



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců Mgr. Davida Hipšera a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci navrhovatelky: **Santech plus s. r. o.**, se sídlem Horní Lhota 180, proti odpůrci: **Městský úřad Luhačovice**, se sídlem nám. 28. října 543, Luhačovice, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **obec Dolní Lhota**, se sídlem Dolní Lhota 129, zastoupena JUDr. Jindřichem Vítkem, Ph.D., advokátem se sídlem Šafaříkova 201/17, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 3. 2. 2016, č. j. 65 A 1/2015 – 131,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se osoba zúčastněná na řízení, obec Dolní Lhota, domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 3. 2. 2016, č. j. 65 A 1/2015 – 131, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Krajský soud v Brně (dále také „krajský soud“) napadeným rozsudkem zrušil opatření obecné povahy Městského úřadu Luhačovice, odboru dopravy ze dne 30. 4. 2014, sp. zn. 20869/2013/261/Ce, č. j. MULU 5428/2014 – stanovení místní úpravy provozu na silnici III/4921 a místní komunikaci Vinohrádek I. v k. ú. Dolní Lhota, obec Dolní Lhota, spočívající v umístění dopravního značení: 1) na silnici III/4921 – B 24a Zákaz odbočování vpravo, B24b Zákaz odbočování vlevo, E5 – celková hmotnost „3,5t“, E 13 Text: „MIMO VOZIDEL S POVOLENÍM OÚ DOLNÍ LHOTA“ a 2) na místní komunikaci Vinohrádek I. (dále také „předmětná komunikace“) – B 13 Zákaz vjezdu vozidel, jejichž okamžitá hmotnost přesahuje vyznačenou mez – 3,5t, E 13 Text: „MIMO VOZIDEL S POVOLENÍM OÚ DOLNÍ LHOTA“ (dále jen „napadené opatření obecné povahy“).

Krajský soud dospěl k závěru, že námitky navrhovatelky uplatněné ve „vyjádření“ ze dne 13. 2. 2014 byly včasné. Lhůta pro podání námitek dle ust. § 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb.,

správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) počíná běžet až ode dne následujícího poté, co uplyne patnáctidenní lhůta pro vyvěšení návrhu na úřední desce. Ačkoliv odpůrce považoval námítky za opožděné, v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy se jimi věcně zabýval. Toto procesní pochybení proto nemělo za následek nezákonnost napadeného opatření obecné povahy. Opatření obecné povahy je však podle názoru krajského soudu nezákonné a protiústavní, neboť znemožňuje právo navrhovatelky podnikat v jejím areálu. K němu jsou pouze dvě přístupové cesty. Již dříve byl zakázán vjezd nákladní dopravy vozidly s větší okamžitou hmotností než 6 t ze směru od obce Horní Lhota. Po umístění předmětného dopravního značení na základě napadeného opatření obecné povahy již navrhovatelce nezbyla žádná možnost, jak zajistit dopravní obslužnost jejího areálu vozidly těžšími než 6 t. Samotná potřeba takové dopravní obslužnosti nebyla mezi stranami sporná. Osoba zúčastněná na řízení jako vlastník komunikace musela vědět o tom, že stav komunikace není optimální. Řešení, které zvolila, nebralo v potaz legitimní zájmy navrhovatelky, a to i přesto, že ta projevila ochotu podílet se finančně na konstruktivním řešení. Napadené opatření obecné povahy ji zasáhlo ve výkonu jejího práva svobodně podnikat a za tím účelem i používat svůj majetek, aniž by k tomu byl podklad v zákonné úpravě. Výjimka v bodu 4 písm. c) podmínek napadeného opatření obecné povahy byla individuálně zaměřena vůči navrhovatelce. Není možné ji donucovat k tomu si zřídit příjezd z komunikace II/492. Tato povinnost jí nebyla uložena ani ve stavebním povolení, ani v rozhodnutí o zkušebním provozu. Navíc tato výjimka znemožňuje, aby se do areálu dostalo vozidlo těžší než 6 t i přechodně do doby zřízení alternativního příjezdu. Výjimka je v rozporu s účely regulace silničního provozu dopravními značkami dle ust. § 78 odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“), neboť míří proti jednomu dotčenému subjektu a je v rozporu s principem rovnosti. Odpůrce porušil zákaz libovůle při výkonu své pravomoci, neboť navrhovatelce odepřel možnost domoci se řešení situace cestou výjimky z obecného zákazu vjezdu vozidel těžších 3,5 t. V této části odpůrce užil opatření obecné povahy v rozporu s jeho pojmovým účelem, konkrétně k úpravě právních poměrů navrhovatelky, což představuje porušení procesních norem vymezujících závazné působení opatření obecné povahy. Skutečnost, že primárním účelem bylo omezit nákladní dopravu směřující do provozovny navrhovatelky, je zřejmá i z vyjádření odpůrce. Zjištěné vady postihují napadené opatření obecné povahy jako celek, proto je krajský soud zrušil v plném rozsahu. Krajský soud dodal, že z obdobných důvodů, pro které je napadené opatření obecné povahy nezákonné, by nemohlo obstát ani v testu proporcionality.

Proti rozsudku krajského soudu podala osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu dle ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Stěžovatelka namítla, že návrh napadeného opatření obecné povahy byl zveřejněn vyvěšením na úřední desce dne 9. 1. 2014, přičemž lhůta 30 dnů běžela od okamžiku vyvěšení. Námítka navrhovatelky tudíž nebyla včasná. Za den zveřejnění by měl být považován okamžik, kdy měly dotčené subjekty objektivní možnost se s návrhem seznámit. Krajský soud nejspíše nesprávně zaměnil institut doručení a zveřejnění, které se však liší. Ustanovení by mělo být vykládáno v souladu s principem rychlosti a hospodárnosti. Taková lhůta je přiměřená a výklad krajského soudu narušuje zásadu *vigilantibus iura scripta sunt*. Napadené opatření obecné povahy do sféry navrhovatelky nezasáhlo. Jedná se o přiměřené opatření, které bylo vydáno v souladu se zákonem (ust. § 77 a 78 odst. 2 zákona o silničním provozu). Jestliže existují objektivní důvody pro nezpůsobilost provozu na místní komunikaci, které krajský soud nepochybnil, nelze je překonat konstatováním o možném zásahu do práv jedné osoby, aniž by byly zhodnoceny jiné dotčené zájmy a práva jiných osob. Krajský soud nepřihlédl k důvodům vydání napadeného opatření obecné povahy (šířka vozovky neumožňuje vyhýbání nákladních vozidel a je

pokračování

nevyhovující k pravidelnému využívání středně těžkou a těžkou dopravou). Stěžovatelka je povinna pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů. Je povinna chránit svůj majetek a řádně s ním hospodařit. Je jejím oprávněným zájmem, aby došlo k omezení provozu na dotčené komunikaci, neboť dochází k neúměrnému ničení majetku obce a ohrožení zdraví jejích obyvatel. Je tak její povinností upravit provoz, vytvářet podmínky pro bezpečnost chodců, zejména dětí, a řádně spravovat svůj majetek. V opačném případě porušuje občanským zákoníkem stanovenou prevenční povinnost a mohla by být odpovědná za případnou škodu. Krajský soud přisvědčil jednostrannému výkladu navrhovatelky a nezhodnotil jiné dotčené zájmy. Pod komunikací jsou dále umístěny inženýrské sítě, včetně hlavního přivaděče vody do města Luhačovice, přičemž stěžovatelka je povinna zohlednit též tyto zájmy. Opatření sleduje legitimní účel a při jeho přijímání došlo k výběru přiměřených prostředků. Krajský soud se zabýval pouze dotčením práv z důvodu úpravy v katastrálním území stěžovatelky, nikoliv však ze strany obce Horní Lhota, v jejímž katastrálním území se areál nachází a z něhož by měl být *a priori* dostupný. Stěžovatelce nemůže být přičítána odpovědnost za dopravní obslužnost areálu, který leží v katastrálním území jiné obce. Nedošlo k zásahu do veřejných subjektivních práv navrhovatelky, neboť napadené opatření obecné povahy nevyklučuje, aby požádala o výjimku z opatření ve formě povolení k vjezdu vozidel. Bod 4 napadeného opatření obecné povahy, které krajský soud shledal jednostranným, individuálně zaměřeným, v rozporu s chráněnými zájmy a legitimními účely regulace silničního provozu, však takové znaky nevykazuje. Ustanovení je třeba chápat jako právo stěžovatelky ve vyjmenovaných případech rozhodnout dle svého správního uvážení, zda výjimku udělí či nikoliv. K přímému zásahu do sféry navrhovatelky by mohlo dojít toliko v případě, že by povolení nebylo uděleno. Do té doby je zásah toliko potenciální. Výjimku navrhovatelce vydala, přičemž určila podmínky, za nichž jsou vozidla k vjezdu oprávněna.

