



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. et Mgr. Karla Ulíka a Mgr. Josefa Straky ve věci

navrhovatele: **J. V.**
bytem X

proti
odpůrci: **Městský úřad Kutná Hora**
sídlem Radnická 178, 284 01 Kutná Hora

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – „Stanovení přechodné úpravy provozu na místní komunikaci“ ze dne 16. 2. 2018, č. j. MKH/014498/2018,

takto:

- I. Návrh se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Dne 6. 3. 2019 byla zdejšímu soudu doručena žaloba navrhovatele podle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), jíž se domáhal zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje (coby žalovaného) ze dne 2. 1. 2019, č. j. 157505/2018/KUSK, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Kutná Hora (coby správního orgánu I. stupně) ze dne 25. 10. 2018, č. j. MKH/071394/2018, jímž byl žalobce uznán vinným přestupku podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění účinném do 30. 6. 2018 (dále jen

„zákon o silničním provozu“). Uvedeného přestupku se žalobce dopustil z nedbalosti tím, že dne 30. 3. 2018 v 11:45 hodin v K. H. v ulici S. u č. p. X stál s autobusem zn. X, v úseku, kde to bylo přechodnou úpravou silničního provozu DZ č. B28 „Zákaz zastavení“ s dodatkovou tabulkou „30. 3. - 3. 4. 2018“ zakázáno. Navrhovatel s žalobou spojil návrh na zrušení v záhlaví uvedeného opatření obecné povahy (dále jen „OOP“), jímž odpůrce podle § 19a odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění zákona č. 225/2017 Sb. (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“) dočasně zakázal zastavení na místní komunikaci v ulici B., silnici č. Xa, ulicích Č., S., N. Ch., U N., K N., C. v K. H. a dále podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu stanovil přechodnou úpravu provozu na silnici č. Xb, č. Xc, č. Xa a místních komunikacích v ulicích T, U H, Z, U Z, P (stará V), N Š., V O., B., Č., S., N. Ch., U N., K N., C. v K. H., a to dle přiloženého dopravně inženýrského opatření (dále také jen „DIO“), které je nedílnou součástí OOP. Přechodná úprava provozu byla stanovena vydaným OOP jako dočasná od 26. 3. 2018 do 5. 4. 2018.

2. Soud o žalobě rozhodl rozsudkem ze dne 28. 12. 2020, č. j. 44 A 16/2019 – 38, jímž zrušil v předchozím bodu uvedená rozhodnutí správních orgánů vydaná v přestupkové věci navrhovatele. Zákonností OOP se soud nezabýval z důvodu jeho vydání jen na časově omezenou dobu, protože v době rozhodování již nebylo účinné, a dále proto, že podle názoru soudu navrhovatel fakticky brojil pouze proti rozhodnutí o přestupku.
3. Ke kasační stížnosti žalovaného byl rozsudek zdejšího soudu zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 3. 2. 2022, č. j. 6 As 21/2021 – 26 (dále jen „zrušující rozsudek“). V něm NSS předně uvedl, že navrhovatel se zřejmě domáhal i zrušení OOP, kterým se tudíž měl zdejší soud zabývat. Zároveň podle názoru NSS nebránilo soudu, aby OOP meritorně posoudil, byť již pozbylo účinnosti. Podmínkou pro přezkum opatření obecné povahy je jeho platnost, nikoliv to, zdali vyvolává právní účinky. NSS zavázal zdejší soud právním názorem, podle kterého má nejprve rozhodnout o návrhu na zrušení OOP a v návaznosti na výsledek přezkumu se následně zabývat důvodností dalších žalobních námitek vztahujících se k rozhodnutí o přestupku. Soud proto vyloučil usnesením ze dne 18. 3. 2022, č. j. 44 A 16/2019 – 71, řízení o návrhu na zrušení OOP k samostatnému projednání, neboť přezkum opatření obecné povahy se uskutečňuje v jiném složení soudu a zároveň se soud zaměřuje na posuzování jiných otázek než v řízení o žalobě proti rozhodnutí. Následně soud usnesením ze dne 9. 9. 2022, č. j. 44 A 16/2019 – 73, řízení o žalobě v přestupkové věci přerušil do pravomocného skončení řízení o návrhu na zrušení OOP.

Obsah návrhu

4. Navrhovatel uvádí, že odpůrce vydal OOP na žádost soukromé osoby z důvodu konání tradiční S. pouti. Tato akce se koná již mnoho let, tudíž se nejedná o nahodilou událost, na jejíž konání by se nebylo možno připravit. Navrhovatel předně namítá, že napadené OOP je nezákonné, protože nebyla dodržena, resp. splněna podstatná část podmínek v něm stanovených. Navrhovatel dále dovozuje, že pro nepředložení podmínek Policie ČR a zápisu o odsouhlasení úpravy z její strany nebylo možné zjistit, zda i další podmínky byly splněny. Ohledně konkrétních pochybení, včetně fotodokumentace, navrhovatel odkazuje na spisový materiál a obsah podaného odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí. Plánek DIO je nahrazen špatně čitelnou černobílou fotokopií letecké mapy stažené z internetu doplněnou symboly dopravních značek, z níž

není patrné jejich umístění ani bližší identifikace. Není tak zjevné, u jakých čísel popisných měly být značky umístěny. Přitom posun značky může pro řidiče způsobit její neviditelnost či nečitelnost. Dle navrhovatele ani správní orgány samy nebyly schopny určit místa osazení značek.

5. Navrhovatel dále namítá, že nelze ani určit, zdali byly dopravní značky umístěny tam, kde umístěny být měly. Značení na místě bylo zmatečné, neboť byly ignorovány podmínky ohledně přeškrtnutí, překrytí či demontáže stálého dopravního značení. To si proto protiřečilo a porušovalo jak vlastní podmínky, tak normu TP 66 a zákon o silničním provozu. Nedodržením stanovených podmínek nastala dopravní situace, v níž nebylo možné vyhnout se přestupku. Řidiči autobusů museli porušit zákaz vjezdu, který nebyl zrušen, zastavit na zákazu zastavení a dalším zákazem odjet na zcela nevhodné parkoviště. Tohoto porušení se museli dopouštět i řidiči městských linek, jelikož zastávky se nacházely v zákazu zastavení. Navrhovatel proto označuje praxi spočívající v tom, že se umístí přechodné dopravní značení v rozporu se stanovenými podmínkami (mnohdy v neschváleném provedení) jako nezákonnou. Navrhovatel proto navrhl prohlásit OOP za neplatné a přiznat náhradu nákladů řízení.
6. V podání ze dne 3. 4. 2022 navrhovatel zopakoval, že OOP bylo vydáno na základě žádosti fyzické osoby pana J. T. (dále jen „žadatel“) za účelem uspořádání pouti. Klade si proto otázku, zdali má být účelem institutu opatření obecné povahy vyhovění komerčním zájmům žadatele. Dále setrval na stanovisku, že plánec DIO není dostačující, a to zejména pro absenci textové části a pro velmi nedostatečné provedení.

Vyjádření odpůrce

7. Odpůrce ve vyjádření k návrhu zrekapituloval průběh řízení o dotčeném OOP a dodal, že k žádosti o vydání OOP byla připojena stanoviska vlastníků předmětných komunikací, tj. města K. H. pro místní komunikace a Krajské správy a údržby silnic Středočeského kraje ve vztahu k silnicím II. a III. třídy. Policie ČR jakožto dotčený orgán podle § 77 odst. 2 písm. b) zákona o silničním provozu se k přechodné úpravě a ke zvláštnímu užívání pozemních komunikací vyjádřila dne 20. 12. 2017. Jelikož šlo o stanovení přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích, nedoručoval odpůrce jako příslušný správní orgán návrh OOP a ani nevyzval dotčené osoby k podávání připomínek nebo námitek. Z důvodu zajištění bezpečnosti a plynulosti silničního provozu na objízdné trase bylo napadeným OOP podle § 19a odst. 1 zákona o pozemních komunikacích zakázáno zastavení vozidel v ulici S. Odpůrce nevidí důvod ke zrušení vydaného OOP, jelikož postupoval v souladu s právními předpisy.

Replika navrhovatele a duplika odpůrce

8. Podle navrhovatele nereaguje vyjádření odpůrce na podaný návrh. Věnuje se skutečnostem, které nejsou sporné. Nicméně zmiňuje, že OOP bylo vydáno na základě žádosti fyzické osoby – podnikatele - za účelem generování zisku. Zdali jde o postup legitimní a legální, musí posoudit soud. Navrhovatel napadl provedení samotného OOP, porušení jeho podmínek, na jejichž splnění je vázána platnost OOP, a absenci kontroly provedení OOP ze strany Policie ČR. Tyto návrhové body však vyjádření odpůrce nereflktuje.
9. Odpůrce v duplice uvedl, že v OOP stanovuje mimo jiné podmínky, které určují termín platnosti přechodné úpravy provozu či její rozsah dle schváleného DIO. Z podmínky č.

18 dotčeného OOP ohledně kontroly dopravního značení po jeho osazení neplynula žadateli ani Policii ČR povinnost předložit odpůrci výsledek této kontroly. Proto není součástí správního spisu. Odpůrce závěrem konstatuje, že k porušení podmínek OOP nedošlo.

Obsah správního spisu

10. Ze správního spisu soud zjistil, že žadatel požádal o stanovení přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích, a to v K. H. pro pozemní komunikace v ulici P. a V O. v termínu od 26. 3. 2018 do 5. 4. 2018, a na silnici č. Xb a místních komunikacích v ulici T., U H., Z., U Z. a N. Š. od 6 hodin dne 30. 3. 2018 do 4 hodin dne 3. 4. 2018. Žádost odůvodnil konáním S. pouti.
11. Město K. H. vyjádřením ze dne 22. 12. 2017, č. j. MKH/084030/2017/INV TEC/VED, projevilo souhlas se zvláštním užíváním a úplnou uzavírkou místních komunikací (část ulic Z., U Z. a P., dále chodníků podél silnic č. Xd a č. Xb, a uzavírkou ulic V O., N. Š., U H. a T.) včetně umístění přechodného dopravního značení, a to za účelem umístění prodejních stánků a zábavních atrakcí pro konání S. pouti při dodržení stanovených podmínek.
12. Krajská správa a údržba silnic Středočeského kraje, příspěvková organizace, ve vyjádření ze dne 15. 1. 2018, č. j. 9371/17/KSUS/KHT/Rys, mimo jiné stanovila, že objízdná trasa úplné uzavírky silnice č. Xd bude vedena po silnici č. Xc, č. Xd, č. Xa a po místních komunikacích (ul. Č., S., N. Ch., U N.), a to obousměrně.
13. Krajské ředitelství policie Středočeského kraje, dopravní inspektorát K. H. coby dotčený orgán dle § 77 odst. 2 písm. b) zákona o silničním provozu (dále jen „dotčený orgán“) odsouhlasilo návrh DIO pro akci S. pouť 2018 svým vyjádřením ze dne 20. 12. 2017, č. j. KRPS-368391-1/ČJ-2017-010506, jímž současně souhlasilo se zvláštním užíváním a uzavírkou silnic č. Xd a č. Xb a místních komunikací v ulicích U Z. po č. p. Xe, Z. po č. p. Xf, U H. a T. za účelem použití těchto prostor k umístění prodejních stánků od 30. 3. 2018 (od 6 hodin) do 3. 4. 2018 (do 4 hodin). Dále souhlasilo s uzavírkou a zvláštním užíváním místních komunikací v ulicích P. a V O. v době od 26. 3. 2018 do 5. 4. 2018 z důvodu bezpečného a plynulého nájezdu a výjezdu provozovatelů LTZ (lidové technické zábavy). Ve vyjádření zároveň stanovilo podmínky mimo jiné i pro umístění dopravního značení.
14. Dne 16. 2. 2018 vydal odpůrce napadené OOP (viz bod 1.), které bylo vyvěšeno na jeho úřední desce od 19. 2. 2018 do 6. 3. 2018. Odpůrce zároveň stanovil celkem 20 podmínek. V odůvodnění uvedl, že přechodná úprava provozu na pozemních komunikacích byla stanovena podle přiloženého DIO. Dočasný zákaz zastavení na pozemních komunikacích v K. H. stanovil proto, aby v době konání S. pouti nestála na objízdné trase žádná silniční vozidla. Dále konstatoval, že dotčený orgán s návrhem souhlasil. Přílohou OOP je mapa DIO konkretizující stanovení přechodné úpravy provozu na dotčených pozemních komunikacích.
15. Součástí správního spisu je i rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje o žádosti žadatele o přemístění autobusové zastávky v průběhu konání S. pouti z ulice V. do ulice S., kterým dne 9. 1. 2017 vydal souhlas, č. j. 152593/2017/KUSK/2, s umístěním autobusové zastávky v jednom směru do ulice S. a v druhém směru do ulice Č. Z odůvodnění vyplývá, že žadatel předložil Krajskému úřadu Středočeského kraje

variantní řešení navrhovaného umístění autobusové zastávky. Krajský úřad Středočeského kraje se přiklonil k variantě č. 2 po proběhlém místním šetření.

16. Ve správním spisu je založeno také opatření obecné povahy Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 26. 2. 2018, č. j. 022822/2018/KUSK-3-DOP/Nech, kterým byla stanovena přechodná úprava provozu na silnici I. třídy č. Xd v K. H. od okružní křižovatky se silnicí č. Xb a č. Xa ke křižovatce s místní komunikací v ulici U N., a to v souvislosti s konáním akce S. pouť.

Splnění procesních podmínek

17. Navrhovatel navrhl zrušení napadeného OOP, na základě něhož byla umístěna předmětná přechodná úprava silničního provozu, současně s žalobou proti rozhodnutí v jeho přestupkové věci (viz bod 1.). V návrhových bodech zpochybňuje mimo jiné i nejasné umístění přechodné úpravy provozu na základě přijatého OOP. Soud proto považuje dotčení právní sféry navrhovatele napadeným OOP za nikoliv nemyslitelné (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, č. 1910/2009 Sb. NSS). Rozhodnutí o přestupku navrhovatele bylo vydáno na základě zjištění, že porušil zákaz stanovený dopravní značkou stanovenou OOP. Z výše uvedených skutečností je zřejmé, že aktivní legitimace navrhovatele podle § 101a odst. 1 s. ř. s. je dána.
18. Soud zároveň ověřil, že návrh na zrušení OOP byl podán včas, a to ve lhůtě pro podání žaloby proti rozhodnutí o přestupku. Jak totiž dovodila judikatura, v případě incidenčního přezkumu je nutné podat návrh na zrušení opatření obecné povahy společně s žalobou podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. ve lhůtě pro podání právě této žaloby, a to bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1 s. ř. s. (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014 – 36, č. 3470/2016 Sb. NSS, nebo rozsudek NSS ze dne 15. 10. 2019, č. j. 8 As 63/2019 – 40, č. 3950/2020 Sb. NSS). Rozhodnutí žalovaného vydané dne 2. 1. 2019 v přestupkové věci bylo navrhovateli doručeno dne 8. 1. 2019. Žalobu s návrhem na zrušení OOP navrhovatel odeslal dne 4. 3. 2019 a zdejšímu soudu byla doručena (jak uvedeno rovněž v bodě 1.) dne 6. 3. 2019, tj. ve stanovené dvouměsíční lhůtě pro podání žaloby proti rozhodnutí.
19. Soud poznamenává, že v projednávané věci neshledal důvod odchytil se od judikatury NSS a podat návrh na přezkum § 101b odst. 1 s. ř. s. Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, jak navrhl Krajský úřad Středočeského kraje v podání před vyloučením této věci k samostatnému projednání. Soud poukazuje na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014 – 36, v němž se podrobně zabýval ústavností možnosti podat návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy ve lhůtě pro podání žaloby ve věci, v níž bylo opatření obecné povahy aplikováno. Rozšířený senát NSS dospěl k závěru, že právě opačný výklad by vedl k protiústavním důsledkům, jelikož po uplynutí lhůty stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s. by se přezkum individuálního správního aktu vydaného na základě objektivně nezákonného opatření obecné povahy stal pouhou formalitou. Zároveň nedovodil, že by tento výklad byl v rozporu s principem dobré víry dotčených osob v zákonnost opatření obecné povahy. Soud se závěry rozšířeného senátu NSS v této věci plně ztotožňuje a v podrobnostech na něj odkazuje.

20. Podaný návrh obsahuje též všechny zákonem požadované náležitosti (§ 37 odst. 2 a 3 a § 101b odst. 2 s. ř. s.).
21. Jak uvedl NSS ve zrušujícím rozsudku, soudnímu přezkumu nebrání ani fakt, že již vypršely účinky napadeného OOP (přechodnou úpravu provozu OOP stanovovalo od 26. 3. 2018 do 5. 4. 2018), neboť podmínkou řízení o jeho zrušení je jeho existence, tj. platnost, nikoliv účinnost ke dni rozhodnutí soudu (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2021, č. j. 6 As 114/2020 – 63, č. 4184/2021 Sb. NSS, bod 121).
22. Soud rozhodl o návrhu v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, neboť navrhovatel s tímto postupem výslovně souhlasil a odpůrce na výzvu soudu v určené lhůtě nesdělil, že by na nařízení jednání trval. Zároveň všechny okolnosti důležité pro projednání věci vyplývají z obsahu správního spisu, a proto ani soud neshledal důvod k nařízení jednání.

Posouzení návrhových bodů

23. Soud tedy přistoupil k věcnému posouzení návrhu, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného OOP (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).
24. NSS již v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, č. 740/2006 Sb. NSS, vymezil algoritmus přezkumu opatření obecné povahy při posuzování jeho souladu se zákonem. V prvním kroku soud zkoumá, zdali správní orgán disponoval pravomocí napadené opatření obecné povahy vydat. V druhém kroku soud posuzuje, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Ve třetím kroku se zaměřuje na přezkum otázky, zdali bylo opatření obecné povahy vydáno zákonem stanoveným postupem. Následně soud přezkoumává obsah opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem a v posledním pátém kroku soud podrobuje opatření obecné povahy přezkumu z hlediska jeho proporcionality.
25. Nicméně, po novele provedené zákonem č. 303/2011 Sb. je správní soud podle § 101d odst. 1 s. ř. s. vázán při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy jak rozsahem, tak uplatněnými důvody. V důsledku toho není plně a bez dalšího výše představený algoritmus přezkumu opatření obecné povahy využitelný (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 7. 2013, č. j. 2 Aos 1/2013 – 138). Soud tak podrobí opatření obecné povahy přezkumu v plném rozsahu jednotlivých kroků algoritmu pouze tehdy, pokud navrhovatel uplatní návrhové body odpovídající všem pěti částem algoritmu. Otázku pravomoci a působnosti správního orgánu by však soud měl posoudit z úřední povinnosti, jelikož jejich případný nedostatek by mohl vést k nicotnosti vydaného opatření obecné povahy (srov. např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 7. 2021, č. j. 10 A 175/2018 – 78, bod 60.)
26. Soud se proto nejprve zabýval tím, zdali odpůrce vydal napadené OOP v souladu se svou pravomocí a působností. Jelikož tyto otázky v projednávané věci souvisejí, posoudil je soud společně.
27. Podle § 19a odst. 1 zákona o pozemních komunikacích platí, že *„silniční správní úřad opatřením obecné povahy dočasně zakáže nebo omezí stání nebo zastavení silničních vozidel na místní komunikaci nebo průjezdním úseku silnice nebo na jejich části, je-li to nezbytné z důvodu zajištění bezpečnosti státu, veřejného pořádku, bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, stavebních prací nebo údržby nebo z důvodu přírodních katastrof nebo jiných mimořádných událostí a odstraňování jejich následků. V opatření obecné povahy silniční*

správní úřad stanoví rovněž přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích podle zvláštního právního předpisu.“

28. Podle § 40 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích vykonávají státní správu ve věcech dálnice, silnice, místní komunikace a veřejné účelové komunikace *„silniční správní úřady, kterými jsou Ministerstvo dopravy, krajský úřad, obecní úřad obce s rozšířenou působností a obecní úřad, celní úřad a újezdní úřad.“*
29. Podle § 40 odst. 4 písm. a) zákona o pozemních komunikacích vykonává obecní úřad obce s rozšířenou působností *„působnost silničního správního úřadu a speciálního stavebního úřadu ve věcech silnic II. a III. třídy a veřejně přístupných účelových komunikací s výjimkou věcí, o kterých rozhoduje Ministerstvo dopravy nebo krajský úřad, a působnost speciálního stavebního úřadu ve věcech místních komunikací.“*
30. Podle § 40 odst. 5 písm. b) zákona o pozemních komunikacích vykonává obecní úřad *„působnost silničního správního úřadu ve věcech místních komunikací s výjimkou věcí, o kterých rozhoduje obecní úřad obce s rozšířenou působností.“*
31. Podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu platí, že *„místní a přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích a užití zařízení pro provozní informace stanoví na silnici II. a III. třídy, místní komunikaci a na veřejně přístupné účelové komunikaci obecní úřad obce s rozšířenou působností.“*
32. Podle § 77 odst. 5 věty první zákona o silničním provozu stanoví místní a přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích *„příslušný správní orgán opatřením obecné povahy, jde-li o světelné signály, příkazové a zákazové dopravní značky, dopravní značky upravující přednost a dodatkové tabulky k nim nebo jiné dopravní značky ukládající účastníkovi silničního provozu povinnosti odchylné od obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích.“*
33. Podle § 124 odst. 6 téhož zákona *„obecní úřad obce s rozšířenou působností stanoví místní a přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích na silnici II. a III. třídy, místní komunikaci a veřejně přístupné účelové komunikaci a užití zařízení pro provozní informace na silnici II. a III. třídy, místní komunikaci a veřejně přístupné účelové komunikaci. Místně příslušný je obecní úřad obce s rozšířenou působností, v jehož územním obvodu se pozemní komunikace nachází.“*
34. Odpůrce patří mezi obecní úřady obcí s rozšířenou působností, neboť město K. H. je podle § 2 odst. 1 zákona č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění zákona č. 387/2004 Sb., uvedeno v příloze č. 2 k tomuto zákonu, tj. mezi obcemi s rozšířenou působností. Ve smyslu výše citovaných ustanovení zákona o pozemních komunikacích a zákona o silničním provozu proto byl odpůrce oprávněn dočasně zakázat zastavení na uvedených místních komunikacích a silnicích na území katastru města K. H. a zároveň stanovit napadeným OOP přechodnou úpravu provozu na vyjmenovaných pozemních komunikacích. Současně tak odpůrce učinil opatřením obecné povahy, jak předpokládá § 19a odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu. Soud uzavírá, že neshledal nedostatek pravomoci nebo působnosti odpůrce k vydání napadeného OOP.
35. Dále se soud zabýval jednotlivými návrhovými body. Předně návrhovatel konstatuje, že OOP bylo vydáno s podmínkami, jejichž splnění podmiňovalo platnost OOP. Přitom

podstatná část stanovených podmínek nebyla dle navrhovatele splněna, a proto má soud prohlásit, že napadené OOP je pro porušení podmínek „neplatné“.

36. Napadené OOP bylo vydáno jednak podle § 19a odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, jelikož jím odpůrce dočasně zakázal zastavení na určených místních komunikacích a průjezdním úseku silnice č. Xa, a jednak podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu, dle kterého stanovil přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích. Odpovídající přechodné dopravní značení mělo být umístěno podle schématu DIO, které tvoří nedílnou součást OOP. Odpůrce dále konstatoval, že OOP je vydáno s celkem 20 podmínkami.
37. Soud se nejprve zabýval tím, zdali stanovené podmínky podmiňovaly platnost vydaného OOP, jak tvrdí navrhovatel. K obecné úpravě vydávání, platnosti a účinnosti opatření obecné povahy lze uvést, že proces vydávání opatření obecné povahy upravuje část šestá zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 225/2017 Sb. (dále jen „správní řád“). V projednávaném případě je však nutné přihlédnout i ke zvláštním ustanovením v zákoně o pozemních komunikacích a v zákoně o silničním provozu. Podle § 173 odst. 1 věty první správního řádu správní orgán oznámí opatření obecné povahy veřejnou vyhláškou. Obdobně podle § 172 odst. 1 správního řádu ji vyvěsí na své úřední desce a na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodů se má opatření obecné povahy týkat. Opatření obecné povahy je proto vydáno dnem vyvěšení na úřední desce a stává se závazným pro správní orgán, který jej vydal. Nicméně, okamžik účinnosti, tj. okamžik, od kterého se vydaným opatřením obecné povahy musejí řídit i jeho adresáti, nastává až patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky (§ 173 odst. 1 správního řádu). Jelikož však bylo napadené OOP vydáno podle § 19a odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu, formálně nabylo účinnosti již pátým dnem po vyvěšení (srov. § 19a odst. 3 zákona o pozemních komunikacích a § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu). K tomu soud považuje za vhodné doplnit, že napadené OOP nabylo účinnosti i materiálně, a to umístěním dopravních značek v terénu, jelikož od faktického umístění dopravního značení jsou účastníci silničního provozu povinni se jím řídit (srov. usnesení zdejšího soudu ze dne 21. 6. 2022, č. j. 43 A 13/2022 – 57, a judikaturu tam citovanou). Odpůrce přitom v prvních dvou podmínkách stanovil, že přechodná úprava provozu na dotčených pozemních komunikacích bude platit od 26. 3. 2018 do 5. 4. 2018. V tomto ohledu lze uvést, že OOP vyvolávalo pro jeho adresáty právní účinky v souvislosti se stanovenou přechodnou úpravou provozu právě v tomto termínu.
38. Nicméně, další stanovené podmínky nelze chápat tak, že by jejich nesplněním nenabylo OOP účinnosti či dokonce platnosti (tj. ve smyslu jeho existence). Z hlediska teorie správního práva by se stanovené podmínky měly označit spíše za příkazy (*mody*), jelikož odpůrce jimi konkretizuje povinnosti vztahující se ke stanovení přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích (srov. STAŠA, Josef. In: HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 143, marg. č. 273). Účinnost či platnost OOP jimi proto není podmíněna. Požaduje-li navrhovatel zrušit napadené OOP pro nesplnění takto stanovených podmínek, nemůže soud návrhu z tohoto důvodu vyhovět. Případné nesplnění stanovených podmínek (jež nutně nastává až po vydání opatření obecné povahy) nemůže mít vliv na zákonnost vydaného OOP. Soud připomíná, že při přezkumu opatření obecné povahy vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř.

s.). Z logiky věci proto ani nemůže v řízení o návrhu na zrušení OOP posoudit, zdali byly podmínky stanovené OOP řádně splněny. Namítá-li navrhovatel, že po umístění přechodného dopravního značení například nebyly přeškrtnuty stále dopravní značky, jak bylo stanoveno v podmínce č. 13 OOP, nemůže mít tato skutečnost vliv na zákonnost samotného OOP. Tato skutečnost by případně mohla být relevantní v řízení o přestupku navrhovatele, v rámci kterého se takovou námitkou musejí správní orgány a potažmo i soud zabývat.

39. Případné porušení podmínek stanovených v OOP, může mít samozřejmě různé konsekvence. Například neoprávněné umístění dopravní značky může založit odpovědnost za přestupek podle § 42a odst. 1 písm. i), případně § 42b odst. 1 písm. i) ve spojení s § 19 odst. 2 písm. a) zákona o pozemních komunikacích. Nicméně, postup v rozporu s OOP neznamena nezákonnost vydaného OOP. Z hlediska soudního přezkumu je rozhodný obsah OOP. Námitky proto měly směřovat k obsahu OOP či postupu odpůrce při jeho vydávání. Navrhovatel naopak dovozuje nezákonnost OOP z důvodu následného nesplnění stanovených podmínek. Jak ale soud již výše vysvětlil, tato skutečnost může mít vliv v jiných řízeních než v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy.
40. Ze správního spisu vyplývá, že jeho součástí a tedy i podkladem pro OOP je vyjádření dotčeného orgánu (viz bod 13.), jímž výslovně souhlasil s přiloženým DIO, které odpovídá DIO, které je součástí napadeného OOP. Zároveň odpůrce do OOP v zásadě doslovně převzal podmínky, které dotčený orgán svým vyjádřením stanovil, a na vyjádření dotčeného orgánu odkázal v podmínce č. 17. Lze uzavřít, že OOP reflektuje podmínky stanovené dotčeným orgánem.
41. Navrhovatel dále uvádí, že nebylo možné ověřit splnění dalších stanovených podmínek, protože v řízení správní orgán nepředložil zápis vyhotovený dotčeným orgánem ohledně kontroly přechodného značení a odsouhlasení jeho instalace. Jak soud rovněž vysvětlil výše, splnění stanovených podmínek nemohlo mít vliv na zákonnost OOP. Proto ani předložení tohoto zápisu dotčeného orgánu nemůže být v řízení o návrhu na zrušení OOP relevantní. Soud podotýká, že přechodné dopravní značení mohlo být umístěno pouze na podkladě vydaného OOP, resp. konkrétní dopravní značky mohly být umístěny podle přiloženého DIO. Tudíž dotčený orgán by mohl zkontrolovat to, zdali realizace přechodného dopravního značení odpovídá vydanému OOP, případně požadavkům vyplývajícím z právních předpisů. Nicméně, i v případě, pokud by faktická realizace neodpovídala OOP či příslušným právním předpisům, neměla by tato skutečnost vliv na zákonnost vydaného OOP, pokud to samo o sobě z hlediska zákonnosti ob stojí. Soud přitom v rozsahu uplatněných návrhových bodů neshledal pochybení, které by mělo vliv na zákonnost OOP.
42. Soud se dále zabýval DIO, které je součástí OOP a dle kterého mělo být přechodné dopravní značení do terénu umístěno. Navrhovatel brojil proti jedné z částí DIO, která byla založena do správního spisu vedeného v související přestupkové věci navrhovatele. V tomto řízení, tedy v řízení o přezkumu OOP, však soud disponuje kompletní spisovou dokumentací k vydání OOP. Ze spisové dokumentace plyne, že se DIO skládá z celkem 8 mapových podkladů, na kterých je znázorněno umístění přechodného značení a vyznačena objízdná trasa v důsledku konání S. pouti. Ve správním spise je DIO založeno i v barevném provedení s vyznačením sp. zn. dotčeného orgánu, z čehož plyne, že těmito podklady disponoval i dotčený orgán.

43. Z mapových podkladů dle soudu zjevně vyplývá, kde mají být jednotlivé dopravní značky umístěny. Zaměřili-li se soud na rozhodnou lokalitu, v níž mělo dojít k přestupkovému jednání navrhovatele, musí konstatovat, že ze shora znázorněné části DIO „S. pouť, přemístění zastávek, varianta č. 2“ je umístění dopravních značek zákaz zastavení zjevné a odpovídá i výroku OOP, kterým bylo zakázáno zastavení mimo jiné i v ulici S. Navrhovateli lze dát za pravdu, že konkrétně na tomto mapovém podkladu absentují čísla popisná jednotlivých budov. Podle soudu však nemůže být pochyb o tom, o jakou lokalitu jde a kde mají být zákazové značky umístěny. Na mapě jsou zřetelně vidět křížení s ulicí Č. a dále s ulicí T. (jak dokládá další část DIO „Tradiční S. pouť, S. – uzavírka, B 28 – 7 dní předem“), která vymezují ulici S., v níž platil zákaz zastavení. Z mapového podkladu dále zřetelně vyplývá, u kterých budov mají být zákazové značky umístěny, resp. že mají platit pro celou pozemní komunikaci v ulici S. Soud neshledal nedostatek ani v tom, že součástí DIO není textová část, jelikož umístění přechodné úpravy provozu zřetelně plyne z grafické části DIO, která je založena ve správním spisu vedeném pro napadené OOP. Není důvod, aby dopravní značení bylo výslovně popsáno v textové části, pokud jeho umístění vyplývá z přiložených mapových podkladů, na které je odkázáno ve výroku OOP a které jsou jeho nedílnou součástí (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 10. 12. 2020, č. j. 55 A 99/2020 – 39, bod 27.). Pro snadnější orientaci soud připojuje mapovou část DIO „S.

pouť, přemístění zastávek, varianta č. 2“.



44. Umístěním a platností dopravních značek se zabývá vyhláška č. 294/2015 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích, ve znění vyhlášky č. 84/2016 Sb. (dále jen „prováděcí vyhláška“).
45. Podle § 2 odst. 2 věty před středníkem prováděcí vyhlášky platí, že „*svislé dopravní značky se umísťují při pravém okraji pozemní komunikace nebo nad vozovkou.*“
46. Značky upravující zákaz zastavení se podle § 2 odst. 4 prováděcí vyhlášky „*umísťují při tom okraji vozovky nebo pozemní komunikace, k němuž se vztahují.*“
47. Dle § 3 odst. 1 prováděcí vyhlášky platí, že „*svislá dopravní značka umístěná vedle pozemní komunikace platí pro celou pozemní komunikaci v daném směru jízdy s výjimkou značky*

Shodu s prvopisem potvrzuje: J. N.

upravující zastavení nebo stání, která platí jen pro tu stranu pozemní komunikace, u níž je umístěna.“

48. Podle § 3 odst. 3 prováděcí vyhlášky platí, že „*zákaz, omezení nebo příkaz je ukončen nejbližší křižovatkou nebo příslušnou dopravní značkou.*“
49. Z mapového podkladu „S. pouť, přemístění zastávek, varianta č. 2“ plyne, že v ulici S. měly být umístěny značky zákazu zastavení po obou stranách pozemní komunikace tak, aby zákaz zastavení platil po celé její délce. Po pravé straně směrem od ulice Č. jsou umístěny zákaz zastavení s omezením nejvyšší přípustné rychlosti na 30 km/h, označnická zastávka a opětovně značka zákazu zastavení. Z výše citovaných ustanovení prováděcí vyhlášky plyne, že uvedené zákazy zastavení měly platit po pravé straně ulice S. V opačném směru se nachází značka zákazu zastavení s omezením nejvyšší přípustné rychlosti na 30 km/h na počátku ulice S. u křižovatky s ulicí T., jejíž platnost ukončila křižovatka s ulicí Č. Na základě přiloženého DIO proto dle soudu není pochyb o tom, kde mělo být přechodné dopravní značení v ulici S. umístěno. Soud opět připomíná, že otázka konkrétní situace v době spáchání přestupku, není předmětem řízení o návrhu na zrušení OOP. Soud posoudí námitky navrhovatele směřující k faktickému umístění dopravního značení v den spáchání přestupku v řízení vedeném o žalobě proti rozhodnutí o přestupku navrhovatele. Navrhovatel totiž uvádí, že ke zmatečné dopravní situaci, za níž se nešlo vyhnout spáchání přestupku, došlo v důsledku nerespektování podmínek OOP, což ale nemá vliv na zákonnost samotného OOP, jako soud uvedl výše.
50. Zároveň soud konstatuje, že navrhovatel nemůže v návrhu úspěšně uplatnit takové vady nebo obsahové nezákonnosti opatření obecné povahy, které nezasahují do jeho právní sféry, ale dotýkají se pouze práv jiných subjektů, neboť účelem správního soudnictví není všeobecný dozor nad zákonností výkonu veřejné moci správními orgány, ale poskytování ochrany veřejným subjektivním právům. Tzv. *actio popularis* (žaloba ve veřejném zájmu) není v řízení o přezkumu zákonnosti opatření obecné povahy přípustná (viz např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 – 86, č. 1764/2009 Sb. NSS, a ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017 – 264, č. 3903/2019 Sb. NSS, či rozsudek NSS ze dne 13. 7. 2010, č. j. 8 Ao 4/2010 – 214). Soud proto ve vztahu k námitce, že se porušení museli dopouštět i řidiči hromadné dopravy, konstatuje, že tato skutečnost se nijak nedotýká právní sféry navrhovatele. Soud nicméně podotýká, že odpůrce mohl jednoznačněji stanovit přechodnou úpravu první značky zákazu zastavení a následné autobusové zastávky pro hromadnou dopravu po pravé straně ulice S. směrem od ulice Č., a to například dodatkovou tabulkou „mimo MHD“. Tuto nepřesnost v označení však nelze považovat za vadu, pro kterou by se regulace zavedená OOP stala nesrozumitelnou a pro kterou by ji soud musel zrušit. Zároveň soud přihlédl k tomu, že ze správního spisu plyne, že přemístění autobusové zastávky do ulice S. a ulice Č. bylo schváleno Krajským úřadem Středočeského kraje dne 9. 1. 2017, a to právě ve variantě odpovídající zobrazení na části DIO „S. pouť, přemístění zastávek, varianta č. 2“. Tuto variantu posoudil i dotčený orgán, jak plyne ze spisové značky, razítka a podpisu dotčeného orgánu na odpovídajícím plánu. Dále je nutné podotknout, že i kdyby soud přistoupil ke zrušení této první značky zákazu zastavení, v právním postavení navrhovatele by to nemohlo ničeho změnit, jelikož přestupkové řízení bylo vedeno pro skutek spočívající v tom, že zastavil v ulici S. u č. p. Xg, tj. v úseku, který se nachází až za druhou značkou zákazu zastavení, v jejímž umístění podle OOP soud neshledal žádnou vadu.

51. Soud považuje za vhodné dále uvést, že právní úprava přímo předpokládá možnost, aby příslušný správní orgán vydal opatření obecné povahy, které dočasně zakazuje stání nebo zastavení silničních vozidel na vymezených pozemních komunikacích, na základě žádosti soukromé fyzické nebo právnické osoby. Výslovně tak stanovuje § 19a odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, podle kterého lze dočasně zakázat nebo omezit stání nebo zastavení silničních vozidel na pozemních komunikacích opatřením obecné povahy vydaným na návrh. Naopak zákon o silničním provozu nestanovuje, zdali správní orgány zahajují řízení o stanovení místní či přechodní úpravy provozu opatřením obecné povahy na základě žádosti či z moci úřední. Obdobně tak neuvádí ani správní řád v části šesté. Z tohoto důvodu je dovozováno, že řízení o stanovení místní nebo přechodné úpravy opatřením obecné povahy je řízením z moci úřední (HEJČ, David. Novela místní a přechodné úpravy provozu jako opatření obecné povahy. Právní rozhledy, 2016, č. 11, s. 386-395). Z toho plyne, že správní orgán je oprávněn vydat příslušné opatření obecné povahy na základě vlastních poznatků či na základě podnětu podle § 42 správního řádu. V projednávaném případě navrhl žadatel stanovení přechodné úpravy provozu z důvodu konání S. pouti. Ze správního spisu plyne, že z důvodu schválených uzavírek pozemních komunikací musela být stanovena objízdná trasa, jak je vyznačena v DIO. V takovém případě odpůrce z důvodu vedení této objízdny trasy stanovil přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích a dočasně zakázal zastavení silničních vozidel na vymezených úsecích. Je nerozhodné, zdali byla S. pouť pořádána soukromou fyzickou osobou za účelem dosažení zisku. I taková společenská či kulturní akce si může vyžádat přechodnou úpravu silničního provozu, která je stanovena ve veřejném zájmu na průjezdnosti objízdny tras.
52. Odpůrce tudíž nepochybil, pokud vydal napadené OOP na základě žádosti žadatele a stanovil přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích z důvodu konání S. pouti v K. H. Pokud došlo k následnému umístění přechodné úpravy provozu do terénu, jsou účastníci silničního provozu povinni se jí řídit [§ 4 písm. c) zákona o silničním provozu]. Je proto samozřejmé, že dodržování těchto povinností vynucují příslušné orgány.
53. Závěrem soud poznamenává, že navrhovatel nemůže účinně uplatnit námitky odkazem na svá podání ve správním řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2006, č. j. 1 Azs 244/2004 – 49). Soudní řízení správní je ovládáno zásadou dispoziční a soud tak přezkoumá napadené OOP pouze v rozsahu konkrétních návrhových bodů, které náleží ustavit navrhovateli (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 – 78). V rozsahu, v jakém navrhovatel odkázal na svá předchozí vyjádření, se tedy o námitky v naznačeném smyslu nejedná a soud se jimi nijak dále nezabýval.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

54. Soud neshledal žádný z návrhových bodů důvodným, proto návrh na zrušení opatření obecné povahy zamítl (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.). Jelikož soud přezkoumával napadené OOP v rámci incidenčního přezkumu, posoudí žalobní námitky navrhovatele směřující proti rozhodnutí v přestupkové věci samostatně v řízení vedeném pod sp. zn. 44 A 16/2019.
55. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Navrhovatel nebyl se svým návrhem úspěšný, náhrada nákladů řízení mu

tedy nepřisluší. Odpůrci pak v souvislosti s vedením tohoto řízení žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

56. O náhradě nákladů kasačního řízení rozhodne soud až v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí v přestupkové věci navrhovatele, v němž právě byla kasační stížnost žalovaným podána.

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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 nejblíže 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.

Praha, 26. září 2022

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu