



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců Mgr. Jana Kratochvíla a JUDr. Jakuba Camrdy ve věci navrhovatelek: **a) České přístavy, a. s.**, se sídlem Jankovcova 16a, Praha 7, **b) T-PORT, spol. s r.o.**, se sídlem Jankovcova 16a, Praha 7, zastoupena Mgr. Filipem Buchtou, advokátem se sídlem Jungmannova 24, Praha 1, proti odpůrci: **Městský úřad Kolín**, se sídlem Karlovo náměstí 78, Kolín, zastoupen JUDr. Borisem Jančákem, advokátem se sídlem Mostní 77, Kolín, **za účasti:** město Kolín, se sídlem Karlovo náměstí 78, Kolín, zastoupené JUDr. Borisem Jančákem, advokátem se sídlem Mostní 77, Kolín, v řízení o kasačních stížnostech navrhovatelek proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 28. 3. 2024, č. j. 43 A 13/2022-103,

t a k t o :

- I. Kasační stížnosti **se zamítají**.
- II. Odpůrci **se** náhrada nákladů řízení o kasačních stížnostech **nepřiznává**.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatelka a) provozuje veřejný přístav Kolín. Navrhovatelka b) v tomto přístavu provozuje terminál kombinované dopravy. Přístav se nachází na levém břehu řeky Labe ve městě Kolín.

[2] Odpůrce opatřením obecné povahy ze dne 3. 2. 2021 stanovil místní úpravu provozu na pozemních komunikacích. U okružní křižovatky Ant. Kaliny a Na Louži v Kolíně a na křižovatce silnic II/125 a II/328 u obce Ovčáry má být umístěno svislé dopravní značení B4 (Zákaz vjezdu nákladních automobilů) s uvedením údaje „12 t“, a to současně s dodatkovou tabulkou E14 (Tranzit).

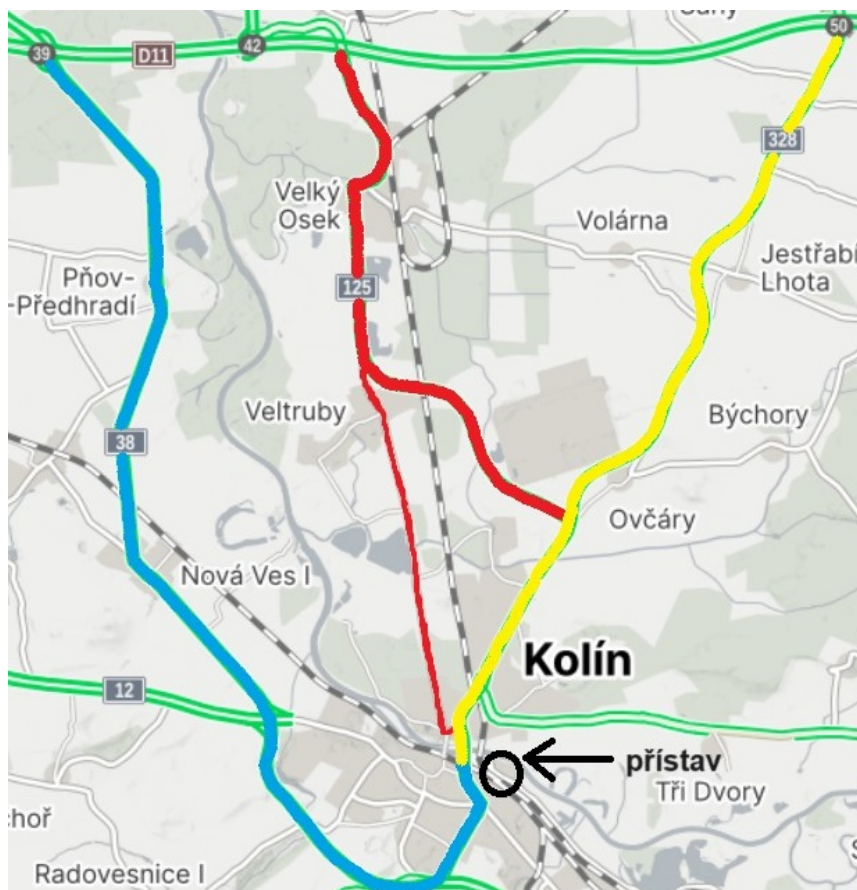
[3] Odpůrce uvedl, že opatřením zamezuje vjezdu tranzitní nákladní dopravy nad 12 t „do tahu silnice II/125 z Kolína a její přeložky z Ovčár směr Velký Osek k dálnici D11. Jedná se tak o dopravní omezení vymezené úseky od okružní křižovatky silnice II/125 s ulicí Ant. Kaliny v Kolíně směr Velký Osek k dálnici D11 a od okružní křižovatky přeložky silnice II/125 se silnicí II/328 a její přeložkou u Ovčár směr Velký Osek rovněž k dálnici D11.“ Zároveň stanovil podmínky pro instalaci tohoto dopravního značení. Podle podmínky č. 2 musí být nejdříve požádáno o obdobný zákaz na obchvatu obce Jestřábí Lhota směrem na Velký Osek, aby nedocházelo k odklonu tranzitní dopravy tímto směrem. Podle podmínky č. 3 realizace opatření musí být provedena až v koordinaci s obdobnou úpravou ve směru od D11 na Velký Osek, k čemuž je místně příslušný jiný správní orgán.

