



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudce Tomáše Langáška a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci navrhovatelky: **obec Běleč**, sídlem Běleč 22, Mladá Vožice, zastoupené JUDr. Milošem Tuháčkem, advokátem, sídlem Převrátilská 330, Tábor, proti odpůrci: **Městský úřad Tábor**, sídlem Žižkovo náměstí 2, Tábor, týkající se návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Stanovení přechodné úpravy provozu ze dne 6. 5. 2021, č. j. METAB 25274/2021/OD/SMar, o kasační stížnosti navrhovatelky proti usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 15. 7. 2021, č. j. 57 A 25/2021 - 122,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 15. 7. 2021, č. j. 57 A 25/2021 - 122, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Městský úřad v Táboře vydal dne 6. 5. 2021 opatření obecné povahy, jímž stanovil přechodnou úpravu provozu podle § 77 odst. 5 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), na silnicích II/125, II/137 a III/1251 v Mladé Vožici a Šebířově spočívající v umístění a osazení přenosných svislých dopravních značek dle dopravně inženýrského opatření z důvodu označení objízdných tras při uzavírci silnice II/125 v Louňovicích pod Bláníkem. Objízdná trasa pro nákladní dopravu byla vedena z Mladé Vožice po silnici II/137 přes Běleč, Vilice a Načeradec a poté po silnici II/150, obousměrně. Pro osobní dopravu byla objízdná trasa vedena po silnici II/125 přes Šebířov a Kamberk, obousměrně. Doba trvání opatření obecné povahy byla stanovena od 13. 6. 2021 do 31. 8. 2021.

[2] Opatření obecné povahy napadla navrhovatelka návrhem, v němž mj. namítala, že opatřením bylo zasaženo do práva občanů obce na ochranu zdraví a na příznivé životní prostředí. Rovněž bylo zasaženo do zájmů, které má navrhovatelka na svém území chránit a o ně pečovat, konkrétně do zájmu na ochraně klidného bydlení a možnosti dopravy občanů obce.

Navrhovatelka namítala zásah do kvality prostředí i pohody bydlení, ochrany zdraví a životního prostředí tamních stálých obyvatel. Podle navrhovatelky zásah do práv bude o to větší, že nákladní automobily nebudou při realizaci objízdné trasy stanovené napadeným opatřením využívat v plném rozsahu silnici II/137, ale budou volit kratší trasu s lepšími technickými a bezpečnostními parametry vedoucí přes místní část navrhovatelky Bzová (silnice III/13715) a místní komunikaci Bzová – Běleč, jejímž vlastníkem je navrhovatelka. Navrhovatelka namítala zásah do svého vlastnického práva, neboť místní komunikace Běleč – Bzová není v dobrém technickém stavu a navrhovatelka do oprav již opakovaně investovala. Může docházet k dalšímu intenzivnímu poškozování majetku navrhovatelky.

[3] Krajský soud dospěl k závěru, že navrhovatelka nesplnila povinnost věrohodného tvrzení zkrácení na právech, a žalobu pro nedostatek podmínky aktivní procesní legitimace odmítl.

[4] Krajský soud uvedl, že silnice II/125, II/137 a III/1251 v Mladé Vožici nejsou ve vlastnictví navrhovatelky, a z povahy věci tedy do právní sféry navrhovatelky zasaženo být nemůže. Dále krajský soud zhodnotil, že legitimaci navrhovatelky nezakládá ani právo na samosprávu a že zkrácení na právu na životní prostředí, ochranu zdraví a právu vlastnickém k dalším nemovitostem navrhovatelka nemůže namítat, neboť není nositelkou těchto práv. Krajský soud rovněž konstatoval, že je čirou spekulací, že řidiči budou využívat v souvislosti s objízdnou trasou místní komunikaci Bzová – Běleč a také silnici III/1375, tato skutečnost z opatření nevyplývá a je na vůli řidiče, jakou cestu zvolí.

II. Kasační stížnost a vyjádření odpůrce

[5] Proti usnesení krajského soudu podala navrhovatelka (stěžovatelka) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítala nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Závěr krajského soudu, že zkrácení práva na životní prostředí, na ochranu zdraví a práva vlastnického je mimo okruh namítatelných žalobních tvrzení, není odůvodněn.

[7] Stěžovatelka v kasační stížnosti poukázala na rozhodnutí Krajského soudu v Praze ze dne 12. 8. 2021, č. j. 55 A 38/2021 - 64, v němž se soud zabýval jiným úsekem téže objízdné trasy a možný zásah do práv navrhovatelky posoudil odlišně. Stěžovatelka rovněž namítla, že krajský soud se odchýlil od ustálené rozhodovací praxe, a poukázala na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, podle něž pro aktivní procesní legitimaci postačí, že navrhovatel logicky, konsekventně a myslitelně tvrdí dotčení na právech. Navrhovatelka rovněž poukázala na usnesení rozšířeného senátu ze dne 11. 6. 2013, č. j. 3 Ao 9/2011 - 219, č. 2887/2013 Sb. NSS, a ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017 - 264, č. 3903/2019 Sb., v nichž rozšířený senát dovodil aktivní procesní legitimaci k napadení opatření obecné povahy z práva obce na samosprávu.

[8] Stěžovatelka namítala, že požadavky kladené na prokázání aktivní procesní legitimace splnila. Ve svém návrhu na zrušení napadeného opatření obecné povahy logicky a konsekventně poukázala na zásah napadeného opatření obecné povahy do zájmů, které má na svém území chránit a o něž má pečovat, tedy do zájmu na ochraně klidného bydlení, kvality prostředí (pohody bydlení), životního prostředí, zdraví a možnosti dopravy občanů obce. Rovněž v návrhu podrobně zdůvodnila, proč hrozí zásah do práv v důsledku realizace objízdné trasy nákladních automobilů stanovené v napadeném opatření obecné povahy, tedy přes místní část navrhovatelky Elbančice, a rovněž v důsledku možné varianty, že bude využívána kratší a uživatelsky komfortnější varianta vyznačené trasy přes místní část Bzová (silnice III/13715) a místní

pokračování

komunikaci Bzová – Běleč. V takovém případě by došlo i do zásahu do vlastnického práva navrhovatelky, neboť navrhovatelka je vlastníkem této pozemní komunikace.

[9] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatelka má svá práva ve vztahu k vedení trasy objížděky hájit v řízení o povolení uzavírky a nařízení objížděky. Dále odpůrce zdůraznil, že stanovení přechodné úpravy provozu zabezpečuje, nikoliv určuje vedení objížděné trasy. I při zrušení napadeného opatření obecné povahy by rozhodnutí o povolení uzavírky a nařízení objížděky zůstalo platné. Napadená přechodná úprava provozu byla podmiňujícím a souvisejícím aktem pro rozhodnutí o povolení uzavírky a nařízení objížděky.

[10] Odpůrce rovněž poukázal na úpravu v § 24 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Odpůrce zároveň zdůraznil, že provoz nebyl převeden na žádnou z pozemních komunikací v majetku obce Běleč. Objížděná trasa byla stanovena tak, aby co nejméně zatěžovala silniční síť, obyvatele a životní prostředí. Reálný průběh uzavírky a objížděky ukázal, že požadovaného účelu bylo dosaženo. Silniční síť musí být pravidelně udržována a opravována, opravy přináší dočasný nekomfort.

[11] Odpůrce dále zdůraznil, že přechodná úprava provozu dle napadeného opatření obecné povahy nebyla realizována a napadené opatření obecné povahy s počátkem lhůty pro instalaci značení dne 13. 6. 2021 nebylo využito. Napadené opatření obecné povahy bylo ještě před započítáním termínu osazení dopravního značení nahrazeno jiným stanovením přechodné úpravy provozu ze dne 11. 6. 2021, podle něž byla přechodná úprava provedena.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[13] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rámci uplatněných důvodů a rovněž ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), přičemž dospěl k závěru, že **kasační stížnost je důvodná**.

[14] Stěžovatelka ve své kasační stížnosti správně podřadila důvod jejího podání, neboť v případě odmítnutí návrhu přichází v úvahu pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Z povahy věci nelze jiné důvody namítat.

[15] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností usnesení krajského soudu. Z judikatury vyplývá, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, jímž je nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí, neboť z napadeného rozhodnutí nelze zjistit jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Nepřezkoumatelné v tomto smyslu však usnesení krajského soudu není. Krajský soud důvody, pro které neshledal procesní legitimaci stěžovatelky, stručně sdělil, byť je dále nijak argumentačně nerozvedl. Ostatně stěžovatelka v kasační stížnosti s důvody krajského soudu polemizuje. Nejvyšší správní soud tedy neshledal vadu nepřezkoumatelnosti, pro kterou by bylo nezbytné usnesení krajského soudu zrušit.

[16] Jinou otázkou pak je, zda Nejvyšší správní soud s argumentací a se závěrem vyjádřeným v usnesení krajského soudu souhlasí věcně.

[17] V projednávané věci představuje spornou otázku posouzení, zda stěžovatelka byla legitimována k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, nikoli zákonost regulace stanovené opatřením obecné povahy.

[18] Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem.

[19] Judikatura Nejvyššího správního soudu akcentuje, že aktivní legitimace navrhovatele se v souladu s uvedeným ustanovením zakládá pouhým tvrzením, že navrhovatel byl zkrácen na svých subjektivních právech (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009 č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb.NSS), přičemž pro splnění podmínek aktivní procesní legitimace postačí, pokud stěžovatel logicky konsekvantně a myslitelně tvrdí možnost dotčení své právní sféry napadeným opatřením obecné povahy (rozsudek ze dne 21. 6. 2012 č. j. 1 Ao 7/2011 - 526, č. 2698/2012 Sb. NSS). To, zda je navrhovatel skutečně na svých právech zkrácen, závisí na okolnostech konkrétního případu, jde však již o otázku věcného posouzení důvodnosti návrhu. Tak ostatně shrnul východiska i krajský soud.

[20] Krajský soud má při posouzení aktivní procesní legitimace hodnotit pouze to, zda navrhovatel na svých právech zkrácen být může, či zda je takové zkrácení *eo ipso* vyloučeno. Pokud tedy existuje možnost vlivu napadeného opatření obecné povahy na výkon práv určité osoby, má tato osoba aktivní procesní legitimaci k podání návrhu ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. Otázka opodstatněnosti námitek proti opatření obecné povahy, jež bylo návrhem napadeno, se v úvaze krajského soudu o procesní legitimaci navrhovatele promítne jen v té míře, zda existují hmotná práva navrhovatele, která mohou být opatřením obecné povahy potenciálně zkrácena.

[21] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje se závěrem krajského soudu, že stěžovatelkou namítané zkrácení na právech je zcela mimo okruh toho, co může obec namítat.

[22] Stěžovatelka představuje samosprávné společenství občanů vymezeného území, kteří mohou spravovat své záležitosti (čl. 100 Ústavy České republiky). Byť obec není dobrovolným ani jednolitým sdružením občanů hájících jeden společný zájem, podle § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), platí, že obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem. Uložení povinnosti obcím pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů je sledována vlastní podstata samosprávného poslání obcí jakožto veřejnoprávních korporací (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2017, č. j. 7 As 201/2016 - 36). Jde tedy o promítnutí ústavního práva na samosprávu (čl. 99 a násl. Ústavy České republiky). Je proto zcela přirozené, že se obec hodlá bránit záměru, který může zasáhnout do práv jejích občanů (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2018, č. j. 8 As 264/2017 - 174).

[23] Provoz na pozemních komunikacích je spojen s produkcí prachu, vibrací a hluku, přičemž změna regulace provozu zjevně může ovlivnit množství těchto imisí v určitém místě. Jestliže dle napadeného opatření měla být objízdná trasa pro nákladní dopravu vedena mj. přes území obce Běleč, takové užívání pozemní komunikace zjevně má potenciál zasáhnout do práv občanů obce Běleč, ať již jde o právo na příznivé životní prostředí, právo na ochranu zdraví, právo vlastnické aj. Skutečnost, že pozemní komunikace jsou ze své podstaty určeny k provozu, že komunikace musí být opravovány a vlastník komunikace, po níž má být vedena objížďka, nebo která může být úpravou dotčena v důsledku zvolené trasy a značení objížďky, je povinen strpět bezúplatně provoz převedený na ni z uzavřené pozemní komunikace, jak zdůraznil odpůrce, není v nyní projednávané věci relevantní a především nemá vliv na závěr o aktivní procesní legitimaci. Jak již bylo uvedeno, otázka, zda se jedná o zkrácení na právech

pokračování

oprávněné a přiměřené, jež je osoba zásadně povinna strpět, přichází na řadu až při věcném posouzení návrhu a v něm obsažených námitek.

[24] Rovněž i tvrzený zásah do vlastnického práva samotné stěžovatelky založený na (nikoliv zjevně iracionálním) předpokladu, že řidiči nákladních automobilů mohou namísto stanovené a vyznačené objízdné trasy volit kratší a pro ně výhodnější trasu vedoucí mj. po místní komunikaci Bzová – Běleč ve vlastnictví stěžovatelky, považuje Nejvyšší správní soud za myslitelný a pro založení aktivní legitimace stěžovatelky k podání návrhu zcela dostačující. Takový předpoklad má zcela racionální základ, ostatně i krajský soud výslovně připustil, že je na každém řidiči, jakou trasu zvolí. Pro závěr o možném dotčení navrhovatele na vlastnickém právu nepostačuje, že se napadené opatření takového vlastnictví přímo netýká, pokud lze dopad do vlastnického práva v důsledku napadeného opatření racionálně očekávat a pokud může být v případě prokázání důvodem ke zrušení napadeného opatření. To je v případě nevhodného vymezení a vyznačení objízdné trasy docela dobře představitelné.

[25] Na uvedeném závěru ohledně aktivní legitimace stěžovatelky k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, jímž byla dle § 77 zákona o silničním provozu stanovena přechodná úprava provozu, nic nemění skutečnost, že napadené opatření bylo subsumováno do rozhodnutí o povolení uzavírky a nařízení objížd'ky vydaného podle § 24 zákona o pozemních komunikacích (z obsahu spisu vyplývá, že v době vydání napadeného opatření obecné povahy nebylo rozhodnuto o povolení uzavírky a nařízení objížd'ky dle § 24 zákona o pozemních komunikacích). Opatření obecné povahy, jímž se stanovuje přechodná úprava provozu, zákon ze soudního přezkumu nevylučuje a není úkolem soudu, aby pod zástěrkou posouzení procesní legitimace hodnotil efektivitu soudní ochrany. Ostatně i odpůrce ve svém vyjádření připustil, že obsah napadeného opatření a rozhodnutí o povolení uzavírky a nařízení objížd'ky není identický. Stejně tak ani skutečnost, že přechodná úprava provozu dle napadeného opatření obecné povahy nebyla realizována, nespočívá s otázkou aktivní procesní legitimace.

[26] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného neshledal správným závěr krajského soudu, že stěžovatelce neschází aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy uvedeného v záhlaví.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadené usnesení krajského soudu neobstojí, usnesení proto dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc krajskému soudu vrátil k dalšímu řízení. V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[28] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí, jak je stanoveno v § 110 odst. 3 s. ř. s.

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

V Brně dne 15. září 2022

JUDr. Filip Dienstbier Ph.D.
předseda senátu