Stěžovatelka dále namítla, že krajský soud nesprávně rozporuje materiální znak opatření obecné povahy v podobě obecnosti adresátů. Napadené opatření obecné povahy vykazuje znaky uvedené v ust. § 171 správního řádu. Jeho napadená část je ve vztahu k subjektům dostatečně obecná, neboť uvádí konkrétní objektivní znaky, na základě kterých nedojde k uplatnění povinností vydat výjimku. Okruh adresátů je tak dostatečně široký. Krajský soud nejspíše zaměnil věcnou působnost napadeného opatření obecné povahy s jeho konkrétními důsledky pro adresáty v okamžiku vydání. Pokud se z obecného pravidla stanovuje výjimka, vždy se bude jednat o pojmově užší okruh subjektů. Obdobně pokud normativní právní akt působí v okamžiku vydání jen na jeden subjekt, nelze z toho dovodit jeho jednostrannost a zaměřenost, pokud umožňuje, aby v budoucnu dopadal na více subjektů. Krajský soud dále rozhodl na základě skutečností, které nemají oporu ve správním ani soudním spise. To, že navrhovatelka projevila ochotu se podílet (finančně) na řešení nepříznivého stavu, vychází pouze z tvrzení navrhovatelky, které není ničím podloženo. Nabízená částka ze strany navrhovatelky byla pouze zanedbatelná. Krajský soud tak zatížil rozsudek nepřezkoumatelností. Ze strany krajského soudu mělo dojít k porovnání dotčených zájmů prostřednictvím testu proporcionality (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008 - 100). Vzhledem k tomu, že k němu nepřistoupil a vycházel pouze ze zájmů navrhovatelky, zatížil rozsudek nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů a jinou vadou, která měla za následek nezákonnost rozhodnutí. Stěžovatelka proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Navrhovatelka se ve svém vyjádření ztotožnila s názorem krajského soudu, že předmětné dopravní omezení přesáhlo rozumnou míru proporcionality zásahu, zejména do práva svobodně podnikat a za tím účelem používat svůj majetek. Stěžovatelka nenabídla žádný odborný posudek týkající se ohrožení bezpečnosti silničního provozu na předmětné komunikaci, informaci o nehodovosti nebo prokázání nadměrného poškozování tělesa vozovky nebo jejího havarijního stavu. Ne zrovna optimální stav komunikace nemůže mít za následek znemožnění práva

svobodně podnikat a vykonávat vlastnické právo. Argumentace stěžovatelky je navíc nekonzistentní. Vydala totiž povolení Singulární společnosti Sehradice, o. s., že může přepravovat po předmětné komunikaci vytěžené dřevo z lesních porostů těžkou lesní technikou, přestože právě „kladovky“ nejvíce poškozují těleso vozovky (hmotnost soupravy s nákladem přesahuje 50 t) a ohrožují bezpečnost silničního provozu. Stěžovatelka žádost navrhovatelky o povolení vjezdu vozidel nad 3,5 t zamítla a od 21. 5. 2014 do 14. 9. 2014 neměla navrhovatelka žádnou možnost zásobování provozovny auty nad 3,5 t (resp. nad 6 t ze strany Horní Lhoty). Stěžovatelka potřebu dopravní obslužnosti nerozporovala. Při vydávání napadeného opatření obecné povahy se jedná o výkon přenesené státní správy, který se samotného práva na samosprávu netýká. Navrhovatelka proto navrhl, aby byla kasační stížnost odmítnuta pro nepřijatelnost.

Odpůrce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není opodstatněná.

Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkami nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Tu stěžovatelka spatřuje v tom, že krajský soud vycházel z ničím nepodloženého tvrzení navrhovatelky o její ochotě se finančně podílet na řešení nepříznivého stavu předmětné komunikace, a dále v tom, že krajský soud neprovedl test proporcionality.

Podle ustálené judikatury soud zatíží své rozhodnutí nepřezkoumatelností, jestliže z něj není patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvážil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za lichou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, všechny dostupné na <http://nalus.usoud.cz>, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75, všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

Podle názoru Nejvyššího správního soudu je z napadeného rozsudku patrné, k jakým závěrům krajský soud dospěl, jakými úvahami se řídil a kterým argumentům účastníků řízení přisvědčil a kterými nikoliv. Krajskému soudu lze pouze vytknout, že v jedné ze svých úvah skutečně vycházel toliko z tvrzení navrhovatelky, které nebylo nesporné a které nebylo předmětem dokazování – konkrétně jde o tvrzení o ochotě navrhovatelky podílet se na (finančním) řešení nepříznivého stavu předmětné komunikace. Úvaha, v níž krajský soud z uvedeného tvrzení vycházel, však byla v napadeném rozsudku zcela okrajová. Závěr o nezákonnosti napadeného opatření obecné povahy na této úvaze nebyl postaven. Tento dílčí nedostatek proto nemůže mít žádný vliv na zákonnost napadeného rozsudku.

Co se týče námítky nepřezkoumatelnosti z důvodu neprovedení testu proporcionality napadeného opatření obecné povahy, je potřeba předně uvést, že případná proporcionalita správního aktu nikdy nemůže zhojit jeho nezákonnost. Jestliže tedy krajský soud dospěl k závěru, že napadené opatření je nezákonné, bylo by již nadbytečné zkoumat, zda je také neproporcionální. Na základě závěru o nezákonnosti bylo nutno napadené opatření obecné povahy v každém případě zrušit. Napadený rozsudek by proto za dané situace nebylo možné

pokračování

považovat za nepřezkoumatelný toliko pro neprovedení testu proporcionality. Je navíc nutno dodat, že krajský soud i tak nad rámec rozhodovacích důvodů (tedy *obiter dictum*) ve stručnosti test proporcionality provedl a dospěl k závěru, že by napadené opatření obecné povahy neobstálo ani v testu zjevné nepřiměřenosti zásahu. Odpůrce totiž nerespektoval princip minimalizace zásahů do ústavně zaručených veřejných subjektivních práv, neboť mohl (spolu se stěžovatelkou) řešit situaci prostředky, které by nebyly tolik invazivní vůči právní sféře navrhovatelky.