[4] Opatření odpůrce přijal z důvodu potřeby vyloučit objíždění zpoplatněného úseku silnice I/38 (úseku mezi Kolínem a D11) po nezaplatněné komunikaci II/125 přes obec Velký Osek. V důsledku tohoto opatření zároveň dojde ke snížení negativ z těžké dopravy v obci Velký Osek, a naopak k efektivnějšímu využití silnice II/328 jakožto silničního přivaděče k dálnici D11 od okružní křižovatky u Ovčár. Silnice II/328 byla v úseku mezi Ovčáry a dálnicí D11 před lety rekonstruována právě z důvodu potřeby zajištění odpovídající dopravní obsluhy tehdy vznikající průmyslové zóny. Jako alternativní trasa pro komunikace, které budou po instalaci dopravního značení tranzitní nákladní dopravě uzavřeny, tak může sloužit buď silnice I/38, anebo silnice II/328.

[5] K námitkám navrhovatelek odpůrce v odůvodnění opatření odmítl, že by bylo stanovení místní úpravy nesrozumitelné. Výklad navrhovatelek, podle nichž je zákaz tranzitu ukončen nejbližší křižovatkou, považoval za mylný. Uvedl, že dodatková tabulka E 14 „Tranzit“ upřesňuje dopravní značení, pod kterým je umístěna a je nutno si v tomto spojení zákaz tranzitní nákladní dopravy nad 12 t vyložit tak, že se vztahuje na úsek silnice označený tímto způsobem z obou směrů omezení. Odpůrce dále vyjádřil přesvědčení, že navrhovatelky nebudou přijatým opatřením nijak přímo dotčeny, neboť k silnicím uzavřeným pro tranzitní nákladní dopravu existuje adekvátní alternativa.

[6] Krajský soud v Praze zamítl návrhy navrhovatelek na zrušení tohoto opatření obecné povahy. Opatření neshledal nepřezkoumatelným ani nepřiměřeným. Důsledky opatření krajský soud shrnul na následující mapce. Červenou čarou vyznačil trasy, které mají být pro tranzitní těžkou nákladní dopravu zakázány. Žlutou a modrou barvou poté označil alternativní povolené trasy.

pokračování



II. Obsah kasačních stížností a vyjádření účastníků

[7] Obě navrhovatelky (stěžovatelky) podaly proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Kasační stížnosti mají téměř identické znění. Konkrétně stěžovatelky vznášejí především námitky nepřezkoumatelnosti. Opatření obecné povahy považují za nepřezkoumatelné jak pro nesrozumitelnost, tak pro nedostatečné odůvodnění. Krajský soud pochybil, pokud jej pro tuto vadu nezrušil. Sám rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Krajský soud také dle stěžovatelek chybně shledal opatření obecné povahy přiměřeným.

[8] Odpůrce ani osoba zúčastněná na řízení se ke kasačním stížnostem nevyjádřili.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] K přezkoumatelnosti Nejvyšší správní soud úvodem konstatuje, že podle ustálené judikatury nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí či opatření pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76). Zrušení správního aktu pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze správní akt meritorně přezkoumat. Na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů nelze klást nepřiměřeně vysoké požadavky (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013 č. j. 1 Afs 92/2012-45, bod 28).

