



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci v Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Petry Venclové, Ph.D., a soudců JUDr. Aleše Korejtky a Mgr. et Mgr. Jaroslava Vávry ve věci

navrhovatele: **ZOS Rychnov na Moravě s.r.o.**, IČO: 474 55 624
sídlem č. p. 205, 569 34 Rychnov na Moravě
zastoupen advokátem Achimem Fritzem Jähnke
sídlem Boční 754, 252 62 Horoměřice

proti
odpůrci: **Městský úřad Moravská Třebová**
sídlem nám. T. G. Masaryka 32/29, 571 01 Moravská Třebová
zastoupený advokátem JUDr. Rudolfem Skoupým
sídlem náměstí Míru 142/88, 568 02 Svitavy

za účasti: **Obec Rychnov na Moravě**, IČ 00277312
sídlem Rychnov na Moravě 63, 569 34 Rychnov na Moravě
zastoupená advokátem Mgr. Janem Urbanem
sídlem Purkyně 101, 563 01 Lanškroun

v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy o stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích, vydaného Městským úřadem Moravská Třebová, odbor dopravy, dne 13. 9. 2023 pod č. j. MUMT 29890/2023, sp. zn. S MUMT 17909/2023,

takto:

I. Návrh se **zamítá**.

- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vydání opatření obecné povahy

1. Městský úřad Moravská Třebová, odbor dopravy (odpůrce) vydal dne 13. 9. 2023, formou veřejné vyhlášky, č.j. MUMT 29890/2023 - opatření obecné povahy o stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích. Toto opatření obecné povahy bylo vydáno v řízení podle § 171 zák. č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), na základě žádosti obce Rychnov na Moravě (osoba zúčastněná na řízení) ze dne 16. 5. 2023 a na základě souhlasného stanoviska Krajského ředitelství police Pardubického kraje, územního odboru Svitavy, dopravního inspektorátu Svitavy ze dne 5. 5. 2023, č. j. KRPE-40085-2/ČJ-2023-170906, vydaného podle § 77 odst. 2 písm. b) zák. č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Tímto opatřením obecné povahy byla podle § 77 odst. 3, 5 zákona o silničním provozu stanovena místní úprava provozu na pozemních komunikacích, a to na místních komunikacích 8c-1, 9c, v intravilánu obce Rychnov na Moravě. Jako důvod stanovení místní úpravy provozu byl uveden opakovaný statický posudek historického objektu č. p. 164, jehož výsledkem je doporučení vyloučení těžké dopravy z bezprostředního okolí domu a omezení váhového limitu projíždějících vozidel (bezprostředně kolem objektu vede komunikace 9c - pozn. soudu). Dále bylo stanoveno, že provoz na místní komunikaci 9c bude odsunut plechovými svodidly tak, aby průjezdná šíře komunikace zůstala minimálně 2, 75 m. Dopravním značením bude omezen váhový limit projíždějících vozidel na maximálně 10 t v obou směrech. Omezení váhového limitu pro vozidla do 3,5 t bude realizováno také na místní komunikaci 8c-1. Dopravní značení B 13 - „Zákaz vjezdu vozidel, jejichž okamžitá hmotnost přesahuje vyznačenou mez“ tj. 10 t, bude doplněno o dodatkovou tabulku E 13 - „Mimo technické služby Moravská Třebová s.r.o.“ Dopravní značení má být provedeno jako stálé svislé dopravní značení s tím, že se bude jednat o trvalou úpravu.
2. Jak vyplývá z odůvodnění opatření obecné povahy, grafické znázornění návrhu změny dopravního značení bylo součástí veřejné vyhlášky návrhu na opatření obecné povahy na změnu stanovení místní úpravy provozu, která byla vyvěšena na úřední desce odpůrce od 13. 6. 2023 do 29. 6. 2023 a na úřední desce osoby zúčastněné na řízení od 14. 6. 2023 do 30. 6. 2023. Současně byl tento návrh opatření obecné povahy zveřejněn způsobem umožňujícím dálkový přístup.
3. Dne 24. 7. 2023 podal navrhovatel námitky. Navrhovatel je vlastníkem účelové komunikace p. č. X v k. ú. Rychnov na Moravě a vlastníkem pozemků přiléhajícího zemědělského areálu p. č. X1, X2, X3, X4, X5 a X6 v k. ú. X, kde provozuje svoji zemědělskou činnost. K výkonu zemědělské činnosti používá zemědělské stroje a vozy, jejichž minimální váha se pohybuje mezi cca 10, 5 t – 15 t, dále návěsy zemědělských strojů dosahující hmotnosti 20 t – 25 t. Šíře strojů činí zpravidla 3 m, v jednotlivých

případech i 4 m, k zachování průjezdu proto potřebuje šíři komunikace 4, 5 m. Tedy uvedené námitky navrhovatele spočívaly v tvrzení o vyloučení užívání místní komunikace, kterou nutně využívá při své zemědělské činnosti, přičemž namítal rovněž nepřiměřený zásah do vlastnictví. Odpůrce se s těmito námitkami navrhovatele vypořádal v odůvodnění opatření obecné povahy. Poukázal na možnost využití alternativní cesty, která je samotným navrhovatelem minimálně od roku 2001 využívána a která vede k vjezdu do střediska zemědělského areálu navrhovatele z přilehlých polností, tedy jde o objízdnu trasu tvořenou polními cestami. O jejím obecném užívání svědčí ortografický mapový snímek z 50. let a další fotografické mapové snímky. Odpůrce v odůvodnění opatření obecné povahy zdůraznil, že cílem opatření obecné povahy není omezení podnikatelské činnosti navrhovatele, ale zajištění bezpečnosti účastníků silničního provozu a statická ochrana porušené historické budovy č. p. 164 ve vlastnictví obce Rychnov na Moravě, tedy navrhovatele opatření obecné povahy (osoba zúčastněná na řízení).

4. Potřeba zúžení průjezdnosti místní komunikace 9c-1 vyplývá dle odůvodnění opatření obecné povahy ze statického posudku autorizovaného inženýra pro statiku a dynamiku staveb, Ing. J. M., který uvedl, že v krajním případě hrozí „*zřícení budovy*.“ Odpůrce dále v odůvodnění opatření obecné povahy podtrhl dlouhodobou snahu osoby zúčastněné na řízení o řešení bezpečné dopravní situace v bezprostřední blízkosti budovy č. p. 164. Z projektové dokumentace z roku 2014 je patrný záměr výstavby chodníku podél pozemní komunikace 9c zabezpečující bezpečnost dětí docházejících do nedaleké mateřské školy (č. p. 166) a záměr realizace dvoupruhové komunikace (podrobnosti na str. 5 opatření obecné povahy). K realizaci tohoto projektu však z finančních důvodů nedošlo, byla upřednostněna výstavba chodníků v obci a v roce 2017 pak bylo vybudováno parkoviště u kostela sv. Mikuláše s tím, že přístup k mateřské škole byl zajištěn z druhé strany budovy č. p. 164. Odpůrce tak má za to, že obec Rychnov na Moravě (osoba zúčastněná na řízení) dlouhodobě projevuje snahu o zajištění dopravní bezpečnosti v obci, což koresponduje s Národní strategií bezpečnosti silničního provozu.
5. Odpůrce se vyjádřil rovněž k namítanému možnému odklonění těžkých zemědělských strojů (str. 5 opatření obecné povahy) odsunutím místní komunikace 9c směrem na východ. Tuto alternativu znemožňuje skutečnost, že v místě možného posunu komunikace se nachází hlavní uzávěr plynu, ochranné pásmo plynového zařízení, základový kámen (pozůstatek historické stavby) a parkovací plocha, která byla obcí Rychnov na Moravě (osobou zúčastněnou na řízení) zbudována za účelem používání při návštěvě kostela sv. Mikuláše a přilehlého hřbitova. S ohledem na uvedené vyhodnotil odpůrce namítanou alternativu jako nehospodárnou a nikoli smysluplnou.
6. Odpůrce dále v odůvodnění opatření obecné povahy k námitkám navrhovatele ohledně povinnosti vlastníka starat se o stav budovy č. p. 164 uvedl, že obec Rychnov na Moravě jako navrhovatel opatření obecné povahy (osoba zúčastněná na řízení) je vázána rozpočtem obce, který je schvalován zastupitelstvem obce podle § 84 odst. 2 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), přičemž investice do budovy č. p. 164, která by

zamezila degradaci a rozvoji statických poruch, nebyla dosud zastupitelstvem schválena. Právě s ohledem na § 38 odst. 2 obecního zřízení má odpůrce za to, že podání návrhu na opatření obecné povahy bylo krokem odpovídajícím dobrému hospodáři, který v souladu s uvedeným zákonným ustanovením chrání obecní majetek před zničením a poškozením.

7. Pro úplnost lze dodat, že v návrhu na vydání opatření obecné povahy bylo řešeno rovněž omezení rozměrového průjezdu vozidel přes most ev. č. M017 v obci Rychnov na Moravě, avšak řešení této části žádosti bylo z tohoto opatření obecné povahy vyjmuto.
8. Odpůrce zdůraznil, že vydáním opatření obecné povahy, které omezuje provoz na dotčených pozemních komunikacích, chránil veřejný zájem na bezpečnosti a plynulosti provozu v dané lokalitě a zájem na ochraně majetku všech účastníků silničního provozu, včetně samotného navrhovatele (míněno navrhovatele v tomto soudním řízení).

II. Návrh na zrušení opatření obecné povahy

9. Navrhovatel podal k nadepsanému krajskému soudu návrh na zrušení uvedeného opatření obecné povahy podle § 101a zák. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Navrhovatel předně uvedl, že je vlastníkem přilehlého pozemku p. č. X2 v k. ú. Rychnov na Moravě, na němž je právě dopravně obsluhované středisko jeho zemědělského areálu (navrhovatel má ještě další dvě střediska v obci Rychnov na Moravě, která používá k podnikání v zemědělství, jak vyšlo najevo v průběhu soudních jednání).
10. Navrhovatel má za to, že vydané opatření obecné povahy zasahuje významným způsobem do jeho práva vlastnit majetek a do jeho práva podnikat. Navrhovatel považuje vydané opatření obecné povahy za nezákonné a nepřiměřené, poukázal na to, že dal podnět k přezkumnému řízení, jehož výsledek dle navrhovatele potvrdil formální správnost, avšak z hlediska materiálního ze stanoviska přezkoumávajícího správního orgánu, Krajského úřadu Pardubického kraje, Odboru dopravy a silničního hospodářství, ze dne 8. 12. 2023, č. j. KrÚ 98904/2023, vyplývá „materiální pochybení a nepřesnost, zejména s ohledem na skutečnost, že místní úprava OOP Rychnov byla vydána bez jakéhokoli časového omezení.“
11. Navrhovatel tvrdí, že vydané opatření obecné povahy zahrnuje dopravní opatření, která jsou zcela nepřiměřená sledovanému účelu a nadřazují individuální zájmy obce Rychnov na Moravě (osoba zúčastněná na řízení) nad legitimní zájmy navrhovatele, ač bylo možno řešit situaci jinými vhodným způsobem. Navrhovatel považuje vydané opatření obecné povahy za nezákonné z následujících důvodů:
 - a. Vydané opatření obecné povahy je neproporcionální deklarovanému cíli ochrany účastníků silničního provozu.
 - b. Opatření obecné povahy upřednostňuje soukromé zájmy obce na úkor soukromých zájmů navrhovatele, aniž by pro takový postup byla dostatečná argumentace.
 - c. Jde o diskriminační přístup.

- d. Přijatá opatření nesledují veřejný zájem, jsou extenzivní, znemožňují obslužnost zemědělského areálu navrhovatele po hlavní příjezdové trase.
12. Navrhovatel zdůraznil, že pozemní komunikace 8c-1, 9c používá pro obsluhování zemědělského areálu zemědělskými stroji s příslušenstvím s hmotností a rozměry uvedenými již shora, což vyžaduje k průjezdu zachování šíře 4,5 m a které pak mohou s plným nákladem dosahovat až hmotnosti 40 t. Navrhovatel přitom tvrdí, že jeho námítky nebyly odpůrcem dostatečně vypořádány, odpůrce pouze zopakoval zájmy obce Rychnov na Moravě (osoba zúčastněná na řízení). Dopravní obslužnost zemědělského areálu je pro navrhovatele nenahraditelná, neboť zemědělská vozidla využívá pro závoz materiálu, resp. plodin do zemědělského areálu, vozidla tam parkuje a dále využívá, areál je zabezpečen proti odcizení zemědělských vozidel a strojů.
13. Jak již uvedeno, navrhovatel tvrdí neproporcionalitu zásahu do jeho práv, přičemž odkazuje na závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyslovené v rozsudku ze dne 21. 7. 2009, č.j. 1 Ao 1/2009-120, kdy byla ve vztahu k přezkumu opatření obecné povahy (v dané věci se jednalo o územní plán obce), vyslovena povinnost posuzovat tato kritéria: legitimní důvod zásahu do vlastnického práva, nezbytná nutná míra zásahu, nejšetrnější ze způsobů vedoucí ještě k rozumně zamýšlenému cíli, nediskriminační způsob, vyloučení libovůle. V dané věci shledává navrhovatel kolizi práva obce (osoba zúčastněná na řízení) na ochranu jeho vlastnického práva k objektu č. p. 164 v obci Rychnov na Moravě s jeho vlastnickým právem a s jeho právem podnikat. Dle navrhovatele je přijaté řešení omezením dopravního provozu extenzivní, jde o nedůvodně plošné omezení silniční dopravy, což neodpovídá ustanovení § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu, podle kterého může být dopravní značení užíváno pouze v rozsahu a způsobem, který nezbytně vyžaduje bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích nebo jiný důležitý veřejný zájem. Navrhovatel poukazuje na to, že havarijní stav objektu č. p. 164 je znám dlouhodobě, bylo přitom povinností obce jako vlastníka nemovitosti tuto situaci řešit stavebně (zesílení nosné konstrukce, injektáž trhlin, atd.), včetně zajištění finančních prostředků.
14. Dále navrhovatel namítal možnost alternativního řešení rozšířením pozemní komunikace 9c v části přiléhající k objektu č. p. 164 směrem na východ, kde je dle navrhovatele až k elektrickému rozvaděči (správně plynový rozvaděč), což poskytuje prostor 3 m, s tím, že by došlo k přesunutí stávajících parkovacích ploch do jiné části obce. Dle navrhovatele zvolený způsob řešení pouze přesouvá finanční zátěž z obce Rychnov na Moravě na navrhovatele samotného, který bude mít zvýšené náklady v důsledku nutnosti využívat objízdnou trasu a neřeší problém se statikou objektu č. p. 164. Navrhovatel má za to, že při kolizi dvou ústavně zaručených práv (vlastnictví navrhovatele zahrnující přístup k vlastněnému majetku a jeho právo na podnikání na straně jedné a vlastnictví obce Rychnov na Moravě na straně druhé) je třeba poskytnout jim „ochranu ve shodné intenzitě.“

15. Navrhovatel brojí rovněž proti stanovení místní úpravy provozu bez časového omezení, neboť obec má povinnost pečovat o zachování a rozvoj majetku, přičemž narušenou statiku domu č. p. 164 je možno řešit v řádu měsíců. Navrhovatel proto považuje trvalé omezení třetích osob jako nepřiměřené, k čemuž odkázal opětovně na již shora uvedený názor správního orgánu, který vydal stanovisko ve věci podnětu k přezkumnému řízení: *„Krajský úřad by si v této věci představoval konkrétně stanovený termín, do kdy bude uvedené omezení platit (do doby provedení opravy) či další projednávání věci se subjekty, kterých se bezprostředně uvedená věc dotýká.“*
16. Dále navrhovatel tvrdil diskriminační způsob stanovení místní úpravy provozu, neboť s ním údajně alternativní cesta nebyla projednána, tvrdí, že mu je znemožněno podnikání, neboť uvedený přilehlý zemědělský areál je centrem jeho podnikání. Dále navrhovatel odkázal na názor Nejvyššího správního soudu vyslovený v rozsudku ze dne 7. 1. 2009, č. j. Ao 3/2008-100: *„Trvalé řešení problému hrozícího opotřebení komunikace (které navíc odpůrce nijak nedoložil) však nemůže v daném konkrétním případě spočívat ve faktickém vyloučení dopravy na ní, nýbrž je třeba hledat jiné vhodné způsoby řešení, kterými k zásahu do právní sféry navrhovatele nedojde buď vůbec, anebo v minimální míře.“*
17. Navrhovatel výslovně uvedl, že: *„V případě navrhovaných omezení na komunikacích 8c-1 a 9c jsou opatřeními pro zemědělská vozidla navrhovatele blokovány všechny příjezdové trasy do zemědělského areálu navrhovatele.“* Pokud jde o alternativní objízdnou trasu přes polní cesty, která vede k zadnímu přístupu do předmětného střediska zemědělského areálu navrhovatele (jak již uvedeno, navrhovatel má v obci další dvě střediska zemědělského areálu, v nichž realizuje svoje podnikání), pak použitelnost navrhovatel odmítá s tím, že jde o polní cesty, z nichž některé jsou ve vlastnictví obce Rychnov na Moravě (osoba zúčastněná na řízení), některé ve vlastnictví navrhovatele a některé ve vlastnictví jiných osob. Nebylo přitom rozhodnuto, že by na těchto pozemcích existovala veřejně přístupná účelová komunikace a navrhovateli nesvědčí žádný titul k jejich užívání, tedy navrhovateli se uvedenou změnou místní úpravy provozu odnímá jediný právem garantovaný přístup do jeho střediska zemědělského areálu. I kdyby mohl používat uvedenou objízdnou trasu, dojde k nepřiměřenému navýšení jeho nákladů, neboť původní trasa o délce 150 m by byla nahrazen novou trasou o délce cca 3, 5 km, v čemž navrhovatel rovněž spatřuje nepřiměřený zásah do jeho vlastnického práva. Tedy navrhovatel má za to, že odpůrce upřednostnil ochranu vlastnického zájmu obce Rychnov na Moravě (osoba zúčastněná na řízení) před ochranou jeho vlastnického práva a práva na podnikání a dále, že odkazuje-li odpůrce na zajištění bezpečnosti dle Národní strategie bezpečnosti silničního provozu, pak lze argumentovat, že zemědělská vozidla stroje se pohybují po pozemní komunikaci malou rychlostí oproti osobním vozidlům a dále že provozování zemědělské činnosti navrhovatele je jistě v souladu se strategiemi rozvoje venkova a s politikou podpory lokálního zemědělství.

III. Vyjádření odpůrce a osoby zúčastněné na řízení

18. Odpůrce setrval na skutkovém zhodnocení věci a na jejím právním posouzení, jak učinil v odůvodnění vydaného opatření obecné povahy, přičemž zdůraznil, že místní komunikaci 9c vede v bezprostředním sousedství budovy č. p. 164 v obci Rychnov na Moravě, když její havarijní stav a riziko pro účastníky silničního provozu bylo prokázáno opakovaným posouzením odborného statika Ing. J. M. ze dne 16. 3. 2023. Odpůrce zdůraznil, že přijatá úprava silničního provozu poskytuje ochranu všem účastníkům silničního provozu, včetně navrhovatele samotného, kterému by hrozilo v případě odpadnutí části zdiva objektu č. p. 164 poškození jeho projíždějících zemědělských vozidel. Dále odpůrce uvedl, že není kompetentním orgánem k tomu, aby nařídil obci Rychnov na Moravě (osoba zúčastněná na řízení) alternativní řešení spočívající ve stavebních zákrocích na budově č. p. 164, nadto se jedná o budovu historickou, která podléhá ochraně památkové péče. Ohledně možného rozšíření pozemní komunikace 9c směrem na východ odpůrce zopakoval, že toto nelze považovat za smysluplné s ohledem na hlavní uzávěr plynu a ochranné pásmo plynovodního zařízení, vzhledem k základovému kameni a vzhledem k vytvoření zpevněné parkovací plochy, kterou využívají návštěvníci kostela sv. Mikuláše a přilehlého hřbitova. Má proto za to, že za dané situace bylo vydání místní úpravy provozu na pozemních komunikacích jediným možným způsobem ochrany účastníků silničního provozu a rovněž majetku. Dále zdůraznil, že majetek obce nelze vnímat jako soukromý zájem, neboť podle § 2 obecního zřízení je obec veřejnoprávní korporací a je povinna pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů, přičemž chrání též veřejný zájem. Připomněl rovněž záměr odklonění místní komunikace 9c z roku 2014, který ovšem nezahrnoval vytvoření parkovací plochy u kostela a který pro nedostatek financí nebyl realizován. K vytvoření parkovací plochy u kostela sv. Mikuláše došlo v roce 2017. Dále odpůrce zdůraznil, že středisko navrhovatele, o jehož dopravní obslužnost se zde jedná (na pozemku p. č. X2), není jediným jeho střediskem zemědělského areálu v obci Rychnov na Moravě.
19. Pokud jde o objízdnu trasu a nutnost jejího využití, poukázal odpůrce na ustanovení § 24 odst. 1, věta druhá zák. č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), podle kterého: *Nikdo nemá nárok na náhradu případných ztrát, jež mu vzniknou v důsledku uzavírky nebo objížděky.*
20. Pokud jde o objízdnu trasu, pak připomněl, že nebylo vedeno deklaratorní řízení o určení právního vztahu vůči účelové komunikaci, nicméně odpůrce vycházel z toho, že se o veřejně přístupnou účelovou komunikaci jedná. Pokud jde o časové hledisko úprav provozu, pak odpůrce v době rozhodování vycházel z toho, že obec Rychnov na Moravě jako žadatel o vydání opatření obecné povahy sama časové omezení nepožadovala a dále nebylo zřejmé, kdy bude disponovat finančními prostředky nutnými pro opravu objektu č. p. 164.
21. Odpůrce z uvedených důvodů navrhl, aby soud návrh na zrušení vydaného opatření obecné povahy zamítl.

22. Obec Rychnov na Moravě (osoba zúčastněná na řízení) vyjádřila nesouhlas s návrhem na zrušení opatření obecné povahy.

IV. Reakce navrhovatele a důkazní návrhy

23. Následně navrhovatel doplnil svůj návrh o specifikaci nákladů, které mu vzniknou užíváním objízdné trasy (v tomto podání uvedl původní vzdálenost 160 m a novou vzdálenost objízdné trasy 4,4 km), které vyčíslil jako roční náklady ve výši 122 642 Kč oproti původním 5 000 Kč ročně. K alternativní objízdné trase ještě doplnil, že v části vedené po obecní komunikaci je problematické míjení protijedoucích vozidel, neboť v některých částech je zde komunikace široká pouze 4,75 m. Stávající omezení místní komunikace na povolený průjezd do šíře 2,75 m a 10 t hmotnosti znamená „*absolutní blokaci průjezdu jakýmkoliv zemědělskými vozidly navrhovatele.*“ Navrhovatel připomněl, že chátrající stav objektu č. p. 164 je znám nejméně od roku 2010, přičemž podle § 9 zák. č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči (dále jen „zákon o státní památkové péči“), je osoba zúčastněná na řízení povinna udržovat ji v dobrém stavu a chránit před poškozením a znehodnocením. Současně navrhl provedení důkazu protokolem o zkoušce měření zrychlení ze dne 4. 3. 2024, č. protokolu 194200-2024/26 (dále jen „protokol o zkoušce měření zrychlení“), který vyhotovil Vojenský technický ústav, s. p. po provedení zkoušky objektu č. p. 164 v Rychnově na Moravě dne 1. 2. 2024, tedy již v době účinnosti opatření obecné povahy. Dále navrhovatel uplatnil návrh důkazu účastnickou výpovědí jednatele, když tento důkazní návrh vzal zpět v průběhu soudního jednání. Osoba zúčastněná na řízení předložila soudu v průběhu jednání fotografie místní komunikace přiléhající k objektu č.p. 164, fotografie zadního vjezdu do střediska zemědělského areálu navrhovatele, objízdné trasy a mapy umístění dalších dvou středisek navrhovatele. Těmito fotografiemi byl pro větší přehlednost o místní situaci proveden důkaz při jednání soudu, navrhovatel je nijak nezpochybňoval. Dále byl proveden důkaz fotografií předloženou navrhovatelem, která zachycovala nádrž pohonných hmot v jeho středisku, k němuž vede sporná komunikace. Z této fotografie soud uzavřel, že tato nádrž není spojena se zemí pevným základem. Nicméně navrhovatel tvrdil, že její přemístění do jiného jeho střediska by znamenalo finanční zatížení ve výši cca 500 tisíc Kč. Současně by musel přemístit i nádrž na postřiky zemědělských plodin. Dále navrhovatel ještě doplnil, že ani časové omezení opatření obecné povahy do doby vyřešení technického stavu budovy č. p. 164 (tedy do doby ukončení rekonstrukce) by nebylo možno považovat za proporcionální, neboť by se stále jednalo o upřednostnění vlastnictví osoby zúčastněné na řízení.

V. Posouzení věci krajským soudem

24. Nejvyšší správní soud vytvořil v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98 (č. 740/2006 Sb. NSS), tzv. algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy (§ 101d

odst. 1 a 2 s. ř. s.), který spočíval v pěti krocích: „*Za prvé, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání ultra vires); za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium); za páté, v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.*“ Následná soudní praxe označila uvedený algoritmus za vodítko soudního přezkumu opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud se v uvedeném rozsudku vyjádřil rovněž k testu proporcionality, když 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 potřebnosti), 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)*“. Nejvyšší správní soud pak v rozsudku ze dne 7. 12. 2020, čj. 2 As 65/2019-36 (bod 19) doplnil, že: „*Proporcionalitu opatření obecné povahy nelze redukovat na pouhé posouzení jeho cíle. 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, čj. 7 As 39/2016-47, věc Obec Dolní Lhota, k limitům testu proporcionality prováděného soudem pak srov. rozsudek ze dne 7.10.2011, čj. 6 Ao 5/2011-43, věc Zlínský kraj, bod 32).*“

25. Krajský soud proto v rámci uvedených limitů stanovených návrhovými body a současně judikaturou Nejvyššího správního soudu přezkoumal opatření obecné povahy a po veřejném projednání věci dospěl k závěru, že návrh není důvodný, k čemuž ve shodě s odůvodněním opatření obecné povahy uvádí následující argumentaci.
26. Odpůrce je podle ustanovení § 77 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 124 odst. 6 zákona o silničním provozu věcně a místně příslušným správním orgánem ke stanovení místní a přechodné úpravy provozu místních komunikací 8c-1, 9c v obci Rychnov na Moravě (osoba zúčastněná na řízení). Podle § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu platí, že místní a přechodná úprava provozu na pozemních komunikacích se stanoví opatřením obecné povahy.
27. V dané věci navrhovatel nezpochybňoval věcnou a místní příslušnost odpůrce k vydání opatření obecné povahy dle § 77 odst. 1 písm. c), odst. 5 zákona o silničním provozu,

nezpochybňoval ani formální proces rozhodování (vyvěšení návrhu a vyvěšení samotného opatření obecné povahy na úředních deskách odpůrce a osoby zúčastněné na řízení - § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu, projednání s dotčenými orgány podle § 77 odst. 3 téhož zákona), avšak pokud jde o proces vydání opatření obecné povahy a jeho náležitosti, pak tvrdil, že s ním nebyla projednána objízdná trasa a že odpůrce v odůvodnění opatření obecné povahy řádně nevypořádal jím vznesené námitky.

28. V dané věci je jednoznačné, že objízdná trasa byla v odůvodnění opatření obecné povahy jednoznačně identifikována označením parcelních čísel pozemků, na nichž se nachází. Tedy není sporu o tom, kudy tato objízdná trasa vede. Nadto byla její existence a skutečnost, že vede k zadnímu vjezdu střediska navrhovatele, prokázána fotografiemi při jednání soudu, jak uvedeno shora. Ostatně navrhovatel sám byl schopen objízdnou trasu přibližně změřit a následně vypočítat jemu vzniklé náklady s jejím používáním. Navrhovatel sám ani netvrdil existenci případné jiné objízdné trasy, která by přicházela v úvahu. Naopak uvedl, že mu místní úpravou dopravy byly „zablokovány“ všechny přístupné cesty. Tedy odpůrce neměl reálnou možnost zvažovat mezi vícero objízdnými trasami. Za této situace by projednání objízdné trasy s navrhovatelem nevedlo k jinému výsledku, proto ani nemohlo určení konkrétní objízdné trasy bez tvrzeného dostatečného projednání s navrhovatelem jemu způsobit újmu na jeho právech. Zjednodušeně řečeno, pokud by odpůrce projednal objízdnou trasu s navrhovatelem (míněno navrhovatel v tomto soudním řízení), výsledek, tedy doporučení objízdné trasy, by nedoznal změny. Nadto je třeba zdůraznit, že objízdná trasy není obsažena ve výroku opatření obecné povahy, není jeho zákonnou součástí, nýbrž je obsažena v odůvodnění opatření obecné povahy, což je samozřejmě s ohledem na zásadu rozumného uspořádání vztahů a s ohledem na nutnost šetření práv osob užívajících dosud místní komunikaci 8c-1, 9c, žádoucí.
29. Pokud navrhovatel tvrdí, že dosud nebylo správními orgány stanoveno, že se v případě polních cest, po nichž je objízdná trasa vedena, jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, pak k tomu krajský soud ve shodě s odpůrcem uvádí, že takové případné správní řízení je řízením deklaratorní povahy, tedy vyslovením existence veřejně přístupné účelové komunikace se její existence potvrzuje, nikoliv zakládá. Kdy jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci stanoví § 7 zákona o pozemních komunikacích, přičemž znaky veřejně přístupné účelové komunikace byly opakovaně stanoveny judikaturou správních soudů (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, čj. 5 As 27/2009-66, č. 2012/2010 Sb. NSS, ze dne 22. 12. 2009, čj. 1 As 76/2009-60, č. 2028/2010 Sb. NSS, ze dne 7. 4. 2011, čj. 2 As 84/2010-128, ze dne 9. 1. 2013, čj. 8 As 19/2012-42, ze dne 10. 3. 2016, čj. 7 As 252/2015-25, a ze dne 28. 1. 2016, čj. 10 As 242/2014-29). Podstatné je, že existence veřejně přístupné účelové komunikace není podmíněna formálním autoritativním vyslovením její existence správním orgánem podle § 142 odst. 1 zák. č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“). Domnívá-li se proto navrhovatel, že nemá právní titul k užívání polních cest, které jsou součástí objízdné trasy, pak jsou-li splněny podmínky veřejného užívání, což navrhovatel nespороval, ani taková okolnost nevyšla dosud najevo, pak specifický právní titul

k užívání objízdné trasy nepotřebuje. K tomu lze odkázat na právní větu z usnesení Nejvyššího soudu ze dne 11. 11. 2014, č. j. 28 Cdo 1911/2014: „*Pozemek v soukromém vlastnictví se veřejně přístupnou účelovou komunikací stává věnováním obecnému užívání. Institut obecného užívání je nutno chápat jako omezení vlastnického práva v zájmu uspokojení komunikační potřeby veřejnosti coby neomezeného okruhu osob. Je proto třeba rozlišovat mezi veřejnoprávním režimem obecného užívání a soukromoprávními tituly k užívání cizích pozemků, jež svědčí konkrétním osobám.*“ Ostatně navrhovatel sám tuto trasu vedoucí přes polní cesty užívá, což ani nevyvracel, jak ostatně vyplývá už z té skutečnosti, že má z této cesty zřízen příjezd do svého střediska zemědělského areálu (zadní příjezd), o jehož dopravní obslužnost v tomto soudním řízení jde.

30. Jak již uvedeno, existence objízdné trasy přes polní cesty specifikované v odůvodnění opatření obecné povahy byla prokázána rovněž fotografiemi příjezdu přes polní cesty k zadnímu vjezdu do předmětného střediska zemědělského areálu navrhovatele, které předložila osoba zúčastněná na řízení a které byly shlednuty při jednání soudu. Soud dále opakuje, že byly provedeny důkazy fotografiemi předloženými osobou zúčastněnou na řízení, z nichž je prokázáno, že navrhovatel disponuje ještě dalšími dvěma středisky v obci Rychnov na Moravě, v nichž provozuje svoji zemědělskou činnost. Tato okolnost je významná z toho pohledu, že dle tvrzení osoby zúčastněné na řízení a odpůrce může navrhovatel tato střediska používat k parkování zemědělských vozidel a strojů, přičemž středisko, o jehož dopravní obslužnost se jedná, je dle jejich mínění spíše administrativním centrem navrhovatele. To však navrhovatel odmítá, neboť tvrdí, že v uvedeném středisku má parkování zabezpečené proti odcizení a dále, že zde je nádrž pohonných hmot a nádrž pro postřiky na plodiny, jak doplnil ve svém vyjádření v průběhu soudního řízení. Dle shlednutých fotografií, které při jednání soudu předložil navrhovatel, soud uzavřel, že se jedná v případě nádrže na pohonné hmoty o mobilní zařízení, jehož přemístění je reálné, byť navrhovatel v této souvislosti vyčíslil náklady ve výši cca 500 000 Kč (aniž by nabídl důkazy o takové finanční náročnosti přemístění nádrže pro pohonné hmoty) a nemůže být samo o sobě důvodem pro vyslovení nezákonnosti opatření obecné povahy, obdobný závěr učinil soud i ve vztahu k nádrži na postřiky pro zemědělské plodiny.
31. Pokud jde o délku objízdné trasy a související vzniklé náklady (náklady na pohonné hmoty, přemístění nádrží, změna parkování v jiném středisku a případné zabezpečení proti odcizení), pak je třeba konstatovat, že navrhovatel je povinen strpět místní úpravu provozu, sleduje-li tato veřejný zájem, přičemž zvýšené náklady či délka objízdné trasy samy o sobě nejsou důvody, které by způsobily nezákonnost takové místní úpravy provozu na pozemních komunikacích. Je rovněž třeba připomenout, že se nejedná o řízení o deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace podle § 142 správního řádu, v němž je právě prostor pro posuzování srovnatelnosti alternativních cest. Tedy ohledně návrhové námitky vztahující se k existenci a použitelnosti objízdné trasy soud uzavírá, že tyto námitky navrhovatele nemohou zvrátit zákonnost opatření obecné povahy.
32. Pokud jde o materiální kvalitu vypořádání navrhovatelem vznesených námitek, které se v podstatě shodují s jeho návrhovými body uplatněnými v tomto soudním řízení, pak

obecně platí, že z jejich vypořádání musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje vydavatel opatření obecné povahy (zde odpůrce) podané námitky za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje předesílané skutečnosti za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené (analogické použití § 68 odst. 3 správního řádu, viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2023, č. j. 8 As 145/2021–51, bod 36, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2023, č. j. 8 As 81/2022-52, bod 23). V dané věci však odpůrce námitky navrhovatele v materiální rovině dostatečně vypořádal, neboť objasnil důvody, pro které jeho námitky považuje za nedůvodné. S těmito důvody se krajský soud ztotožňuje a dále se bude věnovat konkrétním návrhovým námitkám, které jsou totožné s námitkami uplatněnými ve správním řízení o vydání opatření obecné povahy. Soud přitom konstatuje, že při jednání soudu učinily obě strany sporu nesporným, že objekt č. p. 164 v Rychnově na Moravě ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení je památkově chráněným objektem, na který dopadá právní úprava zákona o státní památkové péči.

33. Navrhovatel tvrdil, že praskliny na objektu č. p. 164 v obci Rychnov na Moravě nejsou způsobeny dopravním provozem zemědělských vozidel a jejich příslušenství, resp. že takový provoz na pozemní komunikaci by neměl na stav objektu č. p. 164 vliv, tudíž je vydané opatření obecné povahy, jímž se omezuje rozměrově i váhově provoz na těsně přiléhající pozemní komunikaci nepřiměřené sledovanému účelu. K prokázání jeho tvrzení byl při jednání soudu proveden důkaz již shora uvedeným protokolem měření zrychlení. Měření přenosu zrychlení z komunikace na stavební objekt skrze akcelerometr (umístění čidla na objektu č. p. 164) bylo provedeno s cílem stanovit časové a frekvenční rozložení zrychlení, přičemž dle protokolu se zrychlení definuje jako technická seismicita působící na objekt při průjezdu zemědělské techniky v bezprostřední blízkosti stavebního objektu. Technickou seismicitu/zátěž pak lze dle protokolu definovat jako zátěž stavebního objektu vyvolanou průjezdem zemědělské techniky se specifickou rychlostí a hmotností v jejím bezprostředním okolí po komunikaci nižší kategorie s výmoly (str. 3 protokolu). Dle protokolu byla použita tato zemědělská technika: kolový traktor a přívěs o celkové hmotnosti 42740 kg. Čidlo měření bylo umístěno na rohu objektu č. p. 164, na zdivu v bezprostřední blízkosti místní komunikace ve vzdálenosti 1 m, ve výšce cca 30 cm nad úrovní vozovky. Dle závěru protokolu o měření zrychlení, které bylo provedeno podle interní metodiky pro měření síly, dráhy, zrychlení a tlaku, toto měření „orientačně“ prokázalo zanedbatelný význam průjezdu zemědělské techniky (buzení) na odezvu stavebního objektu č. p. 164. Dynamická odezva stavebního objektu je dle protokolu zanedbatelná. Výsledky měření jsou však zjevně podmíněny zařazením objektu do příslušné kategorie dle odolnosti stavebního objektu (tabulka 7.1 protokolu). V závěru protokolu je však výslovně uvedeno: „Pro objektivní zhodnocení vlivu dopravy na dynamickou odezvu stavebního objektu č. p. 164 je nutné provést dodatečné měření, které: Bude probíhat delší dobu (21 až 3 dny) a zohlední průjezd vozidel o rozličných hmotnostech a rychlostech průjezdu kolem stavebního objektu č. p. 164. Bude realizováno v jednotlivých částech (patrech) stavebního objektu č. p. 164 za účelem stanovení dynamické odezvy na jednotlivých podlažích stavebního objektu č. p. 164.“ Krajský soud zhodnotil tento důkaz

s ohledem na právě citovaný závěr jako nedostatečný ve vztahu k prokázání tvrzení navrhovatele, že provozem jeho zemědělské techniky (zemědělských vozidel a přívěsů) nemůže dojít ke zhoršení statiky objektu č. p. 164, případně dokonce k jeho zřícení. Je totiž evidentní, že výsledek měření je pouze orientační, jak sám protokol uvádí, není s to kvantifikovat reálně hrozící dopady neomezeného dopravního provozu, tedy v případě, že by nebyla omezena průjezdnost pozemní komunikace místní úpravou dopravního značení. Je přitom zcela zřejmé, že zemědělská technika (traktory, traktory s přívěsy, kombajn) by tuto komunikaci používaly zejména v sezóně polních prací nikoli nahodile, nýbrž pravidelně. Vliv na objekt č. p. 164 tedy ani s ohledem na případnou vytíženost pozemní komunikace zemědělskou technikou nelze posuzovat na základě projetí zemědělské techniky tam a zpět. Neboť, jak vyplývá z návrhu samotného, navrhovatel užívání této komunikace zemědělskou technikou, považuje za velmi podstatné pro své podnikání. Tedy krajský soud uzavřel, že tento důkaz nemá vliv na skutkový závěr o tom, že objekt č. p. 164 v obci Rychnov na Moravě je v takovém stavebně-technickém stavu, který vyžaduje s ohledem na bezpečnost a plynulost silničního provozu a s ohledem na ochranu zdraví a majetku omezení provozu po přilehlé místní komunikaci, jak uvedeno ve vydaném opatření obecné povahy, tedy do 10 t a do 2. 75 m. Tedy ohledně skutečného stavu budovy a její reálné prognózy v případě zachování provozu na pozemních komunikacích v režimu před vydáním opatření obecné povahy, je zde pouze validní důkaz, který předložila osoba zúčastněná na řízení již k návrhu na vydání opatření obecné povahy, a to *„Zápis z opakované prohlídky domu statikem, ke zjištění vývoje statických poruch domu“* ze dne 16. 3. 2023 vyhotovený autorizovaným inženýrem pro statiku a dynamiku staveb Ing. J. M..

34. Z této listiny se podává a navrhovatel to ani nesporeoval, že již v roce 2014 byl vypracován stavebně-technický průzkum a statické posouzení stávajících nosných konstrukcí domu č. p. 164 v obci Rychnov na Moravě, v roce 2021 byl objekt zaplaven vodou. Objekt pochází pravděpodobně z počátku 17. století, od 14. 4. 1964 je zapsán jako „Rychta“ v seznamu nemovitých kulturních památek. Na základě porovnání fotografií z roku 2014 a současného stavu bylo konstatováno nepatrné zhoršení stavu nosného zdiva prvního nadzemního podlaží a nově drobné trhliny v omítkách východního štítu. Jako nejpravděpodobnější příčina trhlin byl určen provoz těžkých vozidel po místní komunikaci těsně přiléhající k objektu č. p. 164. Dále byl shledán havarijní stav kamenného zdiva valené klenby sklepa pod místnostmi č. 109 a č. 110 přiléhající k místní komunikaci a havarijní stav nosného zdiva prvního nadzemního podlaží jihovýchodní části objektu, založeného na této klenbě. Statik z těchto důvodů: *„Důsledně doporučuje vyloučit těžkou dopravu z bezprostředního okolí domu.“* Nelze dle něj vyloučit *„zřícení domu.“* Konkrétně doporučil odsunout komunikaci cca o 2 až 3 m od objektu tak, aby zvýšenými zemními tlaky od dopravy nebylo namáháno obvodové zdivo suterénu, a omezit váhový limit projíždějících vozidel na max. cca 10 tun. Současně vyslovil požadavek na omezení vstupu osob do jihovýchodní části objektu pouze na případy nutnosti za zvýšené opatrnosti.

35. Krajský soud konstatuje, že nepřehlédl, že odpůrce ve vydaném opatření obecné povahy hovořil o „*statickém posudku*“, ačkoli posouzení není jako posudek označeno. Navrhovatel takovou námitku vznesl ve svém vyjádření v průběhu soudního řízení. Nicméně, s ohledem na obsah posouzení a s ohledem na vyhotovení k tomu kompetentní osobou (autorizovaný inženýr pro posouzení dynamiky a statiky staveb) považuje soud tuto listinu za dostatečný důkaz faktického stavebně-technického stavu budovy č. p. 164 a současně za dostatečný důkaz o tom, že hrozbu zhoršení či dokonce zřícení objektu je nutno odvrátit právě doporučeným vychýlením komunikace od této budovy a váhovým omezením projíždějících vozidel do 10 t. Tedy soud považuje tento zápis k tomu odborně způsobilé osoby za dostatečný zákonný důkaz o tom, že stav budovy č. p. 164 bylo nutno akutně řešit. Není proto rozhodné, že tento akutní stav ohrožující bezpečnost osob i vozidel pohybujících se v bezprostřední blízkosti je důsledkem určitého vývoje a souhry vícero vlivů (stáří budovy, materiál zdiva, záplavy, provoz těžkých vozidel v bezprostřední blízkosti). Jestliže pozemní komunikace vede v bezprostřední blízkosti objektu č. p. 164 a je prokázáno nebezpečí zřícení při zachování stávajícího provozu těžkých vozidel, pak se odpůrce nemohl „*zbavit*“ povinnosti vyřešit dopravní situaci, která je prokazatelně příčinou ohrožení veřejného zájmu na zdraví a majetku účastníků silničního provozu, jednoduše tím, aby inicioval konání stavebního úřadu jako orgánu státního stavebního dozoru. Takový postup by totiž nebyl dostatečný, neboť by nevyřešil akutní ohrožení účastníků silničního provozu, o které zde jde především. Protože jde o ohrožení účastníků silničního provozu, bylo na místě, aby situaci řešil právě odpůrce (odbor dopravy odpůrce) změnou úpravy provozu na místních komunikacích.
36. Nyní blíže ke shora již uvedenému algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy, které slouží jako vodítko soudního přezkumu, který je však vázán, tedy pohybuje se vždy v mantinelech návrhových bodů. Soud tedy toliko shrnuje, že odpůrce měl pravomoc vydat opatření obecné povahy a že nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti, jak plyne z § 124 odst. 6, § 77 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu, stejně tak dodržel lhůty pro zveřejnění návrhu a samotného opatření obecné povahy, vycházel ze stanoviska Policie ČR podaného podle § 77 odst. 3 zákona o silničním provozu, přičemž tyto skutečnosti navrhovatel ani nesporel. Navrhovatel však namítal určité vady řízení spočívající v nedostatečném materiálním vypořádání námitek, které jemu příslušely jako vlastníku přilehlého střediska zemědělského areálu, do něhož má nyní omezen příjezd. K tomu se již soud vyjádřil shora, když tento závěr navrhovatele nesdílí, neboť odpůrce se s námitkami vypořádal v odůvodnění opatření obecné povahy zcela zřetelným a přezkoumatelným způsobem, přičemž s jeho skutkovými i právními závěry se soud ztotožňuje. Soud nespatřuje ani rozpor opatření obecné povahy se zákonem (čtvrtý krok algoritmu - materiální kritérium), neboť opatřením obecné povahy se stanoví místní úprava provozu na místní komunikaci, přičemž v daném případě odpůrce sledoval zejména veřejný zájem na bezpečnosti účastníků silničního provozu, jak zákon předpokládá v § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu: *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.

37. Jak uvedeno, ohrožení veřejného zájmu na bezpečnosti silničního provozu, resp. jeho účastníků na zdraví, životě a majetku, má soud za prokázané na základě posouzení autorizovaného inženýra. Tedy nejedná se o pouhou proklamaci ochrany veřejného zájmu na bezpečnosti a plynulosti silničního provozu bez faktického podkladu, jak tomu bylo např. ve věci řešené Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 7. 1. 2009, č. j. Ao 3/2008-100, v němž soud dospěl k závěru, že ani z obsahu správního spisu nevyplynul zřetelný důvod pro dané omezení, důvodem byla totiž spíše „*obava ze zhoršení technického stavu vozovky.*“ Proto ani dále citovaný a v uvedeném rozsudku vyslovený závěr, na který odkazoval navrhovatel, nelze považovat za přílehlavý pro nyní posuzovanou věc: „*Takováto obava však představuje nepřiměřený zásah z hlediska sledovaného cíle, a tedy porušení citovaného principu proporcionality v užším smyslu. Při podobných zásazích je totiž nutno vždy poměřovat v kolizi stojící práva a hodnoty. V daném případě je tímto právem na straně jedné právo navrhovatele vlastnit a využívat předmětný areál k podnikatelské činnosti; zájmem obce je zase garantovat odpovídající technický stav pozemní komunikace. Trvalé řešení problému brozícího opotřebení komunikace (které navíc odpůrce nijak nedoložil) však nemůže v daném konkrétním případě spočívat ve faktickém vyloučení dopravy na ní, nýbrž je třeba hledat jiné způsoby řešení, kterými k zásahu do právní sféry navrhovatele nedojde buď vůbec anebo v minimální míře. Tímto jiným řešením může být např. oprava, příp. přebudování, komunikace (v této souvislosti není nevýznamné, že podle předložených podkladů se ani sám navrhovatel nikterak nebránil své finanční spoluúčasti na takovémto způsobu řešení).*“ V nyní posuzované věci je totiž dáno akutní nebezpečí zřícení budovy č. p. 164, nejedná se pouze o prevenci před nadměrným opotřebením komunikace. Zúžení komunikace a hmotnostní omezení vozidel pro místní komunikaci 9c přitom bylo provedeno dle doporučení odborné autorizované osoby, tedy jen v takovém rozsahu a takovým způsobem, jak to nezbytně vyžaduje bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích (§ 78 odst. 2 zákona o silničním provozu).
38. To mimo jiné znamená, že navrhovatel má do svého střediska zemědělského areálu zachovaný příjezd po místní komunikaci 9c osobními vozidly a ostatními vozidly s hmotností do 10 t a do šíře 2,75 m, tedy lze do střediska po této místní komunikaci jet i kolovým traktorem, který byl použit při shora uvedeném měření zrychlení, neboť dle tabulky v protokole měření zrychlení uvedené je hmotnost traktoru tovární značky John Deere 7, 15 t a šíře 2,5 m. Při jednání soudu přitom navrhovatel uvedl, že používá dva malé traktory, čtyři velké traktory o šíři 2,9 m a kombajn o šíři 3,9 m. Tyto technické údaje, stejně tak jako údaje ohledně používaných přívěsů, nebyly nijak prokázány. Navrhovatel přitom specifikoval přívěsy, které používá a zpravidla je ve středisku, o jehož zpřístupnění se jedná, stejně jako kombajn, parkuje v zimě a v době používání po dobu přibližně šesti měsíců. Rozměry těchto přívěsů dle navrhovatele neumožňují jejich přepravu po zúžené komunikaci. Osoba zúčastněná na řízení k tomu uvedla, že vlastní podvozky při přepravě těchto přívěsů jsou zvednuté, tedy mohou projet i po zúžené komunikaci. Tvrzení navrhovatele, že mu opatření obecné povahy znemožňuje přepravu

těchto přívěsů zůstalo neprokázáno v rovině tvrzení. Nadto soud připomíná, že navrhovatel může používat objízdnu trasu k zadnímu vjezdu do střediska, tedy vjezd z polností.

39. K tomu je třeba uvést, že zákon neukládá zajištění plnohodnotného příjezdu, zákon vymezuje možnost použití dopravního značení minimalizací rozsahu a způsobu co do nutnosti z hlediska bezpečnosti a plynulosti silničního provozu či jiného důležitého veřejného zájmu (§ 78 odst. 2 zákona o silničním provozu). Jsou-li tyto podmínky splněny, a soud již shora uvedl, že má za to, že v této věci splněny jsou, pak není rozhodné, zda a v jakém rozsahu má navrhovatel zachovaný příjezd do svého střediska zemědělského areálu. To, že ho má zachován alespoň pro „malé traktory,“ které používá dva, dokládá rozsah jeho omezení v podnikání a v možnosti užívat uvedené středisko.
40. Pokud jde o posouzení pátého kroku algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy, kterým je proporcionalita přijatého řešení, lze mít za to, že právě tímto směrem mířila většina navrhovatelových námitek jak ve správním řízení, tak v návrhu na zahájení soudního řízení. Navrhovatel jednak tvrdil, že byl vůči němu diskriminačním způsobem upřednostněn soukromý zájem obce Rychnov na Moravě (osoba zúčastněná na řízení), která je vlastníkem objektu č. p. 164 a jednak, že dojde k přesunutí části finanční zátěže, kterou by měla nést obec ve formě investice na objekt č. p. 164 na navrhovatele tím, že mu vzniknou vyšší náklady na dopravu. Navrhovatel měl za to, že je třeba poskytnout jeho vlastnickému právu a právu podnikat stejnou intenzitu právní ochrany jako zájmu na ochraně objektu č.p. 164.
41. Jak navrhovatel správně uvedl, test proporcionality cílí na poměření účinnosti a přijatelnosti zvoleného řešení s ohledem na jeho dopady do zaručených práv třetích osob. V dané věci se dostávají do konkurence nikoli vlastnické právo obce na straně jedné a vlastnické právo navrhovatele a právo navrhovatele na podnikání na straně druhé, jak navrhovatel opakovaně uvádí, nýbrž v dané věci jde o ochranu veřejného zájmu na bezpečnosti a rovněž plynulosti silničního provozu, přičemž do popředí zřetelně vystupuje zájem na bezpečnosti účastníků silničního provozu a vedle toho je zde rovněž reflektován zájem na ochraně kulturní památky ve smyslu § 1 odst. 1 zákona o státní památkové péči, podle kterého *stát chrání kulturní památky jako nedílnou součást kulturního dědictví lidu, svědectví jeho dějin, významného činitele životního prostředí a nenahraditelné bohatství státu.* V § 9 odst. 3 zákona o státní památkové péči je pak stanoveno, že *organizace a občané, i když nejsou vlastníky kulturních památek, jsou povinni si počínat tak, aby nezpůsobili nepříznivé změny stavu kulturních památek nebo jejich prostředí a neohrožovali zachování a vhodné společenské uplatnění kulturních památek.* Podle čl. 35 odst. 3 Listiny základních práv a svobod přitom platí, že *při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.* Vzhledem k tomu, že se jedná o veřejný zájem, primárně na bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, tedy o kvalifikovaný zájem společnosti, nikoli o ochranu vlastnictví obce, je této ochraně zákonodárcem přiznána priorita. Ta je však omezena právě podmínkami testu proporcionality. K tomu

je ještě třeba dodat, že vlastnictví obce, jehož předmětem je objekt č. p. 164 v Rychnově na Moravě, je soukromým vlastnictvím, ale to není pro posouzení této věci podstatné. Jak již právě vyloženo, nejde zde totiž o koncept ochrany jednoho vlastnického práva na úkor druhého, jak naznačuje navrhovatel.

42. Nyní ke splnění podmínek testu proporcionality v dané věci. V této věci přitom nemohla být situace řešena snížením rychlosti vozidel ani rekonstrukcí vozovky, neboť z odborného posouzení je jednoznačné nebezpečí dáno již samotnou hmotností vozidel, případně jejich rozměry, pohybují-li se v bezprostřední blízkost objektu č. p. 164. Stejně tak z důvodů popsaných v odůvodnění opatření obecné povahy, které soud hodnotí jako plně racionální (plynový uzávěr a ochranné pásmo, historický kámen, parkovací plocha), nebylo reálné uvažovat o přeložení místní komunikace.
43. Nadto nelze dovodit, že by opatření obecné povahy bylo namířeno, tedy cílilo proti navrhovateli, jeho omezení vlastnického práva a práva podnikat není účelem, nýbrž důsledkem vydaného opatření obecné povahy (opačně tomu bylo např. ve věci řešené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2016, č. j. 7 As 39/2016 - 47). Smysl umístění dopravních značek tak nebyl samoučelný nebo šikanózní, ale naopak byl racionální a opodstatněný legitimním důvodem, a to ochranou důležitého veřejného zájmu (opačně tomu bylo ve věci řešené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2018, č. j. 10 As 336/2017 - 46).
44. V této věci bylo opatření obecné povahy zvoleno jako vhodný nástroj, neboť bylo prokázáno, že provoz na místní komunikaci ovlivňuje negativním způsobem stav objektu č. p. 164, který se stal reálnou hrozbou pro bezpečnost účastníků silničního provozu, tedy mezi provozem na místní komunikaci a stavem objektu, který se stal hrozbou pro účastníky silničního provozu, byla dána logická souvislost. Obec však sama v rámci své samostatné působnosti nemá možnost ovlivnit charakter provozu na místní komunikaci, proto návrh na vydání opatření obecné povahy silničně-správnímu orgánu, který je k takovému postupu oprávněn dle zákona o silničním provozu a následně vydání opatření obecné povahy je třeba hodnotit jako vhodný nástroj řešení. Možnosti pramenící v aktivování kontrolní činnosti stavebního úřadu (opatření k nápravě podle § 295 zák. č. 283/2021 Sb., stavebního zákona) by nemohly samy o sobě z hlediska bezpečnosti provozu vést k uspokojivému výsledku, neboť provoz těžkých vozidel nad 10 t by nadále působil, tudíž by nebyla zajištěna efektivní ochrana bezpečnosti účastníků silničního provozu. Vedle toho je zde otázka časové náročnosti a jak bylo odpůrcem v odůvodnění opatření obecné povahy, tak při jednání soudu obcí Rychnov na Moravě (osoba zúčastněná na řízení) uvedeno, že obec nemá finanční prostředky na opravu objektu č. p. 164, její roční rozpočet je cca 14,5 milionů Kč a před několika lety zpracovaný rozpočet na opravu objektu činil 40 milionů Kč. Horizont získání finančních prostředků na opravu objektu č. p. 164 tedy není znám a je odvislý od získání dotačního titulu, přičemž obec v této souvislosti na žádnou konkrétní dotační výzvu konkrétního poskytovatele dotace dosud nereagovala. Tím ovšem nemá být řečeno, že se povinnosti dle stavebního zákona

z titulu vlastnictví objektu č. p. 164 na obec nevztahují. Obdobně dopadají na obec jako na vlastníka nemovitosti č. p. 164 rovněž povinnosti dle zákona o státní památkové péči.

45. Uvedené okolnosti jsou dle soudu rozhodné též pro vypořádání té námitky navrhovatele, že místní úprava provozu měla být časově omezena. Pokud by měla být úprava dopravního značení dopředu časově omezena, pak by se mělo jednat o úpravu přechodnou, jak odpovídá znění § 61 odst. 3 zákona o silničním provozu: *Přechodná úprava provozu na pozemních komunikacích je úprava provozu na pozemních komunikacích provedená přenosnými dopravními značkami svislými, přechodnými dopravními značkami vodorovnými, světelnými signály a dopravními zařízeními.* Avšak vzhledem k tomu, že uvedené okolnosti v dané věci neumožňují učinit racionální závěr o tom, na jak dlouho je úprava dopravy potřeba, bylo zcela důvodné, a tedy potřebné zvolit místní úpravu dopravního značení, jako odpovídá § 61 odst. 2 zákona o silničním provozu: *Místní úprava provozu na pozemních komunikacích je úprava provozu na pozemních komunikacích provedená dopravními značkami, světelnými, případně i doprovodnými akustickými signály nebo dopravními zařízeními.* Zatímco místní úprava používá dopravní značky, přechodná úprava používá přenosné dopravní značky. Jen stěží by bylo možno odůvodnit v dané věci jakékoli konkrétní časové vymezení. Stanovení slovním vyjádřením „do doby ukončení opravy“ či obdobným vyjádřením by neurčitost s ohledem na nedostatek financí obce fakticky neodstranilo. Dále nelze opomenout, že není vůbec jisté, zda s ohledem na možné vlivy silničního provozu po opravě objektu č. p. 164 bude moct pozemní komunikace vést opět po téže trase a v téže šíři, jak tomu bylo původně. Všechny tyto aspekty, které rozumně nebylo možno zhodnotit, podporují vhodnost a potřebnost použití místní úpravy provozu na dotčené místní komunikaci bez časového omezení.
46. Pokud jde o kritérium minimalizace zásahů, bylo již výše uvedeno, že navrhovateli zůstává zachován příjezd osobními vozidly a ostatními vozidly do 10 t, splňují-li rovněž rozměrové požadavky, tedy šíři do 2,75 m. Odpůrce se přitom řídil názorem odborně způsobilé osoby, nedopustil se v tomto ohledu libovůle či excesivního omezení průjezdu kolem objektu č. p. 164. Tedy zákaz byl stanoven právě s ohledem na minimalizaci zásahů do užívání komunikace a ve svém důsledku tedy i do práva navrhovatele na vlastnictví (resp. přístupu k vlastnictví) a práva na podnikání.
47. Konečně je třeba zodpovědět otázku přiměřenosti následku ve vztahu ke sledovanému cíli. Následkem je jisté omezení navrhovatele v dosavadním přístupu k vlastnictví a rovněž ve způsobu podnikání, když je nucen pro vozidla přesahující stanovené limity užívat objízdnou trasu. Sledovaným cílem bylo jednoznačně zajištění bezpečnosti účastníků silničního provozu, resp. odvrácení reálně hrozícího nebezpečí. Je tedy jednoznačné, že ochrana života a zdraví, včetně ochrany života a zdraví navrhovatele či jeho zaměstnanců, jako nejvyšší hodnoty, je důvodem omezení dopravy, které je namířeno proti neurčitému počtu adresátů, tedy okruhu uživatelů komunikace, přičemž ale reálně dopadne zejména na navrhovatele.
48. Tedy krajský soud uzavírá, že uvedené opatření obecné povahy splňuje i pátý krok algoritmu, a to test proporcionality.

VI. Závěr a náklady řízení

49. Soud tedy uzavírá, že základní návrhové body, na kterých je vystavěno navrhovatelovo tvrzení o zkrácení jeho vlastnického práva a práva podnikání, nebyly důvodné, a proto soud návrh podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. zamítl (výrok I).
50. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., dle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Navrhovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.
51. Odpůrce byl ve věci sice úspěšný, avšak vzhledem k tomu, že se jedná o správní orgán, přičemž s ohledem na velikost rozhodovacího aparátu správního orgánu platí zásada, že správní orgán má být schopen vlastními pracovníky obhájit svá vydaná rozhodnutí. K tomu lze odkázat na náleze Ústavního soudu ze dne 24. 11. 2009, sp. zn. IV. ÚS 1087/09, N 243/55 SbNU 349: „*V souladu s nálezem Ústavního soudu ve věci sp. zn. I. ÚS 2929/07 je nutno zdůraznit, že tam, kde k hájení svých zájmů je stát vybaven příslušnými organizačními složkami finančně i personálně zajištěnými ze státního rozpočtu, není důvod, aby výkon svých práv a povinností v této oblasti přenášel na soukromý subjekt, jímž byl advokát, a pokud tak přesto učiní, pak není důvod pro uznání takto mu vzniklých nákladů jako účelně vynaložených.*“ Odpůrce přitom soudu ani neuvedl žádné mimořádné okolnosti, pro něž by se měl soud od tohoto ustáleného názoru odchýlit. Proto soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok II).
52. Osoba zúčastněná na řízení neuplatnila právo na náhradu nákladů řízení, přičemž platí podle § 60 odst. 5 s. ř. s., že osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, nejsou-li zde důvody zvláštního zřetele hodné. Soud proto rozhodl tak, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok III.).

Poučení:

Rozsudek, který byl doručen účastníkům, je v právní moci.

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 20. března 2024

JUDr. Petra Venclová, Ph. D. v. r.
předsedkyně senátu