Navrhovatelka (dále též „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodu, že provozuje zemědělskou výrobu, při níž užívá stroje a soupravy, jejichž hmotnost většinou přesahuje 16 t, a předmětným OOP jí je znemožněn obvyklý příjezd k obhospodařovaným pozemkům. Tím je omezeno její vlastnické právo v přístupu k těmto pozemkům, jenž je kvůli tomuto opatření možný pouze značnými objížďkami způsobujícími několikanásobné zvýšení nákladů. Poukazuje i na rizika kolizí ostatních účastníků silničního provozu s pomalu jedoucími zemědělskými stroji. Napadený rozsudek sice část těchto omezení a zvýšených nákladů stěžovatelky uznal, ale na druhé straně akceptoval ryze formální postup odpůrce ohledně projednávání námitek stěžovatelky a dále nesprávně posoudil otázku proporcionality, pakliže nevzal zřetel na skutečnost, že základní příčinou pro vydání opatření obecné povahy bylo neplnění povinností Správy a údržby komunikací Pardubického kraje ohledně dotčených komunikací. Zdůrazňuje, že je plátcem nemalé silniční daně a očekává, že veřejné komunikace mají sloužit provozu, jenž je z hlediska jejich klasifikace a místa obvyklý (tj. v daném případě i pro přejezdy zemědělských strojů). Právě z výnosů silniční daně a z dalších veřejných zdrojů mají být k tomu určenými subjekty průběžně udržovány a případné závady ve stanovené době odstraňovány. S ohledem na uvedené navrhuje, aby kasační soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Odpůrce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

IV.

[8] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Ačkoliv byla kasační stížnost velmi stručná, Nejvyšší správní soud ji přijal k meritornímu posouzení. K samotnému meritornímu přezkumu kasační soud předesílá, že přezkoumává především rozhodnutí a postup krajského soudu, stěžovatel je proto povinen uvést konkrétní argumentaci zpochybňující závěry vyslovené v napadeném rozhodnutí krajského soudu (srov. např. rozsudky NSS ze dne 15. 2. 2017, č. j. 1 Azs 249/2016-38 nebo ze dne 29. 1. 2015, č. j. 8 Afs 25/2012-351). Zároveň platí, že kvalita kasační stížnosti předurčuje kvalitu jejího vypořádání soudem, který není povinen ani oprávněn za stěžovatele domýšlet další argumenty a vyhledávat na jejím místě možné vady napadeného soudního rozhodnutí, není-li k jejich přezkumu vázán z úřední povinnosti (viz např. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78).

[11] Stěžovatelka předně namítá, že zásah do jejích práv způsobený předmětným OOP nebyl přiměřený, neboť jí je znemožněn obvyklý příjezd k obhospodařovaným pozemkům, čímž je omezeno její vlastnické právo v přístupu k těmto pozemkům. Ačkoliv uznává, že technický stav mostu není nejlepší, má za to, že omezení vjezdu je zapříčiněno neplněním povinností Správy a údržby komunikací Pardubického kraje, které mají komunikace průběžně udržovat a případné závady ve stanovené době odstraňovat. Odpůrce tak měl dle stěžovatelky v rámci proporcionality zvážit jinou, z hlediska zásahu do jejích práv méně invazivní, úpravu provozu – omezení vjezdu pouze na dobu určitou, popř. udělení výjimky.

[12] K posouzení této námítky je třeba vycházet z § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu, podle něhož platí, že *„dopravní značky, světelné a akustické signály, dopravní zařízení a zařízení pro provozní informace se smějí užívat jen v takovém rozsahu a takovým způsobem, jak to nezbytně vyžaduje bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích nebo jiný důležitý veřejný zájem“*.

[13] Je zřejmé, že smysl umístění dopravních značek nemůže být samoučelný, ale naopak musí být racionální a opodstatněný některým z uvedených legitimních důvodů. Pokud takový důvod neexistuje, jedná se o dopravní značku umístěnou protizákonně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008-100, publ. č. 1794/2009 Sb. NSS).

[14] Odpůrce napadené OOP v tomto ohledu dostatečně a přesvědčivě zdůvodnil. Uvedl, že s ohledem na stavebně-technický stav mostu představující ohrožení bezpečnosti silničního provozu, je umístění dopravní značky omezující vjezd vozidlům nad určitou hmotnostní hranici nejvhodnějším řešením. V tomto případě jednal odpůrce na základě návrhu osoby zúčastněné na řízení ze dne 20. 8. 2019, která vykonává mimo jiné správu komunikace č. III/340 3, jejíž součástí je i most č. 3403-4. Bylo třeba omezit zatížitelnost

pokračování

mostu na základě závěru provedené prohlídky a následně zajistit bezpečnost provozu na pozemních komunikacích do doby provedení rekonstrukce. Odpůrce si po provedení prohlídky vyžádal vyjádření Policie ČR, dospěl k závěru, že požadavek na stanovení místní úpravy provozu je oprávněný. Dopravní značkou B 13 musí být označen každý most, jehož normální zatížitelnost je nižší než 26 tun, anebo výhradní zatížitelnost je nižší než 48 tun. Přitom zjistil, že stavebně-technický stav mostu č. 3403-4 je vyhodnocen jako velmi špatný u spodní stavby a uspokojivý u nosné konstrukce. Následně zahájil řízení směřující k vydání OOP, návrh OOP poté doručoval prostřednictvím veřejné vyhlášky zveřejněním na úředních deskách dotčených obecních úřadů, v neveřejném jednání vypořádal námitky stěžovatelky a toto rozhodnutí uvedl jako součást odůvodnění OOP.

[15] Z napadeného OOP je zřejmé, že odpůrce bral v potaz zájmy stěžovatelky, avšak zájem na bezpečném provozu na pozemních komunikacích převážil. Ke stejnému a přezkoumatelnému závěru dospěl i krajský soud.

[16] Nejvyšší správní soud musí přisvědčit závěrům uvedeným v rozsudku krajského soudu. Ačkoliv je nepochybné, že vydáním napadeného OOP došlo k zásahu do práv a oprávněných zájmů stěžovatelky, neboť tato musí nyní využívat objízdné trasy, což vede k navýšení jejích provozních nákladů, míra tohoto zásahu nemůže převážet veřejný zájem na bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích. Krajský soud při posuzování zákonnosti a přiměřenosti tohoto opatření správně vycházel z algoritmu stanoveného v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98.

[17] Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit námitce ryze formálního přístupu k projednání námitek. Krajský soud se pečlivě zabýval otázkou zákonnosti (ne)veřejného námitkového řízení, přičemž dospěl k závěru, že odpůrce dodržel procesní postup předepsaný v § 171 – 174 správního řádu pro řízení o vydání opatření obecné povahy. Skutečnost, že odpůrce nenařídil veřejné projednání návrhu opatření obecné povahy, nelze považovat za vadný postup. 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. V tomto řízení zákon povinnost veřejného projednání nestanoví. Nenastaly ani žádné další okolnosti hodné zvláštního zřetele, které by odůvodňovaly povinnost odpůrce nařídít veřejné projednání.

[18] K testu proporcionality v rámci přezkumu opatření obecné povahy se Nejvyšší správní soud vyjádřil např. v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98. Vyslovil, že soud vnímá proporcionalitu „dvěma způsoby – v jejím užším a širším smyslu. Proporcionalitou v širším smyslu soud chápe obecnou přiměřenost právní regulace. Mezi základní atributy právního státu patří přiměřenost práva a z tohoto důvodu je úkolem mimo jiné právě i soudní moci přispívat svojí rozhodovací činností k rozumnému uspořádání společenských vztahů. Soud se proto v rámci přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem věnuje též otázkám, 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 potřeby), zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů); v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy

úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu)“. Z toho jednoznačně vyplývá, že při posuzování jeho přiměřenosti je třeba postupně zkoumat vhodnost opatření obecné povahy, jeho potřebnost, naplnění požadavku minimalizace zásahů do práv adresátů (zda nelze cíle dosáhnout jinou mírnější regulací) a nakonec otázku, zda je jeho následek přiměřený sledovanému cíli (k testu proporcionality opatření obecné povahy ohledně regulace místní dopravy srov. též rozsudek ze dne 26. 5. 2016, č. j. 7 As 39/2016-47, k limitům testu proporcionality prováděného soudem pak srov. rozsudek ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43).

[19] V projednávané věci byl rozhodným pro obsah OOP faktický stav mostu a jeho nosnost. Umístěním značek podle názoru Nejvyššího správního soudu odpůrce ani nemohl sledovat jiný cíl, než provoz přes most upravit v návaznosti na zjištěné technickými parametry a s tím související bezpečnosti provozu. Jakkoliv stěžovatelka požaduje zohlednit provozovanou zemědělskou činnost na přilehlých pozemcích, nebylo za zjištěných okolností možné, aby odpůrce stěžovatelčin zájem upřednostnil a opatření obecné povahy z uvedeného důvodu nevydal. Předmětnou otázku zcela správně posoudil krajský soud, který uzavřel, že napadené OOP vyhovuje kritériím proporcionality v jeho širším i užším smyslu. Mezi stranami je nesporné, že zhoršený technický stav mostu nevyhovuje požadavkům plného provozního zatížení. Omezení nejvyššího dovoleného zatížení mostu se v takovém případě jeví jako rozumné opatření, neboť je v souladu s veřejným zájmem na bezpečném provozu na pozemních komunikacích. Takové opatření je i v souladu s kritériem vhodnosti, potřebnosti i minimalizace zásahů, sleduje za cíl snížení zátěže mostu a brání zhoršování jeho stavu. Současně tohoto cíle nelze bezprostředně dosáhnout jiným způsobem. Dosáhnout nápravy stavebně-technického stavu mostu lze pouze jednáním s vlastníkem, popř. správcem předmětné pozemní komunikace, nikoli však v řízení o vydání opatření obecné povahy.

[20] Ve shodě s názorem krajského soudu Nejvyšší správní soud rovněž poukazuje na to, že i takto stanovenou úpravou provozu na místní komunikaci nebude stěžovatelce odepřen přístup k jí obhospodařovaným nemovitostem, byť je ztížen náhradní objízdou trasou. Rovněž navrhovaná výjimka, aby se omezení stanovené dopravní značkou na stěžovatelku nevztahovalo, by zcela popírala smysl a účel vydaného opatření obecné povahy.

[21] Ze všech uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud uzavírá, že v projednávané věci nelze po odpůrci požadovat, aby z důvodu individuálního zájmu stěžovatelky nerespektoval odborně stanovené limity zatížení mostu, a aby opatřením obecné povahy stanovil úpravu provozu v rozporu s těmito limity.

[22] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[23] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrci, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

pokračování

[24] Osoba zúčastněná na řízení má dle § 60 odst. 5 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V tomto řízení však nebyly osobě zúčastněné na řízení uloženy žádné povinnosti, a proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že nemá právo na náhradu nákladů řízení

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

V Brně dne 31. ledna 2023

David Hipšr
předseda senátu