[10] Obdobně zrušení rozsudků krajských soudů pro nepřezkoumatelnost připadá v úvahu výjimečně, není-li z odůvodnění rozhodnutí krajského soudu vůbec patrné, jak soud hodnotil podstatné důvody či skutečnosti uplatněné v rámci žalobních (návrhových) bodů. Naopak nelze považovat za nepřezkoumatelné takové rozhodnutí krajského soudu, z jehož odůvodnění lze (byť i zohledněním celkového kontextu důvodů uvedených v odůvodnění) seznát, jaký názor krajský soud zaujal vůči důležitým skutkovým a právním otázkám podstatným pro rozhodnutí projednávané věci. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů nemůže být založena tím, že odůvodnění krajského soudu je pouze stručné či argumentačně chudé, popř. že krajský soud nevyvracel každý dílčí argument uplatněný účastníky (usnesení rozšířeného senátu Nejvyšší správní soud ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, bod 29). Správnost a úplnost skutkových a právních úvah, na nichž odpůrce a krajský soud svá rozhodnutí založili, je potom otázkou zákonnosti jejich rozhodnutí, nikoli přezkoumatelnosti.

[11] K nyní posuzovaným kasačním stížnostem Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatelky právě uvedené principy přehlíží. V kasačních stížnostech namítají prakticky pouze nepřezkoumatelnost jak rozsudku krajského soudu, tak opatření odpůrce. Rozebírají každý detail a v každém náznaku neúplnosti či rozporu spatřují nepřezkoumatelnost. Samotné zákonnosti z věcného hlediska se věnují pouze okrajově. Nepřezkoumatelnost opatření však nezpůsobuje subjektivní pocit účastníka, že odůvodnění by mohlo být podrobnější. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve výše citovaném usnesení č. j. 2 As 196/2016-123 přitom trefně zdůraznil, že „přezkoumatelnost“ rozhodnutí krajského soudu není hodnotou sama o sobě. Zrušení rozhodnutí krajských soudů zpravidla pro účastníky/osoby zúčastněné na řízení, včetně toho, který podává kasační stížnost, neznamená žádný přínos. Výsledkem je naopak pravidelně prodloužení a prodražení soudního řízení. I proto je nutné k aplikaci kasačního důvodu spočívajícího v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů přistupovat krajně zdrženlivě (bod 30). Stěžovatelky by tak neměly bazírovat na drobnostech, ale měly by se snažit odůvodnění rozhodnutí pochopit a zaměřit svou argumentaci proti rozsudku krajského soudu a opatření na věcné otázky.

[12] Prizmatem těchto principů Nejvyšší správní soud posoudil námitky stěžovatelek. Stěžovatelky kombinují námitky nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu a opatření odpůrce. Námitky jsou vzájemně provázané. Soud je tedy posoudí společně. Nakonec pokud by krajský soud přezkoumal nepřezkoumatelné rozhodnutí nebo opatření správního orgánu, zatížil by nepřezkoumatelností i své rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006-91).

[13] Nejvyšší správní soud nesdílí názor stěžovatelek, že opatření odpůrce je nesrozumitelné. Z výroku opatření a jeho odůvodnění je zřejmé, čeho má opatření dosáhnout: zákazu vjezdu tranzitní dopravy nad 12t na silnici II/125 mezi Ovčáry a dálnicí D 11 a silnici 12557 mezi Kolínem a napojením na silnici II/125 (viz červeně vyznačené úseky na mapě výše). Tím má být tato doprava mezi Kolínem a dálnicí D 11 odkloněna buď na silnici první třídy I/38 nebo na zrekonstruovanou silnici II/328. Toho má být docíleno umístěním značek zákazu vjezdu vozidel nad 12t s dodatkovou tabulkou „Tranzit“ jak ze strany Kolína, tak D 11.

pokračování

[14] Není vadou, že napadené opatření umisťuje pouze značky ze strany Kolína. Jak odpůrce v odůvodnění opatření uvedl, není v jeho působnosti umístit značky ze strany D11, neboť k tomu je místně příslušný jiný úřad. Právě proto však stanovil podmínku č. 3 realizace opatření, tedy nutnost koordinace se shodným opatřením ze strany dálnice D11. Takové řešení je dle Nejvyššího správního soudu logické a vlastně jediné možné. Odpůrce nemohl umístit značky i u dálnice D 11.

[15] S tím souvisí další namítaný rozpor v opatření odpůrce. Podle stěžovatelek tímto opatřením nelze účelu dosáhnout, neboť zákaz platí pouze k nejbližší křižovatce. Na tuto argumentaci však odpůrce v odůvodnění opatření srozumitelně a přesvědčivě reagoval. Uvedl, že dodatková tabulka „Tranzit“ způsobuje, že zákaz na hlavní značce platí ke stejné značce z druhého směru. Takový výklad je dle Nejvyššího správního soudu správný.

[16] Stěžovatelky mají pravdu, že podle § 3 odst. 3 vyhlášky č. 294/2015 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích platí, že *zákaz, omezení nebo příkaz je ukončen nejbližší křižovatkou nebo příslušnou dopravní značkou*. Toto obecné pravidlo se však logicky neuplatní pro značky zakazující vjezd tranzitní dopravy, které jsou v tomto ohledu *lex specialis*. Pokud by totiž zákaz vjezdu s dodatkovou tabulkou „Tranzit“ přestal platit na další křižovatce, tak takový výklad by byl pro řidiče ještě mnohem restriktivnější, v rozporu s cíli opatření.

[17] Podle § 24a odst. 2 písm. a) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích se za tranzitní nákladní dopravu nepovažuje užití pozemní komunikace nezbytné pro dosažení místa nakládky, vykládky, údržby nebo opravy vozidla, sídla, provozovny nebo bydliště dopravce nebo bydliště řidiče. Shodně význam dodatkové tabulky „Tranzit“ stanoví položka E14 přílohy č. 6 vyhlášky č. 294/2015 Sb. Pokud by zákazová značka měla platit pouze do další křižovatky, tak by do takového úseku mohlo vjet jen vozidlo, které by místo nakládky či vykládky atd. mělo v úseku mezi značkou a další nejbližší křižovatkou. Pokud by toto místo mělo až za nejbližší další křižovatkou, byt stále v úseku, kde podle cíle opatření má být tranzit zakázán, tak by do zákazu vjezdu vjet nemohlo, protože v úseku platnosti značky by šlo o tranzitní dopravu. Takový výklad je tedy třeba odmítnout.

[18] Se stěžovatelkami lze nicméně souhlasit, že vhodnější by bylo zákazovou značku s dodatkovou tabulkou „Tranzit“ doplnit ještě informací o úseku, pro který platí. To, že tak odpůrce neučinil, však nečiní jeho rozhodnutí nesrozumitelné. Zákazová značka s dodatkovou tabulkou „Tranzit“ platí pro úsek vymezený touto značkou z obou stran.

[19] Nejvyšší správní soud nevidí ani problém v tom, že napadené opatření obsahuje podmínky. Podle § 68 odst. 2 správního řádu věty poslední, která se na opatření obecné povahy použije přiměřeně (§ 174 odst. 1 správního řádu), výrok může obsahovat vedlejší ustanovení. Jedním z vedlejších ustanovení jsou právě podmínky (viz např. Pouperová, O., § 68 in: KOPECKÝ, M. a kol. *Správní řád. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2022, dostupné v ASPI). Smyslem podmínek je, že jde o okolnosti, které musí být v budoucnu splněny, aby mohlo být opatření realizováno. Pokud nebudou splněny, nelze opatření realizovat. V tom nepanuje žádná nejasnost a nečiní to opatření nesrozumitelným.

[20] K podmínce č. 3 se Nejvyšší správní soud vyjádřil již výše. Považuje ji za logickou a vlastně jedinou možnou, aby opatření plnilo deklarovaný účel. V podmínce č. 2 odpůrce

stanovil, že do vlastní realizace opatření musí žadatel podat ještě žádost o stanovení stejné úpravy provozu na obchvatu obce Jestřábí Lhota směrem na Velký Osek, aby nedocházelo k odklonu tranzitní dopravy tímto směrem. Dle Nejvyššího správního soudu jde o podmínku, jejímž smyslem je lepší naplnění účelu opatření, kterým je zabránit projíždění těžkých vozidel přes obec Velký Osek. V každém případě i svým obsahem jde o podmínku jasnou a určitou.