V této souvislosti je vhodné poznamenat, že test proporcionality spočívá právě v poměrování přiměřenosti přijatého řešení z hlediska zamýšleného cíle, nikoliv v pouhém vyvažování zájmů na přijetí či nepřijetí daného řešení, jak se domáhá stěžovatelka. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/205 - 98, „[p]roporcionalitu soud vnímá 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).“ Vyvažování zájmů, jehož se stěžovatelka domáhá, se sice do testu proporcionality promítá, neboť se v něm hodnotí důvody přijetí opatření obecné povahy (tj. zájmy na jeho přijetí), nicméně podstata testu proporcionality spočívá jinde. Opatření obecné povahy nelze považovat za proporcionalní pouze na základě toho, že např. zájem na omezení dopravy na komunikaci je silnější než zájem jednotlivce na přístupu k vlastní nemovitosti. Je totiž nutno zkoumat také to, zda daného cíle (tj. *de facto* zájmu) není možné dosáhnout mírnějšími (méně invazivnějšími) prostředky. Stěžovatelka přitom nerozporuje závěr krajského soudu, že by situace mohla být řešena méně invazivními prostředky. I kdyby se tedy zakládalo na pravdě tvrzení stěžovatelky, že zájmy na přijetí napadeného opatření obecné povahy převáží nad zájmy navrhovatelky, nevyvrací to závěr krajského soudu, že se jedná o řešení zjevně neproporcionalní.

Stěžovatelka dále namítá nesprávnost závěru krajského soudu, že námítky podané navrhovatelkou proti návrhu napadeného opatření obecné povahy je nutno považovat za včasné.

V této části je nutno kasační stížnost považovat za nedůvodnou již proto, že se mýlí s rozhodovacími důvody (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2007, č. j. 8 Afs 161/2005 - 87). Závěr o včasnosti námitek nebyl důvodem pro zrušení napadeného opatření obecné povahy (krajský soud totiž dospěl k závěru, že zjištěná vada neměla vliv na zákonnost). Vyvrácením daného závěru by tudíž stěžovatelka ani z povahy věci nemohla dosáhnout zrušení napadeného rozsudku.

Na okraj však Nejvyšší správní soud ve stručnosti poznamenává, že názor krajského soudu považuje za správný. Nad rámec argumentace krajského soudu lze k této otázce dodat, že pojem „zveřejnění“ dle ust. § 172 odst. 5 správního řádu je nutno vykládat systematicky ve spojení s ust. § 172 odst. 1 správního řádu, který výslovně hovoří o doručování veřejnou vyhláškou. Je přitom zřejmé, že se tím myslí doručování právě osobám, které mohou podávat připomínky nebo námítky, neboť tyto osoby jsou dle citovaného ustanovení zároveň vyzývány k podávání připomínek nebo námitek. Je proto naprosto logické, že lhůta pro podání připomínek a námitek se musí odvíjet právě až od doručení (jak je upravuje ust. § 25 odst. 2 správního řádu), a že se zde tedy zveřejněním rozumí doručení veřejnou vyhláškou. Ve zbytku lze odkázat na úvahy krajského soudu, které Nejvyšší správní soud považuje za zcela správné.

Dále stěžovatelka brojí proti závěru o nezákonnosti napadeného opatření obecné povahy. Konkrétně namítá, že toto opatření obecné povahy nezasahuje do veřejných subjektivních práv navrhovatelky (k přímému zásahu může dojít až v případě neudělení povolení), sleduje legitimní účel, bylo při jeho vydávání použito přiměřených prostředků, bylo vydáno v souladu s ust. § 77 a 78 odst. 2 zákona o silničním provozu, a že stěžovatelce nemůže být přičítána odpovědnost za dopravní obslužnost areálu, který leží v katastrálním území jiné obce.

V projednávané věci je nesporné, že k areálu navrhovatelky existují dvě příjezdové cesty, přičemž vjezd ze strany obce Horní Lhota je omezen dřívějším opatřením obecné povahy, omezujícím vjezd nákladních vozidel s okamžitou hmotností nad 6 t. Zjevným důsledkem napadeného opatření obecné povahy, které zakazuje příjezd ze strany obce Dolní Lhota nákladními vozidly s okamžitou hmotností nad 3,5 t, je tudíž nemožnost obsluhování tohoto areálu nákladními vozidly s okamžitou hmotností nad 6t, ledaže by navrhovatelce bylo uděleno povolení ze strany stěžovatelky (či obce Horní Lhota). Ačkoliv se jedná o důsledek kombinace více omezení, příčinná souvislost mezi napadeným opatřením obecné povahy a tímto důsledkem je podle názoru Nejvyššího správního soudu zřejmá. V průběhu procesu přijímání napadeného opatření obecné povahy ani v průběhu soudního řízení přitom nebyla nijak rozporována navrhovatelkou tvrzená potřeba obsluhy jejího areálu právě takovými vozidly. Dokládá to také snaha navrhovatelky o udělení povolení k vjezdu takových vozidel a skutečnost, že této snaze stěžovatelka na omezenou dobu vyhověla. Stejně tak nebylo sporu, že užívání předmětného areálu k podnikatelské činnosti navrhovatelky, s níž je spojena obsluha předmětnými nákladními vozidly, bylo schváleno kolaudačním souhlasem Městského úřadu Luhačovice ze dne 15. 12. 2008, č. j. 26937/2008/24, a rozhodnutím téhož stavebního úřadu o povolení zkušebního provozu ze dne 9. 9. 2008, č. j. 14374-137/2008/24/HI.

Podle ust. § 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.

Nejvyšší správní soud nepochybně, že odpůrce byl alespoň z části veden snahou o bezpečnost a plynulost provozu na předmětné komunikaci s ohledem na její nepříznivý stav či obtížnost vyhýbání se nákladních vozidel. Napadené opatření obecné povahy však s ohledem na své důsledky nelze považovat za nezbytné pro dosažení tohoto cíle ve smyslu ust. § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu. Oněmi důsledky je především zásadní omezení práv navrhovatelky svobodně podnikat a za tím účelem používat svůj majetek. Ze samotného napadeného opatření obecné povahy a z podkladů opatřených pro jeho vydání (a stejně tak z procesních postojů odpůrce a stěžovatelky v soudním řízení) je přitom patrné, že si stěžovatelka byla těchto důsledků vědoma. Z podmínek pro vydávání povolení k vjezdu, obsažených v napadeném opatření obecné povahy, lze navíc usuzovat, že omezení uvedených práv stěžovatelky bylo nejen vědomé, nýbrž také zamýšlené (viz dále).

Je nutno zdůraznit, že napadené opatření obecné povahy vydal tentýž správní orgán, který vydal také rozhodnutí o povolení zkušebního provozu a kolaudační souhlas k předmětnému areálu. Posuzovaná situace se v tomto ohledu blíží skutkovému stavu, který posuzoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008 - 100, v němž vyslovil následující úvahy: *„Situace, kdy stejný správní úřad (byť jiný odbor) vydá na straně jedné rozhodnutí, kterým fakticky umožní provozování pily, na straně druhé však jiným rozhodnutím tuto činnost zásadním způsobem omezí, skutečně odporuje principu legitimního očekávání a zásadně narušuje vlastnické právo i právo svobodně podnikat. Takovýto zásah by byl možný vskutku jen ve výjimečných případech, které by musely být velmi přesvědčivým*

pokračování

způsobem odůvodněny.“ Tyto úvahy jsou plně přenositelné i na nyní projednávanou věc. Zásah je přitom nutno přesvědčivě odůvodnit nejen co do důvodů jeho přijetí, nýbrž také co do jeho nezbytnosti (nezbytnosti rozsahu a způsobu užití dopravní značky), jak explicitně požaduje ust. § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu.

Z napadeného opatření obecné povahy ani podkladů pro jeho vydání nicméně nevyplývá, že by nepříznivá situace předmětné komunikace nemohla být řešena jinými (méně invazivními) prostředky, jako je výrazné omezení rychlosti či rekonstrukce vozovky. Ostatně diagnostika vozovky provedená PavEx Consulting, s. r. o., z níž bylo při přijímání napadeného opatření obecné povahy vycházeno, nabízí dvě varianty rekonstrukce vozovky. Zmiňovanou (a nikterak nekvantifikovanou) nákladnost rekonstrukce nemůže správní orgán využívat jako důvod pro omezení práva svobodně podnikat (a vlastnického práva), vydal-li sám k této podnikatelské činnosti dříve oprávnění a bylo-li užívání předmětné komunikace daným způsobem v souvislosti s tímto podnikáním předvídatelné.

Lze shrnout, že napadené opatření obecné povahy není nezbytné ve smyslu ust. § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu, a je tudíž v rozporu s tímto ustanovením. S ohledem na to, že citované (ani jiné) ustanovení neposkytuje zákonný podklad pro omezení vlastnického práva navrhovatelky a jejího práva svobodně podnikat, je napadené opatření obecné povahy také v rozporu s čl. 11 a čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (publikována pod č. 2/1993 Sb.). Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje se závěrem krajského soudu o rozporu napadeného opatření obecné povahy se zákonem.

Nelze přitom souhlasit se stěžovatelkou, že do právní sféry navrhovatelky zasahuje až případné neudělení povolení stěžovatelkou. Napadené opatření obecné povahy sice udělování takového povolení, jakožto výjimky ze stanoveného zákazu, umožňuje, nicméně jak bude podrobněji rozvedeno dále, podmínky pro udělení povolení byly nastaveny tak, aby snadno umožňovaly neudělit povolení právě navrhovatelce. Jelikož by neudělení povolení bylo v souladu s napadeným opatřením obecné povahy, je nutno zásah do právní sféry navrhovatelky spatřovat již v samotném opatření obecné povahy, které se fakticky stalo nástrojem umožňujícím nepřipustnou libovůli stěžovatelky.

Bod 4 podmínek napadeného opatření obecné povahy stanoví: „*Navrhovatel, jako vlastník místní komunikace Vinobrádek, je povinen vydat povolení k vjezdu vozidel, jejichž okamžitá hmotnost přesahuje 3,5t, subjektu, který má nemovitost dopravně napojenou pouze po místní komunikaci Vinobrádek. Tato povinnost se nevztahuje na případy, jestliže a) užitím místní komunikace Vinobrádek vozidlem o hmotnosti nad 3,5t mohlo dojít k obrožení bezpečnosti silničního provozu nebo k poškození pozemní komunikace, její součástí nebo příslušenství; b) je nemovitost přístupná po jiné pozemní komunikaci, která za běžných povětrnostních podmínek umožňuje provoz vozidla, pro které je povolení žádáno (např. polní a lesní cesty pro zemědělská nebo lesnická vozidla); c) je pro vlastníka nemovitosti přístupné po místní komunikaci Vinobrádek jiná možnost příjezdu pro vozidla o hmotnosti nad 3,5t, např. zřídit příjezd (sjezd) z jiné pozemní komunikace, která je způsobilá k provozu takových vozidel (např. ze silnice II/492).*“

Bod 5 podmínek napadeného opatření obecné povahy stanoví: „*Navrhovatel vydá povolení k vjezdu na místní komunikaci Vinobrádek a) obci Sehradice pro vozidlo zajišťující zimní údržbu komunikací v lokalitě Končiny v k.ú. Sehradice, a to po dobu provádění zimní údržby, b) vozidel dopravců, popř. vozidel lesního správce, za účelem přepravy vytěžené dřevní hmoty z lesních porostů ve vlastnictví Singulární společnosti Sehradice, o.s.*“

Ze znění podmínek je s ohledem na umístění areálu navrhovatelky v blízkosti silnice II/492 patrná snaha ponechat skutečně na libovůli stěžovatelky, zda navrhovatelce povolí vjezd

či nikoliv. Využívání komunikace ze strany navrhovatelky bylo odpůrci známo stejně tak jako její využívání ze strany dalších subjektů, na které je povinnost udělení výjimky výslovně cílena v bodě 5 podmínek. V případě navrhovatelky však odpůrce výslovnou povinnost udělit povolení neupravil a naopak stanovil bod 4 písm. c) tak, že se skutečně jeví jako cílené ustanovení směřující na navrhovatelku. Možnost udělení výjimky tak pro navrhovatelku rozhodně není nárokovým nástrojem, který by mohl zamezit důsledku napadeného opatření obecné povahy. Možnost udělení povolení je zde nástrojem konstruovaným tak, aby si stěžovatelka mohla libovolně zvolit, zda navrhovatelce umožní vjezd či nikoliv. Bez ohledu na to, že stěžovatelka žádosti navrhovatelky v jednom případě vyhověla, je z jejích podání zřejmé, že jejím zájmem je naopak zamezit průjezdu nákladních vozidel nad 3,5 t právě především do areálu navrhovatelky.

Bod 4 podmínek s ohledem na jeho písm. c) však Nejvyšší správní soud na rozdíl od krajského soudu nepovažuje za nezákonný z důvodu, že patrně směřuje výhradně na navrhovatelku. Lze souhlasit se stěžovatelkou, že podmínky pro udělování povolení (tedy výjimky z opatření obecné povahy) a výjimky z něj budou nutně vždy konkrétnější než samotné opatření obecné povahy. Nelze také *a priori* vyloučit zcela konkrétní podmínky směřující na konkrétní adresáty, jako je tomu v bodě 5 podmínek. Na podmínky nelze pohlížet izolovaně tak, jako by každá z nich měla představovat samostatné opatření obecné povahy. Rozhodující je, zda si opatření obecné povahy jako celek zachovává svou obecnost co do jeho adresátů. Ta v posuzované věci podmínkou č. 4 nebyla nijak narušena, neboť napadené opatření obecné povahy zakazuje vjezd (resp. odbočení) všem nákladním vozidlům nad 3,5 t, přičemž je patrné, že po předmětné komunikaci taková vozidla nejezdí pouze do areálu navrhovatelky.

Nezákonnost bodu 4 podmínek je však nutno spatřovat v tom, že umožňuje libovůli ze strany stěžovatelky, a to navíc na základě toho, zda žadatel využije alternativy, jejíž využití ve skutečnosti není závislé toliko na jeho vůli. Touto alternativou je totiž možnost zřízení příjezdu (sjezdu) na jinou pozemní komunikaci, např. silnici II/492. Je nutno souhlasit se stěžovatelkou, že není čistě v její moci takovýto příjezd či sjezd zřídit – viz zejména ust. § 10 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a ust. § 12 vyhlášky Ministerstva dopravy a spojů 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

Nelze přisvědčit ani argumentaci stěžovatelky naznačující, že měla být posuzována spíše zákonnost dopravního omezení na území obce Horní Lhota, neboť příjezd vozidel do areálu v katastru této obce by měl být řešen primárně po komunikaci vedoucí z této obce. Jakkoliv lze chápat postoj stěžovatelky, spor mezi dvěma obcemi nemůže vést k nepřipustnému zásahu do práv třetí osoby (navrhovatelky). Napadené opatření obecné povahy bylo vydáno za situace, kdy již bylo účinné omezení vjezdu nákladních vozidel nad 6 t po komunikaci ze strany obce Horní Lhota. Toto omezení nebylo předmětem tohoto soudního řízení, a soud je proto musí na základě zásady presumpce správnosti správních aktů respektovat. Stejně tak není v pravomoci správních soudů v této věci vyřešit spor obcí o vhodném řešení dopravní situace na komunikaci, která je spojuje. Realizace vhodného řešení, které zároveň ochrání zájmy stěžovatelky i navrhovatelky, je především v pravomoci odpůrce, jakožto silničního správního úřadu. Musí se však jednat o řešení v souladu se zákonem, což není případ napadeného opatření obecné povahy.

Krajský soud tedy správně zrušil napadené rozhodnutí a výrok jeho rozsudku stojí na důvodech, které v řízení před Nejvyšším správním soudem v podstatné míře, byť ne zcela, obstály (srov. také usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, č. 1865/2009 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

pokračování

zamítl. Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, věta první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci úspěch neměla, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrci ani navrhovatelce pak podle obsahu spisu žádné náklady v řízení o kasační stížnosti před soudem nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 26. května 2016

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu

v.z.
Mgr. David Hipšr