[21] Navíc opatření může plnit účel i bez umístění zákazu vjezdu na silnici od Jestřábí Lhoty. Pouze naplní účel v menší míře. Nebude totiž zakázáno, aby tranzitní doprava jezdila přes Velký Osek na D11 od odbočky ze silnice II/328 u Jestřábí Lhoty. Proto nevádí, že odpůrce podmínku stanovil pouze jako podání žádosti, a nikoliv realizaci tohoto zákazu. V naplnění sledovaného cíle v menší míře nelze spatřovat žádný vnitřní rozpor mezi výrokem a odůvodněním opatření.

[22] Stanovené podmínky krajskému soudu nijak nebránily zákonnost opatření přezkoumat. Ustanovení § 101b odst. 3 soudního řádu správního na to nemá žádný vliv. Podle něj při přezkoumání opatření obecné povahy vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy. Z tohoto ustanovení nelze nijak dovodit, že by správní orgán nemohl v opatření obecné povahy stanovit podmínky. Jde o příkaz správnímu soudu opatření přezkoumat na základě skutkového a právního stavu ke dni vydání opatření. K námitce tedy krajský soud posoudí i zákonnost případné podmínky ke dni, kdy odpůrce tuto podmínku stanovil. Nemusí se nijak zabývat jejím naplněním v budoucnu. Krajský soud v tomto případě takto postupoval a nijak nedomýšlel či nedotvářel obsah opatření. Pouze posuzoval srozumitelnost a logičnost podmínek uvedených v opatření.

[23] Nesrozumitelnost opatření nezpůsobuje ani to, že je teoreticky možné, aby se do zakázaného úseku tranzitní doprava dostala jinými (postranními) ulicemi. Odpůrce si toho byl vědom. Proto k jediné podstatnější možnosti, jak vjet do zakázaného úseku, stanovil právě podmínku č. 2. U ostatních možností (zejména vedlejší ulice v Kolíně, kterými se lze dostat na silnici č. 12557) konstatoval předpoklad, že do zakázaného úseku nebude v nějaké větší míře možný vjezd tranzitní nákladní dopravy z nějaké boční, dopravně málo významné místní či účelové komunikace. Z opatření jasně vyplývá, kterými cestami nelze do zakázaného úseku vjíždět. Jsou to specifikované dvě možnosti, u kterých mají být nainstalovány zákazové značky. Zároveň jde o hlavní možné vjezdy. Že existují jiné, avšak málo pravděpodobné možnosti, sice nepatrně snižuje naplnění účelu opatření, nemá to však žádný vliv na srozumitelnost zákazů stanovených v opatření. Krajský soud tedy nepochybil, pokud napadené opatření z tohoto důvodu nezrušil.

[24] Na tomto závěru nic nemění nepřiléhavá poznámka krajského soudu týkající se absence aktivní legitimace stěžovatelek namítat nejasnost opatření v bodě 22 rozsudku. Se stěžovatelkami lze totiž souhlasit, že otázka právní jistoty spojené s jednoznačností zákazu vyvolaného napadeným opatřením obecné povahy je důležitý veřejný zájem, který není zcela mimo právní sféru stěžovatelek. Stěžovatelky jej tedy mohly v návrhu na zrušení opatření namítat (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2020, č. j. 6 As 26/2020-65, bod 11). Toto dílčí pochybení však nemá vliv na zákonnost napadeného rozsudku. Krajský soud totiž námitky týkající se nejasnosti zákazu v napadeném opatření přezkoumal (viz zejména bod 21 rozsudku krajského soudu).

pokračování

[25] Lze shrnout, že z napadeného opatření jednoznačně plyne, že poté, co bude splněna podmínka č. 3 opatření, nebude moci tranzitní doprava nad 12t (až na zanedbatelné výjimky vjezdu z malých postranních uliček, u kterých je otázka, zda jsou vůbec pro velká vozidla nad 12 t sjízdné) vjíždět na úseky označené krajským soudem (viz výše) červenou barvou. Nejvyšší správní soud neshledal, že by napadené opatření bylo jakkoliv nesrozumitelné či rozporné. Srozumitelnost opatření nakonec dokládají samy stěžovatelky. V návrhu i kasačních stížnostech vznášejí věcné námitky proti přiměřenosti opatření. Namítají, že alternativní trasy (vyznačené na mapce výše modře a žlutě) nejsou dostatečnou alternativou nově zakázané trase (vyznačené na mapce červeně).

[26] Stěžovatelky dále namítají, že opatření je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Odpůrce se údajně nezabýval naplněním podmínek § 78 odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Podle tohoto ustanovení *dopravní značky 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.*

[27] Se stěžovatelkami nelze souhlasit, že by krajský soud tvrdil, že by postačovalo naplnění § 24a zákona o pozemních komunikacích. Krajský soud se věnoval i splnění podmínek § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu. Podotkl, že byť by si dokázal představit pečlivější vysvětlení toho, proč bylo dané opatření nezbytné z hlediska požadavků § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu, je přesto názoru, že z odůvodnění napadeného opatření vyplývá, že stanovení místní úpravy bylo motivováno legitimním důvodem, totiž snahou zamezit průjezdu těžkých nákladních vozidel daným úsekem pozemní komunikace II/125 a rozptýlit tuto těžkou nákladní dopravu do dvou směrů – na silnici I/38 a II/328, kde tranzit bude mít menší negativní vliv.

[28] Nejvyšší správní soud s tímto hodnocením souhlasí. Z odůvodnění opatření je dostatečně zřejmé, v čem odpůrce spatřuje důležitý veřejný zájem. Tyto důvody popisuje především na s. 2 opatření nadepsané „Důvod místní úpravy v provozu“. Chtěl zamezit využívání tranzitní dopravou nezaplatněné komunikace II/125 přes obec Velký Osek. Tím se sníží negativa z těžké dopravy v obci Velký Osek, a naopak se efektivněji využije silnice II/328 jakožto silniční přivaděč k dálnici D 11 od okružní křižovatky u Ovčár, která byla k tomuto účelu upravena.

[29] Omezení možnosti objíždět zpoplatněný úsek silnice, omezení těžké dopravy přes obec a vyšší využití silnice, která byla pro těžkou dopravu zrekonstruována, jsou důležité veřejné zájmy předvídané § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu. Veřejný zájem na omezení těžké tranzitní dopravy přes obydlené území (obec Velký Osek) je zřejmý. Těžká doprava produkuje hluk a zplodiny, které mají negativní vliv na lidské zdraví. Pokud stát rekonstruuje silnici a uzpůsobí ji pro těžkou dopravu (silnice II/328), je veřejný zájem na tom, aby těžká doprava využívala co nejvíce právě tuto silnici, a nikoliv jiné trasy, které pro ni nejsou srovnatelně uzpůsobeny. Je také zřejmé, že stát má zájem na využívání zpoplatněných silnic, aby generoval příjmy pro nutnou opravu silnic případně jejich rekonstrukci a rozšíření.

[30] Tyto veřejné zájmy nelze naplnit jiným způsobem než zákazem tranzitní dopravy. Objíždění zpoplatněného úseku či omezení těžkých vozidel v obci Velký Osek by nijak

nepomohlo stěžovateli navrhované snížení rychlosti na zakázané trase. Zároveň odpůrce posoudil, že alternativní trasy jsou vhodné. Uvedl, že nájezd na dálnici D 11 ze silnice I/38 je pouze 3 km od nájezdu po nově zakázané trase. Druhá varianta po silnici II/328 jde mimo zastavěná území.

[31] Nejvyšší správní soud nespatřuje ani vůbec žádnou vadu v tom, že krajský soud uvedl, že důvodem pro opatření byla snaha zamezit průjezdu těžkých nákladních vozidel daným úsekem pozemní komunikace II/125 a rozptýlit tuto těžkou nákladní dopravu do dvou směrů – na silnici I/38 a II/328. Podle Nejvyššího správního soudu je nepatřičné namítat, že takový záměr v odůvodnění opatření není, neboť odpůrce pouze uvedl, že jeho snahou je zamezit průjezdu tranzitu po silnici II/125. Pokud totiž odpůrce zamezil průjezdu po silnici II/125 a zároveň uvedl, že alternativní komunikace jsou po silnicích I/38 a II/328, tak výsledkem bude právě toto rozptýlení dopravy, které popsal krajský soud. Nejde o žádné nepřípustné nahrazování absentujícího odůvodnění opatření obecné povahy. Jde pouze o popsání důvodů opatření vlastními slovy krajského soudu. Nicméně i kdyby šlo o vlastní úvahu krajského soudu, tak to nezpůsobuje nezákonnost rozsudku.

[32] Je třeba zdůraznit, že krajský soud bezpochyby může odůvodnění správního rozhodnutí i opatření obecné povahy doplnit vlastním úsudkem. Správní soud rozhoduje věc v plné jurisdikci. Pokud jde o právní argumentaci, žalobce může v žalobě (respektive navrhovatel v návrhu) vznášet i zcela nové argumenty. Tomu odpovídá povinnost správního soudu se s nimi vypořádat, aniž by tuto povinnost zpětně přenášel na správní orgán (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010, č.j. 1 Afs 31/2010-89, body 24 a 25). Úkolem správního soudu je posoudit, zda správní rozhodnutí je přezkoumatelné ve výše uvedeném smyslu. Pokud ano, tak dále již může právní argumentaci doplňovat, měnit či nahrazovat. Dokonce i v otázkách skutkových může správní soud dokazování doplnit (viz § 77 odst. 2 soudního řádu správního; usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2017, č. j. 10 As 24/2015-71, bod 42).

[33] Krajský soud se zabýval i proporcionalitou napadeného opatření. Jeho úvahy v bodech 28-30 se týkají jak zákonnosti, tak právě i přiměřenosti opatření. Byť nejde o argumentaci strukturovanou a přehlednější by bylo se přiměřenosti věnovat samostatně, tak podstatné je, že z rozsudku lze zjistit, proč se krajský soud domníval, že opatření je přiměřené. Krajský soud vysvětlil, proč cíle opatření považuje za legitimní a že újma pro stěžovatelky bude minimální, neboť trasa z přístavu na D11 se prodlouží maximálně o jednotky kilometrů.

[34] Nejvyšší správní soud shrnuje, že souhlasí s krajským soudem, že odůvodnění opatření odpůrce v tomto případě, byť nijak zvlášť podrobné, nelze ještě za nepřezkoumatelné považovat. I samotný rozsudek krajského soudu je přezkoumatelný ve výše uvedeném smyslu. To, že důvody, pro které bylo opatření přijato, jsou zřejmé, dokládají samy stěžovatelky tím, že vznášejí právě i relevantní věcné argumenty. Byť po hříchu, ve srovnání s námitkami nepřezkoumatelnosti, tak činí jen okrajově.

[35] Pokud jde o samotnou proporcionalitu opatření z věcného hlediska, tak Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že byla splněna. Nejvyšší správní soud vyslovil již výše, že cíle sledované odpůrcem (omezení možnosti objíždět zpoplatněný úsek silnice, omezení těžké dopravy přes obec Velký Osek a Veltruby a vyšší využití zrekonstruované

pokračování

silnice II/328) jsou legitimní. Opatření je proporcionální, pokud (viz např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 78/06, bod 23; či sp. zn. I. ÚS 1587/15, bod 27):

1. Opatření omezující základní právo je vůbec způsobilé dosáhnout sledovaného cíle (test vhodnosti).
2. Sledovaného cíle není možno ve stejné nebo podobné míře dosáhnout jinými prostředky, které by méně zasahovaly do základního práva (test potřebnosti)
3. Zásah je přiměřený, tedy závažnost zásahu do základního práva je v dané konkrétní situaci vyvážena významem sledovaného cíle, neboli oběť přinesená v podobě omezení základního práva se nedostává do nepoměru s užitkem, který omezení přineslo (proporcionalita v užším smyslu).

[36] Přijaté opatření, tedy zákaz těžké tranzitní dopravy ve specifikovaných úsecích, je schopno sledovaných cílů dosáhnout. Opatřením se omezí tranzitní doprava přes Velký Osek a Veltruby, které se nacházejí v zakázaném úseku. Ze zákazu vyplývá nutnost pro těžkou tranzitní dopravu z Kolína na D 11 použít buď silnici II/328 nebo zpoplatněnou I/38, které tak budou více využity. Opatření je tedy vhodné.

[37] Opatření ani nemá alternativu, která by těchto cílů dosáhla ve srovnatelné míře. Většího využívání silnic II/328 a I/38 nelze ve srovnatelné míře dosáhnout jinak než zákazem vjezdu na alternativní trasu. Nevadí, že cíle omezení možnosti objíždět zpoplatněný úsek silnice I/38 by mohlo být dosaženo ještě ve větší míře jiným opatřením, tedy například zákazem vjezdu i na silnici II/328. Předmětem přezkumu je, zda zvolené opatření je schopno k naplnění cíle přispět. A to je, i pokud nějaká část dopravy se bude zpoplatněné silnici stále vyhýbat, tentokrát přes silnici II/328. Obdobně lze říci, že pokud cílem je eliminovat těžkou tranzitní dopravu ze zakázaného úseku, kde se nachází obce Velký Osek a Veltruby, tak tohoto cíle nelze ve srovnatelné míře dosáhnout jinak. Jakékoliv jiné opatření než zákaz by cíle nedosáhlo ve srovnatelné míře. Klíčové je tedy poměření soupeřících zájmů.

[38] Nejvyšší správní soud sledované cíle považuje za významné. Omezení těžké dopravy přes osídlená místa je důležitým cílem zlepšujícím zdraví a kvalitu života obyvatelstva. Rovněž fiskální cíl vyššího výběru prostředků ze zpoplatněné silnice první třídy je významný. Takto získané prostředky jsou příjmem Státního fondu dopravní infrastruktury (§ 20 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích). Z tohoto fondu je financována především výstavba, modernizace, oprava, údržba nebo správa nezbytné dopravní infrastruktury státu (viz § 2 zákona č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury). Obdobně nelze bagatelizovat význam toho, že je třeba využívat primárně úseky silnic zrekonstruované pro využívání těžkou dopravou. Nicméně ani podstatná váha sledovaných legitimních cílů sama o sobě nemusí dostačovat pro závěr o proporcionalitě opatření. Cíle je třeba poměřit s tím, jak silný je zásah do práv osob, které opatření omezuje.

[39] Nejvyšší správní soud se domnívá, že přijaté opatření má pouze marginální negativní dopad. V jeho důsledku bude omezena tranzitní doprava nad 12 t ve využití silnice II/125 mezi Kolínem a D11. Tato trasa má délku (od okružní křižovatky A. Kaliny a Na Louži v Kolíně na nájezd na 42 km D11) 12 km. Od stejného místa po silnici II/328 na nájezd na

50 km D11 je to také 12 km. Trasa na dálnici D11 na nájezd na 39 km přes I/38 měří 18 km (po obchvatu Kolína). Prodloužení trasy tedy bude při směřování tranzitní dopravy přes D11 na západ činit pouhé 3 km [18 km - (12 km + 3 km po dálnici)]. Největší prodloužení bude, pokud by tranzitní doprava od kruhové křižovatky v Kolíně směřovala od sjezdu na 42 km D11 dále na sever po I/32. I tak však jde o prodloužení o pouhých 9 km [(18 km + 3 km po dálnici) - 12 km]. Ani to není žádná zásadní vzdálenost z pohledu tranzitní dopravy.

[40] Je pravdou, že zákaz vjezdu po silnici II/125 přinese nárůst dopravy po dvou alternativních komunikacích. Jak však správně podotkl odpůrce, silnice II/328 vede mimo zastavěná území. Silnice I/38 sice vede i přes menší obce, jde však o silnici první třídy. Silnice první třídy jsou určeny zejména pro dálkovou a mezistátní dopravu [viz § 5 odst. 2 písm. a) zákona o pozemních komunikacích]. Směřování tranzitní dopravy primárně na tyto silnice je tedy v souladu s jejich účelem. Obyvatelé obcí přilehlých k silnici první třídy tak musí s tranzitní dopravou počítat.

[41] K námitce stěžovatele lze také poznamenat, že nyní posuzovaný případ není srovnatelný s případem v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2020, č. j. 2 As 65/2019-36. V tomto citovaném rozsudku šlo o zákaz vjezdu pro vozidla nad 12 t, což mohlo ohrozit dopravní obslužnost dotčených nemovitostí. To však v nyní posuzovaném případě nepřipadá v úvahu, neboť zákaz vjezdu se týká pouze tranzitní dopravy.

[42] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že opatření splňuje podmínku proporcionality.

IV. Závěr a náklady řízení

[43] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední soudního řádu správního).

[44] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 soudního řádu správního. Odpůrci, jemuž by dle pravidla úspěchu ve věci náhrada nákladů řízení náležela, žádné náklady nevznikly; proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal. Osobě zúčastněné na řízení nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s jejímž plněním by jí vznikly náklady, a proto Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 5 za použití § 120 soudního řádu správního rozhodl tak, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 6. prosince 2024

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu