



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Lenky Oulíkové a soudců Mgr. Miroslava Makajeva a Mgr. Martiny Kotouček Mikoláškové v právní věci

navrhovatele: **M. V.**,

bytem X,

zastoupený advokátem Mgr. Bc. Pavlem Martiníkem,
sídlem Uruguayská 380/17, Praha,

proti

odpůrci: **Městský úřad Brandýs nad Labem – Stará Boleslav**,
sídlem Masarykovo náměstí 1/6, Brandýs nad Labem-Stará Boleslav,

za účasti osoby zúčastněné na řízení:

Bydlení Brandýs s.r.o., IČO 10702458,
sídlem Javorník 2, Proseč pod Ještědem,

zastoupená JUDr. Tomášem Opletalem,
sídlem Dlouhá 714/36, Praha,

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy Městského úřadu Brandýs nad Labem-Stará Boleslav, ze dne 3. 10. 2022, č. j. MÚBNLSB-OD-118442/2022-MASPE,

takto:

- I. Návrh se v části týkající se dopravního značení na pozemní komunikaci ul. A. L. stanoveného opatřením obecné povahy Městského úřadu Brandýs nad Labem-Stará Boleslav ze dne 3. 10. 2022, č. j. MÚBNLSB-OD-118442/2022-MASPE, odmítá.
- II. Ve zbývajících částech návrh zamítá.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Navrhovatel je vlastníkem pozemku parc. č. XA v katastrálním území X (dále též jen „předmětný pozemek“; všechny označené pozemky jsou ve stejném katastrálním území, proto bude soud uvádět pouze parcelní čísla), na kterém se nachází komunikace (ul. V. V.; dále též jen „předmětná komunikace“), na níž mají být provedeny přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích. Navrhovatel se návrhem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), domáhá zrušení v záhlaví označeného opatření obecné povahy (dále jen „napadené OOP“), jímž odpůrce stanovil přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích ul. A. L. a ul. V. V. spočívající v umístění dopravního značení a zařízení v rozsahu předloženého a odsouhlaseného dopravně inženýrského opatření (dále též jen „DIO“) Policií České republiky ze dne 19. 9. 2022, č. j. KRPS-233633-2/ČJ-2022-011506, které je nedílnou součástí OOP, v rámci akce „Zařízení staveniště souboru BD v B. n. L.“ (dále též jen „předmětná stavba“). Dle zákresu se jednalo o dopravní značení P6 – „STOP“ a IP22 „POZOR – Výjezd vozidel ze stavby“, která měla být umístěna při výjezdech ze staveniště na sousedních pozemcích.

Obsah návrhu

2. Navrhovatel předně namítal nedostatek pravomoci odpůrce vydat napadené OOP, a to vzhledem ke specifickému charakteru komunikace. Komunikace na předmětném pozemku nespadá do žádné z kategorií komunikací dle § 77 odst. 1 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu), a proto ani není založena pravomoc odpůrce vydat napadené OOP. Napadené OOP je tak z výše uvedených důvodů nicotné, resp. neplatné. Ve vztahu ke komunikaci na předmětném pozemku nebylo vydáno žádné rozhodnutí dle § 3 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, o zařazení pozemní komunikace do jedné z výše vyjmenovaných kategorií. Stejně tak se nejedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, neboť jednak nebyla konstitutivně vymezena, jednak navrhovatel s užíváním komunikace na předmětném pozemku jako veřejně přístupné nesouhlasil. Navrhovatel nabyl předmětný pozemek originárním způsobem ve veřejné dražbě, a proto ani udělení souhlasu předchozím vlastníkem k veřejnému užívání vůči němu není relevantní. I kdyby platilo, že předmětná komunikace je veřejně přístupnou účelovou komunikací, přesto by bylo napadené OOP nezákonné, neboť navrhovatel neudělil souhlas s umístěním dopravního značení, což je jednou z podmínek podle § 77 odst. 6 zákona o silničním provozu. Navrhovatel neudělil souhlas ani s připojením komunikace k sousední komunikaci/nemovitosti, o čemž odpůrce informoval. Způsob umísťování místní a přechodné úpravy na účelových komunikacích, které nejsou veřejně přístupné, je dle § 77a zákona o silničním provozu ponechán v gesci vlastníka komunikace. Navrhovatel dodal, že aktuálně dochází k uzavírání smluv o zřízení věcného břemene stezky a cesty s oprávněnými osobami a dojde k uzavření přístupu veřejnosti k předmětnému pozemku fyzickými překážkami. Dle navrhovatele odpůrce vydáním napadeného OOP porušil § 171 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, v kombinaci s § 77 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu, čímž zároveň porušil čl. 2 odst. 3 Ústavy (zásada enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí) a čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod.

3. Navrhovatel dále namítal, že napadené OOP nebylo vydáno zákonem stanoveným postupem, neboť nebylo možné využít zjednodušeného postupu vydání OOP dle specifické právní úpravy. Jelikož komunikace na předmětném pozemku nepatří do žádné z kategorií výše citovaného ustanovení zákona o pozemních komunikacích, není ani založena pravomoc odpůrce vydat OOP ve zrychleném režimu dle § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu. I kdyby byly splněny podmínky pro zjednodušený postup vydání OOP, pak by odpůrce stejně postupoval v rozporu se zákonem, neboť si nevyžádal stanovisko dotčeného orgánu ve smyslu § 77 odst. 2 písm. b) zákona o silničním

provozu. Opatření obecné povahy dále musí být podle § 172 odst. 1 věty poslední správního řádu zveřejněno před svým vydáním nejméně po dobu 15 dnů. Z napadeného OOP vyplývá, že podnět k jeho vydání byl podán dne 3. 10. 2022 a stejného dne bylo odpůrcem napadené OOP vydáno. Tímto postupem byl porušen nejen § 172 odst. 4 správního řádu, nýbrž i čl. 2 odst. 3 Ústavy, neboť odpůrce excesivním způsobem překročil své pravomoci. Stejně tak tímto postupem zmařil možnost navrhovatele uplatnit námitky podle § 172 odst. 5 správního řádu, ke kterým byl jako vlastník pozemku oprávněn. Tím, že nedošlo ke zveřejnění návrhu napadeného OOP, ale bylo rovnou vydáno, ani nezačala běžet lhůta pro podání námitek ve smyslu tohoto opatření ani podání připomínek ve smyslu § 172 odst. 4 správního řádu. Ačkoliv podle § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu lze vydat opatření obecné povahy v případě přechodné úpravy provozu na určitých pozemních komunikacích bez zveřejnění návrhu opatření obecné povahy a bez vypořádání připomínek, nejedná se dle názoru navrhovatele o tento případ.

4. Dle navrhovatele napadené OOP nesplňuje obsahově zákonné požadavky, neboť odůvodnění nereflektuje specifikum právního stavu předmětné komunikace. Odpůrce také ukládá povinnosti (povinnost všech osob pohybujících se na komunikaci nosit výstražné oblečení a povinnost zajistit na místě stavebních prací dostatečný počet poučených osob schopných v případě potřeby řídit silniční provoz) nad rámec zákona (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98). Dle plánu, který je součástí napadeného OOP, mají být na komunikaci na pozemku navrhovatele umístěny výstražné dopravní značky, které nejsou dle § 77 odst. 6 zákona o silničním provozu značkami, o jejichž umístění by se rozhodovalo opatřením obecné povahy. Proto je pro jejich umístění nutný souhlas vlastníka komunikace ve smyslu posledně citovaného ustanovení zákona o silničním provozu, který nelze nahradit. Dále navrhovatel neudělal souhlas společnosti KASTEN spol. s r. o., k dopravnímu připojení vjezdu/výjezdu z pozemku na akci „*Zařízení staveniště souboru bytových domů v X.*“ na komunikaci na pozemku navrhovatele. O této skutečnosti byl vyrozuměn i odpůrce, který přesto vydal napadené OOP, kterým *de facto* připojil sousední komunikaci stavebníka na předmětnou komunikaci. Dle navrhovatele ale k připojení komunikace umístěné na předmětném pozemku vůbec nemůže dojít, a to minimálně do vydání povolení podle § 10 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích. Odpůrce tak připojení napadeným OOP nezákonně legitimizoval. Vzhledem k tomu, že takovéto připojení je podmíněno vydáním rozhodnutí, které doposud nebylo vydáno, jedná se o další důvod vyslovení nezákonnosti napadeného OOP, neboť předmětné dopravní značení nereflektuje nepřipojení komunikace.
5. Navrhovatel též namítal neurčitost napadeného OOP. Konkrétně nebyla celá příloha napadeného OOP (plánek) zveřejněna na úřední desce odpůrce, ale pouze její výsek. Dále není jasné, co znamená „*dostatečný počet osob pro řízení silničního provozu*“ a jakým způsobem mají být tyto osoby poučeny, stejně tak není jasné, kdo je odpovědný za

přechodnou úpravu provozu v místě omezení, kdy je paní L. B. identifikována pouze telefonním číslem a obchodní firmou svého zaměstnavatele. Výroková část napadeného OOP je nedostatečná. Ve vztahu k plánu je tento nedostatek o to markantnější, neboť na jeho základě mají být osobám ukládány povinnosti. Napadené OOP je proto nezákonné, neboť není jednoznačné ohledně ukládání povinností a kdo je za plnění těchto povinností odpovědný.

6. Proporcionalitu pak nelze přezkoumat vůbec, neboť odůvodnění OOP je zcela nedostatečné. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43, vyplývá, že díky konceptu dělby moci nemůže správní soud nahrazovat zcela absentující úvahu správního orgánu. Zejména absentují úvahy o právním charakteru komunikace na předmětném pozemku a s tím spojené pravomoci odpůrce k vydání OOP, úvahy o tom, zda má navrhovatel zájem na vydání OOP, když stavební povolení pozbylo právní moci, dále úvahy o tom, zda je komunikace uzpůsobena k pohybu těžkotonážních vozidel a zda nedojde v důsledku vydání OOP ke škodám na majetku třetích osob, zda lze OOP vydat, když navrhovatel odmítl udělit souhlas s připojením komunikace ke své komunikaci, zda lze stanovit OOP přechodnou úpravu, když je předmětný pozemek veden jako orná půda a podléhá ochraně zemědělského půdního fondu, nebo jakým způsobem dojde k zásahu do vlastnického práva navrhovatele a zda se nedá výsledku požadovaného napadeným OOP dosáhnout jinými prostředky, např. dohodou s vlastníkem pozemku nebo využitím jiné přístupové cesty ke stavbě. Dle navrhovatele navíc není připojení komunikace na předmětný pozemek možné ani z technických důvodů, neboť je chráněn jakožto součást zemědělského půdního fondu (orná půda) a komunikace nebyla nikdy zkolaudována pro provoz silničních nebo těžkotonážních vozidel. Z tohoto důvodu mělo vydání OOP předcházet vyhodnocení důsledků dopadů opatření na zemědělský půdní fond podle § 8 odst. 1 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále též jen „zákon o ZPF“). Podle § 8 odst. 2 písm. c) zákona o ZPF měl být stavební záměr včas projednán s vlastníkem pozemku, tedy s navrhovatelem.
7. Navrhovatel z výše uvedených důvodů navrhuje, aby soud napadené OOP zrušil.

Vyjádření účastníků řízení k návrhu

8. Odpůrce s návrhem nesouhlasil. Uvedl, že ke stavbě souboru bytových domů vydal dne 8. 2. 2018 stavební povolení na stavbu „*Soubor bytových domů v X – komunikace a zpevněné plochy*“ na pozemcích parc. č. XE, XH, XF, XCH a XG, s nabytím právní moci dne 16. 3. 2018, které je stále platné, a ke kterému bylo vydáno napadené OOP. Celý obsah návrhu na zrušení napadeného OOP přitom dle odpůrce vychází z nesprávného přesvědčení navrhovatele o charakteru pozemní komunikace na předmětném pozemku, neboť má za to, že se jedná o neveřejně přístupnou účelovou komunikaci. Dle názoru odpůrce se naopak jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci podle § 7 odst. 1 s ohledem na § 9 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Pozemní komunikace na předmětném pozemku byla povolena podle § 117 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), oznámením stavebního záměru speciálnímu stavebnímu úřadu autorizovaným inspektorem a zkolaudována kolaudačním souhlasem ze dne 2. 8. 2011 speciálním stavebním úřadem, který je věcně příslušný ve věcech veřejně přístupných účelových komunikacích. Z výše uvedených důvodů lze považovat závěry a konstrukce navrhovatele za chybné a bezpředmětné a postup při vydávání napadeného OOP za správný a v souladu se zákonem.

9. S ohledem na výše uvedené odpůrce navrhl, aby soud návrh navrhovatele zamítl.
10. Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření ze dne 31. 10. 2022 uvedla, že předmětná komunikace byla od počátku vybudována jako veřejné prostranství – nyní ulice V. V. – kterou vybudoval jediný developer. Než byl schopen převést předmětný pozemek vč. komunikací do vlastnictví obce za symbolickou úplatu, jak je u podobných projektů obvyklé, ocitl se ve finančních problémech a došlo k dražbě jeho majetku, ve které navrhovatel nabyl příklepem předmětné nemovitosti. Tímto se však jistě nemění účel užití komunikace, stejně tak v důsledku nabytí vydražené nemovité věci nepozbývá účinků původní souhlas. Jak vyplývá z konzistentní rozhodovací praxe Nejvyššího soudu, dle které se ke vzniku veřejného prostranství vyžaduje souhlas jeho vlastníka, je tento souhlas trvalý a vlastník, příp. jeho právní nástupce, je učiněným souhlasem vázán a nemůže jej jednostranně odvolat. Proto není souhlas navrhovatele jakožto současného vlastníka pro veřejný přístup na komunikaci nutný. Ze stejných rozhodnutí Nejvyššího soudu také vyplývá, že souhlas vlastníka s veřejným užíváním jeho pozemku či jeho části lze vydat pouze ústně či dokonce konkludentně. Navrhovatelem citované rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 24. 4. 2006, sp. zn. 22 Cdo 850/2005, s věcí nijak nesouvisí a tvrzení navrhovatele nedokládá. Komunikace slouží jako jediná přístupová cesta k řadě nemovitostí – pozemkům s domy v ulici V. V. – a připojuje je k ostatním pozemním komunikacím. Po komunikaci se od počátku se souhlasem tehdejšího vlastníka (developer) pohybuje bez soukromoprávního titulu neurčitá množina veřejnosti. V důsledku shora uvedeného se v případě komunikace jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, a proto je ke stanovení přechodné úpravy provozu na pozemní komunikaci oprávněn obecní úřad obce s rozšířenou působností, a současně bylo přípustné použití tzv. expresního postupu vydání opatření obecné povahy [§ 77 odst. 1 písm. c) a § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu]. Tvrzení navrhovatele, že napadené OOP nebylo projednáno s příslušným dotčeným orgánem, je v rozporu se spisem a samotným OOP, neboť dopravní řešení bylo projednáno a odsouhlaseno Krajským ředitelstvím Policie Středočeského kraje, územním odborem Praha venkov – VÝCHOD, Dopravním inspektorátem, jako dotčeným orgánem dle § 77 odst. 2 písm. b) zákona o silničním provozu. Není zcela zřejmé, z čeho navrhovatel dovozuje, že předmětné dopravní značky nelze umístit na základě opatření obecné povahy. Dopravní značka IP22 se na základě opatření obecné povahy umísťuje zcela běžně. V případě napadeného OOP se jedná o jednoduché opatření obecné povahy, které umísťuje čtyři dopravní značky, a jeho odůvodnění je zcela dostačující a ve standardním rozsahu správních orgánů po celé České republice, proto jde o účelovou argumentaci. Ani skutečnost, že předmětný pozemek je v katastru nemovitostí zapsán jako orná půda, není pro věc relevantní, neboť se jedná o nedostatek způsobený navrhovatelem, když udržuje rozpor faktického stavu s údaji ve veřejném seznamu. Jelikož zápis v katastru nemovitostí není rozhodný, nemá tato informace pro posouzení charakteru komunikace vypovídací hodnotu. Dle osoby zúčastněné na řízení navíc navrhovatel není aktivně legitimován ve vztahu k části OOP, jež se dotýká úpravy provozu v ulici A. L.
11. Navrhovatel v replice ze dne 17. 11. 2022 zopakoval svou argumentaci ohledně tvrzení, že předmětná komunikace je veřejně přístupnou účelovou komunikací. Vyjádřil též pochybnost o souhlasu původního vlastníka k veřejnému užívání komunikace a splnění podmínky dlouhodobého užívání komunikace veřejností. Komunikaci navíc nevyužívá neurčitá množina osob, nýbrž pouze oprávněné osoby, které v ulici V. V. bydlí. Navrhovatel má za to, že záměr původního vlastníka komunikace spočívající v tom, že

údajně chtěl komunikaci převést za symbolickou cenu městu, není prokazatelný. Argumentace, že použití značky IP22 je zcela obvyklé, není podloženo žádnými konkrétními případy ani zákonnou úpravou. Tvrzení, že navrhovatel pouze předstírá svoje neporozumění a že je napadené OOP zcela jednoduché, dostačující a ve standardním rozsahu, považuje navrhovatel za prohlášení nezakládající se na pravdě, které není právně relevantní. Navrhovatel dále nepovažuje zápis v katastru nemovitostí za údaj, který není pro věc rozhodný. Údaje zapsané v katastru nemovitostí mají pro veřejnost naopak rozhodující charakter, kdy nikoho nelze omlouvat za to, že údaj zapsaný v katastru nemovitostí nezná. Nedostatek spočívající v zápisu komunikace jako orné půdy, která je v zemědělském půdním fondu, považuje navrhovatel za údaj pro věc právně relevantní. Uvádí, že za tento nedostatek nese vinu bývalý vlastník komunikace a odpůrce. Z certifikátu autorizované inženýrky vyplývá, že v místě připojení předmětného pozemku a pozemku parc. č. XF je úzký pruh, který je umístěn v zemědělském půdním fondu, a proto není napojení obou pozemků možné. I přes tento pruh budou jezdit těžkotónážní vozidla. S tvrzením navrhovatele, že k připojení komunikace k vedlejšímu pozemku nemůže dojít, se odpůrce nevypořádal, když opomněl skutečnost, že navrhovatel umožňoval a bude umožňovat užívání komunikace pouze omezenému okruhu oprávněných osob. Všechny smlouvy o zřízení věcného břemene v ulici V. V. jsou uzavírány jako smlouvy bezúplatné. Pokud soud dospěje k závěru, že navrhovatel není aktivně legitimován ke zrušení celého OOP, pak alternativně navrhl zrušení části OOP, tedy v rozsahu týkajícím se ulice V. V.

12. Osoba zúčastněná na řízení ve své duplice argumentovala, že předmětná komunikace je veřejně přístupnou komunikací. Rovněž odmítla další argumenty navrhovatele a doplnila, že v současnosti již znovu existuje pravomocné stavební povolení na stavbu bytových domů.

Jednání před soudem

13. Při jednání konaném dne 4. 1. 2023 setrvali účastníci na svých procesních návrzích.
14. Soud při jednání jako důkaz provedl výpis z katastru nemovitostí – LV č. XI pro kat. území X. Podle něj je navrhovatel vlastníkem předmětného pozemku. Dále soud provedl dokazování listinou „*Certifikát č. 003-2/2011 o ověření projektové dokumentace*“ ze dne 24. 2. 2021 a kolaudačním souhlasem odpůrce ze dne 2. 8. 2011, kterým se povoluje užívání obytného areálu ul. K. L. – X – inženýrské sítě a komunikace na parc. č. XB, XA, XC a XD. Soud rovněž provedl důkaz náhledem na letecké mapy a aktuální fotografickou panorama mapou z webových stránek www.mapy.cz a výtiskem mapy z aplikace google earth, ze kterých vyplývá, že na pozemku navrhovatele se komunikace nachází nejpozději od roku 2013, přičemž z žádného ze snímků není patrné jakékoliv opatření omezující přístup.
15. Soud neprovedl jako důkaz navržené listiny, jež byly součástí předložené spisové dokumentace, kterou měl soud k dispozici a z níž vycházel, přičemž její obsah není předmětem dokazování (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117). Stejně tak soud neprováděl dokazování rozsudkem zdejšího soudu ze dne 19. 4. 2022, č. j. 43 A 13/2020-136, ani rozsudkem Nejvyššího správního soudu dne 16. 8. 2022, č. j. 4 As 136/2022 – 78), neboť jsou soudu známy z úřední činnosti (§ 121 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.). Soud rovněž neprovedl důkaz stavebním povolením odpůrce na stavbu 4 bytových domů a protihlukové zdi na pozemcích parc. č. XE, XF a XG ze dne 14. 9. 2018, č. j. OSÚÚPPP-79896/2018-JANJ, a

rozhodnutím Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 4. 11. 2019, č. j. 149438/2019/KUSK, o odvolání proti tomuto stavebnímu povolení, jelikož pro posouzení věci není povolení pro stavbu bytových domů nacházející se na sousedním pozemku rozhodné. Z téhož důvodu soud neprovedl ani rozhodnutím Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 20. 12. 2022, které bylo nadto vydáno až po vydání napadeného OOP. Stejně tak soud nedokazoval komunikací mezi navrhovatelem a zástupkyní společnosti Kasten spol. s.r.o. o připojení na předmětnou komunikaci navrhovatele (viz blíže bod 37 rozsudku). Soud nedokazoval ani usnesením soudního exekutora Exekutorského úřadu Praha – západ o příklepu ze dne 26. 2. 2019, č. j. 156 EX 421/16-128, neboť na věci nic nemění skutečnost, že navrhovatel nabyl předmětnou nemovitost (komunikaci) v dražbě (viz blíže bod 32 rozsudku). Nabývací titul je nadto patrný i z výpisu z katastru nemovitostí, jímž byl důkaz proveden. Soud neprováděl dokazování odpovědí odpůrce ze dne 4. 11. 2021, sp. zn. Výst./29878/2021/EŠ, na žádost navrhovatele o informace podle zákona č. 106/1999 Sb., kterou chtěl navrhovatel prokázat, že ve vztahu k předmětné komunikaci nebylo vydáno žádné rozhodnutí dle § 3 zákona o pozemních komunikacích (viz odůvodnění v bodech 31 až 33 rozsudku), neboť ani tato informace není pro projednávanou věc zásadní a není ostatně ani sporná. Konečně soud neprovedl ani důkaz svědeckou výpovědí R. S., jelikož aktuální aktivita navrhovatele ve vztahu k obyvatelům ulice V. V. není pro posouzení věci relevantní.

Podmínky řízení

16. Soud ověřil, že návrh na zrušení napadeného OOP byl podán včas (§ 101b odst. 1 s. ř. s.) a obsahuje všechny zákonem požadované náležitosti (§ 37 odst. 2 a 3 a § 101b odst. 2 s. ř. s.).
17. Podmínkou aktivní procesní legitimace je tvrzení, že navrhovatel byl napadeným OOP myslitelně dotčen na svých subjektivních právech (srov. § 101a odst. 1 s. ř. s.). Navrhovatel svou legitimaci k podání návrhu dovozuje z vlastnictví předmětného pozemku, což soud ověřil v katastru nemovitostí (LV č. XI). Navrhovatel v této souvislosti tvrdil, že napadeným OOP ztratil možnost disponovat s předmětným pozemkem dle svého uvážení. Navíc bude povinen řídit se dopravním značením, které bude na jeho pozemek umístěno. Na předmětné komunikaci bude na základě napadeného OOP docházet k pohybu těžkotónážních vozidel, přičemž tato komunikace k tomu není uzpůsobena ani zkolaudována, takže může dojít k jejímu zničení. Navrhovatel ve věci aktivní legitimace vlastníka nemovité věci odkázal též na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2013, č. j. 7 AOs 3/2013-30.
18. Dle soudu není sporu o tom, že předmětný pozemek navrhovatele je napadeným OOP, resp. jeho částí týkající se umístění dopravních značek na ulici V. V., dotčen. Navrhovatel je vlastníkem pozemku, na němž leží předmětná komunikace (ulice V. V.), na níž mají být umístěny dopravní značky upravující provoz vozidel ze stavby dle napadeného OOP. Tvrzení o dotčení na právech je tedy myslitelné a pro účely aktivní procesní legitimace plně postačující.
19. Co se však týče části napadeného OOP, jež umísťuje dopravní značku na ulici A. L., v té soud aktivní procesní legitimaci navrhovatele neshledal. Navrhovatel netvrdí, že by byl vlastníkem některé z nemovitostí dotčených napadeným OOP v ulici A. L. ani netvrdil, že by byl umístěním dopravních značek na ul. A. L. jakkoli dotčen na svých subjektivních právech. Za této situace dospěl soud k závěru, že navrhovatel není k návrhu na zrušení

napadeného OOP, pokud jde o značení v ulici A. L., podle § 101a odst. 1 s. ř. s vůbec oprávněn. Návrh na zrušení napadeného OOP proto soud v této části dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. výrokem I odmítl.

Podstatný obsah předložené spisové dokumentace

20. Z obsahu správního spisu soud zjistil následující pro věc podstatné skutečnosti. Osoba zúčastněná na řízení je investorem předmětné stavby a vlastníkem většiny pozemků (parc. č. XE, XF, XG). Společnost KASTEN spol. s r. o. jako dodavatel realizující předmětnou stavbu pro osobu zúčastněnou na řízení podala dne 3. 10. 2022, podnět ke stanovení přechodné úpravy provozu na místní komunikaci v rámci akce „*Zařízení staveniště souboru BD v X.*“ po dobu 28 měsíců, a to za účelem výjezdu vozidel ze stavby a pohybu vozidel stavby. K podnětu tato společnost přiložila dokumentaci pro vydání společného povolení – Dopravně inženýrská opatření (situace širších vztahů, přehledná situace a výkres dopravního značení vjezd V. V.) a Souhrnnou technickou zprávu z dubna 2022.
21. Součástí spisu je též souhlasné stanovisko Krajského ředitelství policie Středočeského kraje, Územní odbor Praha venkov – VÝCHOD, dopravní inspektorát, vydané podle § 77 odst. 2 písm. b) zákona o silničním provozu. Dále je ve spise založeno stavební povolení stavebního úřadu odpůrce ze dne 8. 2. 2018, č. j. OD-108702/2017-VEVEM, na stavbu „*Soubor bytových domů v X, komunikace a zpevněné plochy*“ na pozemcích parc. č. XE, XH, XF, XCH a XG.
22. Dne 3. 10. 2022 vydal odpůrce napadené OOP - stanovení přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích na ul. A. L. a ul. V. V., v rámci akce „*zařízení staveniště souboru BD v B. n. L.*“, spočívající v rozsahu předloženého a odsouhlaseného DIO Policií České republiky ze dne 19. 9. 2022, č. j. KRPS-233633-2/ČJ-2022-011506, které je nedílnou součástí OOP. Dle nákresu se jednalo o dopravní značení P6 – „STOP“ a IP22 „POZOR – Výjezd vozidel ze stavby“, která měla být umístěna při výjezdech ze staveniště ze sousedních pozemků. Odpůrce v podmínkách pro realizaci mj. uvedl, že dopravní značení bude umístěno a instalováno podle schváleného DIO Policií ČR, bude provedeno v souladu se zásadami pro dopravní značení na pozemních komunikacích TP 66, Zásady pro označování pracovních míst na pozemních komunikacích, vydané Centrem dopravního výzkumu Brně, bude odpovídat vyhlášce č. 294/2015 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích a úprava a řízení provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „vyhláška č. 294/2015 Sb.“), a zákonu o silničním provozu, a že dopravní značení, které bude v rozporu s touto přechodnou úpravou, bude zakryto. Dopravní značení bude rozmístěno odbornou firmou s platným oprávněním k výkonu této činnosti do zahájení stavebních prací, a osoby, které se budou pohybovat na komunikacích, jsou povinny nosit výstražné vesty, stejně tak na místě stavebních prací bude dostatečný počet poučených osob schopných v případě potřeby řídit silniční provoz. Odpůrce v odůvodnění uvedl, že přechodnou úpravu silničního provozu stanovil podle § 173 odst. 1 správního řádu a § 77 odst. 4 a 5 zákona o silničním provozu, dle předloženého a odsouhlaseného DIO. Napadené OOP bylo vyvěšeno dne 4. 10. 2022 a sejmuto dne 20. 10. 2022.

Posouzení návrhu soudem

23. Při přezkoumání napadeného OOP soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl ke dni jeho vydání (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Při rozhodování byl soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).
24. Soud při přezkumu opatření obecné povahy vychází z algoritmu (testu) přezkumu, který byl pro tyto účely vymezen judikaturou Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98). Jednotlivými kroky algoritmu jsou: 1) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; 2) přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti; 3) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným procesním postupem; 4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu se zákonem, v tomto kroku ve smyslu souladu s hmotným právem a 5) přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (přiměřenosti právní regulace v širším slova smyslu), tedy konkrétně 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 prostředkem (kritérium potřebnosti), jakož i zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů), a v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu). S ohledem na vázanost důvody návrhu se soud může zabývat jen těmi kroky algoritmu (testu) přezkumu, které navrhovatel zahrne do návrhových bodů (§ 101b odst. 2 s. ř. s.), a to z hledisek navrhovatelem namítaných.
25. V právě posuzované věci navrhovatel vznesl námitky ke všem pěti krokům přezkumu opatření obecné povahy. Těmito námitkami se soud postupně zabýval.
26. Podle § 61 odst. 3 zákona o silničním provozu přechodná úprava provozu na pozemních komunikacích je úprava provozu na pozemních komunikacích provedená přenosnými dopravními značkami svislými, přechodnými dopravními značkami vodorovnými, světelnými signály a dopravními zařízeními.
27. Podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu 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. Podle odst. 2 tohoto ustanovení zákona o silničním provozu je dotčeným orgánem při stanovení místní a přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích a užití zařízení pro provozní informace policie, jde-li o silnice, místní komunikace a veřejně přístupné účelové komunikace. Podle § 77 odst. 3 zákona o silničním provozu návrh stanovení místní nebo přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích nebo užití zařízení pro provozní informace podle odstavce 1 projedná příslušný správní orgán s dotčenými orgány. Nevyjádří-li se dotčený orgán do 30 dnů ode dne doručení návrhu stanovení, má se za to, že s návrhem stanovení souhlasí.
28. Podle § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu místní a přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích stanoví 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. Opatření obecné povahy nebo jeho návrh zveřejní příslušný správní orgán na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se opatření obecné povahy týká, jen vztahuje-li se stanovení místní nebo přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích k provozu v zastavěném území dotčené obce nebo může-li stanovením místní nebo přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích dojít ke zvýšení hustoty provozu v zastavěném území dotčené obce. Jde-li o stanovení přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích, nedoručuje příslušný správní úřad návrh opatření obecné povahy a nevyzývá dotčené osoby k podávání připomínek nebo námitek; opatření obecné povahy nabývá účinnosti pátým dnem po vyvěšení.

29. Dle § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu se dopravní značky, světelné a akustické signály, dopravní zařízení a zařízení pro provozní informace 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. Z toho vyplývá, že smysl umístění dopravních značek nemůže být samoučelný, nýbrž že musí být racionální a opodstatněný z některých uvedených legitimních důvodů.
30. Co se týče první námitky ohledně pravomoci odpůrce vydat napadené OOP, soud ji neshledal důvodnou. Předně soud uvádí, že podstatou námitky navrhovatele nebyla otázka, zda odpůrce má pravomoc vydávat opatření obecné povahy v případě úpravy provozu na místních komunikacích či veřejně přístupných účelových komunikacích dle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu, nýbrž zda lze předmětnou komunikaci na pozemku navrhovatele vůbec zařadit do jedné z těchto kategorií komunikací, a tím i na ní přechodně upravit provoz opatřením obecné povahy. Jádrem námitek navrhovatel je totiž tvrzení, že předmětná komunikace není ani místní komunikací ani veřejně přístupnou účelovou komunikací.
31. Co se týče charakteru předmětné komunikace, předně je nutno uvést, že navrhovatel ani odpůrce či osoba zúčastněná na řízení nezpochybňovali, že předmětný pozemek fakticky plnil dopravní funkci a nacházela se na něm komunikace. Soud přitom vycházel také z leteckých snímků na mapových portálech a z předložených listin - Certifikátu č. 003-2/2011 o ověření projektové dokumentace ze dne 24. 2. 2021, a kolaudačního souhlasu odpůrce ze dne 2. 8. 2011, kterým se povoluje užívání obytného areálu ul. K. L. – X – inženýrské sítě a komunikace na parc. č. XB, XA, XC a XD. I z nich vyplynulo, že je předmětný pozemek již od roku 2011 využíván jako příjezdová komunikace k pozemkům, na nichž byly postupně (nejpozději od roku 2013) realizovány stavby pro bydlení, pro blíže neurčitý okruh osob za účelem spojení jednotlivých nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi, aniž by přístup na tuto komunikaci byl jakkoliv omezován. Dle konstantní judikatury je veřejně přístupná účelová komunikace kategorií pozemní komunikace, k jejímuž vzniku je třeba kumulativní naplnění definičních znaků (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2020, č. j. 1 As 347/2020-49, ze dne 29. 8. 2017, č. j. 7 As 63/2017-48, či ze dne 24. 5. 2018, č. j. 7 As 70/2018-60). Mezi tyto znaky patří 1) zřetelná [v terénu patrná] cesta určená k užití vozidla a chodci pro účel dopravy, 2) spojující jednotlivé nemovitosti pro potřeby jejich vlastníků nebo spojující tyto nemovitosti s ostatními pozemními komunikacemi nebo sloužící k obhospodařování zemědělských nebo lesních pozemků, 3) udělení souhlasu vlastníka pozemku, na němž má komunikace vést [buď výslovné prohlášením (věnování), nebo i konkludentní [resp. vlastník musí projevit relevantní nesouhlas] a 4) nutná [nenahraditelná] komunikační potřeba. V projednávané věci soud nemá důvodu pochybovat, a navrhovatel ostatně ani žádné důkazy prokazující opak nepředložil, že se na předmětném pozemku skutečně

nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Dovolil-li totiž (původní) vlastník dotčeného pozemku průjezd po předmětné cestě neurčitému okruhu osob (čemuž vše nasvědčuje), přičemž tato komunikace spojovala zástavbu s ostatní komunikací, dal tím vzniknout veřejně přístupné účelové komunikaci. Zároveň soud podotýká, že ulice V. V. není slepou ulicí zajišťující pouze příjezd ke konkrétním stavbám, ale běžnou ulicí napojenou na další komunikace na obou koncích. Vzhledem k jejímu umístění se tak nepodložené tvrzení navrhovatele, že předmětná komunikace není užívána jinými osobami než uživateli rodinných domů, jeví jako velmi nepravděpodobné.

32. Nic na tom nemůže změnit ani tvrzení navrhovatele, že v současné době řeší situaci tím, že má v úmyslu uzavřít přístup veřejnosti k cestě a uzavřít smlouvy s oprávněnými osobami za účelem zřízení věcného břemene stezky a cesty. Stav, kdy se na předmětném pozemku nachází účelová komunikace, trvá již minimálně 10 let, a po tuto dobu byla také veřejně přístupná. Pokud vznikne účelová komunikace, je její právní status závazný i pro budoucí vlastníky pozemku, a tito nejsou oprávněni komunikaci ze své vůle uzavřít. Není proto relevantní tvrzení navrhovatele, že nabytí pozemek příklepem v dražbě, a proto na něj souhlas původního vlastníka nepřechází. Ani taková skutečnost neznamená, že by na něj nepřecházel souhlas přechozího vlastníka s užíváním cesty (viz též např. komentář k § 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích in Černínová, M., Černín, K., Tichý, M. Zákon o pozemních komunikacích. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015). Ostatně ani z § 336l o. s. ř. neplyne, že by zanikalo právo veřejného užívání komunikace. Judikatura dovodila jedinou výjimku z obecného pravidla, podle kterého na nového vlastníka přechází i účinky souhlasu učiněného vlastníkem původním, a tím je nabytí majetku v restituci. To však není případ navrhovatele. Jak upozornil NSS v rozsudku ze dne 18. 11. 2015, č. j. 8 As 32/2015-32, na rozdíl od specifické situace nabytí vlastnického práva v důsledku restituce osobě, která nabývá pozemky v dražbě, nic nebrání, aby se před vydražením pozemků seznámila s jejich veřejnoprávním režimem, včetně povahy existujících komunikací. Soud pouze dodává, že pokud navrhovatel až v současné době brojí proti veřejnému užívání komunikace, pak mu lze doporučit, aby celou situaci řešil v deklaratorním řízení o určení, zda se jedná či nejedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. V takovém řízení se budou rovněž zkoumat všechny potřebné znaky veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Tato otázka ovšem není předmětem aktuálně projednávaného návrhu na zrušení napadeného OOP. Pro posouzení věci je pouze podstatné, že komunikace na pozemku navrhovatele se *prima facie* jeví jako veřejně přístupná účelová komunikace a neexistuje žádné rozhodnutí deklarující opak.
33. Navrhovatel v této souvislosti dále tvrdil, že předmětný pozemek podléhá ochraně zemědělského půdního fondu, a je otázkou, zda lze opatřením obecné povahy přechodnou úpravu vůbec stanovit. Soud z výpisu katastru nemovitostí (LV č. XI) ověřil, že je předmětný pozemek skutečně veden jako orná půda. Skutečnost, že je zároveň na předmětném pozemku vedena komunikace, bez dalšího neznamená, že dojde ke změně charakteru uvedené půdy, ta i nadále zůstává ornou půdou a součástí zemědělského půdního fondu ve smyslu § 1 odst. 3 zákona o ZPF (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2018, č. j. 8 As 22/2018-52). Skutečnost, jak je či byl pozemek zanesen v katastru nemovitostí či v územním plánu, není z hlediska vzniku a existence veřejně přístupné účelové komunikace rozhodující (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007-128, a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 10. 2011, sp. zn. 22 Cdo 1733/2009, a nedávný rozsudek zdejšího soudu ze dne

25. 10. 2022, č. j. 59 A 15/2021-58), neboť může sloužit pouze jako dílčí důkaz, jak bylo na určitý pozemek nahlíženo v minulosti. Situace, kdy vznikl rozpor faktického stavu s údaji ve veřejném seznamu, je tak sice nežádoucí a může mít i řadu negativních následků [např. porušení § 3 odst. 1 písm. c) zákona o ZPF, pokud vlastník užíval zemědělskou půdu k nezemědělským účelům bez platného souhlasu s jejím odnětím ze zemědělského půdního fondu], avšak pro projednávanou věc je podstatné, že zápis o druhu pozemku a způsobu ochrany ve veřejném seznamu nebrání tomu, aby odpůrce mohl napadeným OOP stanovit přechodnou úpravu na předmětné komunikaci. Tato komunikace totiž existuje bez ohledu na evidenci v katastru nemovitostí. I proto je nedůvodná námitka navrhovatele, že před vydáním napadeného OOP měly být vyhodnoceny dopady opatření na zemědělský půdní fond dle § 8 odst. 1 zákona o ZPF.

34. Navrhovatel dále namítal, že dopravní značky umístěné napadeným OOP nejsou značkami, o jejichž umístění by se rozhodovalo opatřením obecné povahy. K tomu soud uvádí, že posouzením dopravní značky jako opatření obecné povahy se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008-100, ve kterém uvedl, že z judikatury a odborné literatury přesvědčivě plyne, že právě stanovení dopravního značení představuje typický příklad opatření obecné povahy v materiálním pojetí. Jestliže se totiž tato forma rozhodnutí vyznačuje konkrétností předmětu a obecností subjektů, jedná se z materiálního hlediska právě o opatření obecné povahy. Opatření obecné povahy jsou typicky zákazové a příkazové značky, značky upravující přednost; nikoliv však značky výstražné a ta část informativních značek, které pouze poskytují účastníku provozu na pozemních komunikacích nutné informace, příp. slouží k jeho orientaci, což odpovídá i dikci § 77 odst. 5 věty první zákona o silničním provozu. Z citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu zároveň plyne, že v případě dopravního značení se může o jeho klasifikaci coby opatření obecné povahy jednat pouze tehdy, když z dopravní značky plynou pro účastníky provozu odlišné povinnosti, než by je tito měli podle obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích. V projednávané věci se jedná o umístění dopravní značky upravující přednost P6 „STOP“ a značky informativní IP22 „POZOR-Výjezd vozidel ze stavby“. Soud nepopírá, že posledně uvedená informativní značka by skutečně, sama o sobě, neměla být umístěna opatřením obecné povahy. Značka upozorňující na výjezd vozidel ze stavby má totiž pouze informativní charakter poskytující účastníkovi provozu nutné informace, ovšem oproti obecné úpravě provozu z ní neplynou povinnosti odlišného chování. V projednávané věci je však řešena úprava dopravního značení v dané oblasti jako jeden celek. Napadené OOP dále umísťuje též dopravní značku zákazovou „STOP“ ukládající povinnost zastavit vozidlo. Z této značky již zcela jistě plynou pro účastníky provozu oproti obecné úpravě provozu povinnosti odlišného chování. Dle názoru soudu je pak zcela v pořádku, že pokud odpůrce zamýšlel upravit provoz na předmětné komunikaci komplexně, což odpovídá požadavku § 78 odst. 1 zákona o silničním provozu, činil tak v projednávaném případě formou opatření obecné povahy. Postrádalo by smysl, aby jednotlivé části komunikace a dopravní značky „rozkouskoval“. Jelikož značku „STOP“ bylo nezbytné umístit opatřením obecné povahy, muselo komplexní řešení být realizováno rovněž touto formou. K tomu soud dodává, že značka „STOP“ se značkami „POZOR-Výjezd vozidel ze stavby“ úzce souvisí – jedná se o regulaci konkrétního výjezdu ze stavby, kdy u výjezdu je vyjíždějícím vozidlům uložena povinnost zastavit a účastníci silničního provozu na ulici Ve Vrbičkách jsou upozorňováni na to, že z oblasti stavby mohou na komunikaci vyjíždět vozidla a je tedy třeba dbát zvýšené opatrnosti. Odpůrce tedy nepostupoval v rozporu se zákonem, pokud přechodně

upravil provoz na předmětné komunikaci výše uvedenými značkami napadeným OOP. K tomu soud doplňuje, že pokud by přisvědčil navrhovateli, že dopravní značky „POZOR-Výjezd vozidel ze stavby“ skutečně neměly být napadeným OOP umístěny, nemohl by napadené OOP ve vztahu k nim zrušit, ale musel by návrh v příslušné části odmítnout, jelikož by se v jejich případě o opatření obecné povahy vůbec nejednalo (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2022, č. j. 7 As 116/2022-47).

35. Dále se soud zabýval přezkumem otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Navrhovatel v této souvislosti namítal, že i kdyby byla předmětná komunikace veřejně přístupnou účelovou komunikací, pak by bylo napadené OOP stejně nezákonné, neboť jako vlastník neudělil souhlas s umístěním dopravního značení ve smyslu § 77 odst. 6 zákona o silničním provozu a napojení k sousední komunikaci. Soud ani tuto námitku neshledal důvodnou. Podle § 77 odst. 6 zákona o silničním provozu se na veřejně přístupné účelové komunikaci místní nebo přechodná úprava provozu stanoví pouze na návrh nebo se souhlasem jejího vlastníka; to neplatí, jde-li o stanovení místní nebo přechodné úpravy opatřením obecné povahy. Jak bylo uvedeno výše, v projednávaném případě se jednalo právě o stanovení přechodné úpravy opatřením obecné povahy. Jedná se tedy o výjimku z pravidla, že se na veřejně přístupné účelové komunikaci stanoví přechodná úprava na návrh nebo se souhlasem vlastníka.
36. Co se týče otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným procesním postupem, soud o ní uvážil následovně. Dle navrhovatele nebylo možné využít zjednodušeného postupu při vydávání OOP. Navíc měl odpůrce postupovat nezákonně, když nezveřejnil napadené opatření obecné povahy alespoň 15 dnů před jeho vydáním dle § 172 odst. 4 správního řádu, a navrhovatel tak nemohl uplatnit námitky podle § 172 odst. 5 správního řádu. Soud k tomu uvádí, jak již bylo uvedeno v rekapitulaci spisu, že odpůrce veřejnou vyhláškou vydal napadené OOP ve „zkráceném řízení“, aniž by vyzýval dotčené osoby k podávání připomínek nebo námitek, a napadené OOP nabylo právní moci pět dnů po vyvěšení na úřední desce. Dle názoru soudu byl odpůrce oprávněn postupovat uvedeným způsobem, neboť se v případě předmětné komunikace jednalo o komunikaci spadající do výčtu § 77 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu, napadeným OOP byla stanovena přechodná úprava provozu a odpůrce takový postup v napadeném OOP deklaroval odkazem na § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 2. 2018, č. j. 3 A 178/2017-48). Dle poslední věty § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu, v případě, že jde o stanovení přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích, nedoručuje příslušný správní úřad návrh opatření obecné povahy a nevyzývá dotčené osoby k podávání připomínek nebo námitek; opatření obecné povahy nabývá účinnosti pátým dnem po vyvěšení. Soud dále nemůže souhlasit s navrhovatelem ani v tom, že by si odpůrce nevyžádal stanovisko dotčeného orgánu dle § 77 odst. 2 písm. b) zákona o silničním provozu. Ve spisu je založeno souhlasné stanovisko Policie ČR, Dopravního inspektorátu, ze dne 19. 9. 2022, která rozhodla právě dle § 77 odst. 2 písm. b) zákona o silničním provozu. Dle tohoto ustanovení je dotčeným orgánem při stanovení místní a přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích policie, jde-li o silnice, místní komunikace a veřejně přístupné účelové komunikace. Ani tato námitka proto není důvodná.
37. Dále navrhovatel rozvíjel svou úvahu o tom, že k vydání napadeného OOP vůbec nemohlo dojít, neboť nebylo možné napojit boční komunikaci na předmětnou komunikaci bez vydání povolení podle § 10 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích. Dle

navrhovatele odpůrce vydáním napadeného OOP *de facto* připojil sousední komunikaci stavebníka na předmětnou komunikaci. Soud s takovou argumentací nesouhlasí. Jak již bylo uvedeno i k problematice určení charakteru komunikace, předmětem projednávané věci není schválení dopravního napojení vedoucího od staveniště na předmětnou komunikaci, nýbrž stanovení přechodné úpravy provozu na předmětné komunikaci navrhovatele. Proto se ani soud v rámci přezkumu napadeného OOP nemůže zabývat posouzením napojení těchto komunikací ani argumentací o technické vhodnosti komunikace k výjezdu vozidel ze stavby. Pro úplnost soud poznamenává, že jelikož ulice Ve Vrbičkách není místní, ale veřejnou účelovou komunikací, při připojení dalších nemovitostí či účelových komunikací k ní se § 10 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích vůbec neuplatní.

38. Dále navrhovatel brojil proti nepřezkoumatelnosti napadeného OOP, neboť dle něj zcela chyběly úvahy o charakteru předmětného pozemku a komunikace, posouzení důsledků pohybu těžkotonážních vozidel a existence souhlasu vlastníka komunikace s umístěním dopravního značení. Navrhovatel namítal též neurčitost napadeného OOP – podmínky pro provedení přechodné úpravy nejsou srozumitelně napsány a není jasné, kdo je za jejich plnění zodpovědný, výroková část OOP je nedostatečná. Navíc příloha napadeného OOP neměla být zveřejněna na úřední desce.
39. Soud obecně uvádí, že náležité odůvodnění je nutnou podmínkou, aby bylo možno hodnotit obsah opatření obecné povahy. Byť odůvodnění opatření obecné povahy může být obecnější, nelze připustit naprostou absenci konkrétních důvodů (srov. např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 12. 8. 2021, č. j. 55 A 38/2021- 64). Vzhledem k § 174 odst. 1 správního řádu odůvodnění opatření obecné povahy musí přiměřeným způsobem odpovídat požadavkům na odůvodnění správního rozhodnutí podle § 68 odst. 3 správního řádu. Rovněž judikatura Nejvyššího správního soudu dovodila, že „*i v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů*“ (srov. rozsudek ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 - 136, obdobně rozsudek ze dne 22. 12. 2011, č. j. 8 Ao 6/2011-87).
40. Dle názoru soudu jsou důvody a provedení úpravy provozu na komunikaci z napadeného OOP zřejmé. Ve výroku je specifikováno, na čí podnět odpůrce rozhodl, na základě jakého právního předpisu, na kterých komunikacích stanovil přechodnou úpravu, zda byl záměr odsouhlasen příslušným orgánem a jaké odpůrce stanovil podmínky pro provedení přechodné úpravy provozu včetně časového omezení. V odůvodnění je uvedeno, že provoz na předmětných komunikacích bude dočasně upraven z důvodu stavebních prací, a to dle předloženého a odsouhlaseného DIO, které je součástí napadeného OOP. Odpůrce též odkazoval na a vycházel ze souhlasného stanoviska Dopravního inspektorátu Policie ČR, přičemž z napadeného OOP vyplývá, že neshledal důvody k tomu, aby se od něj odchýlil. V souhlasném stanovisku policie upřesnila, že dopravní značky musí být rozměrem a barevným provedením v souladu s vyhláškou č. 294/2015 Sb., a po ukončení akce musí být povrch uveden do řádného stavu a dopravní značky použité na akci ihned odstraněny. Grafická část, na kterou napadené OOP odkazuje, pak stanovuje technické provedení. Objasňuje konkrétní úpravu provozu v podobě umístění jednotlivých značek a implicitně z kontextu situace vyplývají i důvody značení – např. u značky „*POZOR – Výjezd vozidel ze stavby*“ umístěné. Tento druh značky spadá mezi značky informativní, které poskytují účastníkům provozu na pozemních komunikacích nutné informace, slouží k jejich orientaci nebo jim ukládají povinnosti stanovené zákonem o silničním provozu nebo

zvláštním právním předpisem [§ 63 odst. 1 písm. e) zákona o silničním provozu]. Stejně tak v případě značky „STOP“, která upravuje přednost v jízdě v provozu na pozemních komunikacích dle § 63 odst. 1 písm. b) zákona o silničním provozu. U výjezdu ze staveniště má jistě tato značka své místo, pokud v tomto místě vyjíždí vozidla ze stavby, které by neměly ohrožovat provoz na komunikaci. Dle názoru soudu způsob vymezení přechodné úpravy provozu kombinací textové a grafické části v daném případě nevyvolává pochybnosti o obsahu úpravy provozu a nečiní v tomto směru napadené OOP nesrozumitelným či nejasným. Potřeba přechodné úpravy provozu (včetně řízení provozu a povinnosti nosit výstražné vesty) je zjevně vyvolána stavebními pracemi. Soud tedy uzavírá, že takové odůvodnění, ačkoliv velmi stručné, považuje vzhledem k povaze napadeného OOP ve světle výše uvedených závěrů za dostatečné. Pokud navrhovatel namítá, že neví, co znamená „dostatečný“ počet osob pro řízení silničního provozu, pak soud konstatuje, že tato povinnost je uložena osobám, které budou zajišťovat provádění stavby a že se navrhovatele nijak nedotýká. Nadto je zřejmé, že napadené OOP nemůže předjímat veškeré situace, k nimž může v reálném provozu dojít a zcela správně pak formuluje požadavek na zajištění „dostatečného“ počtu osob tak, aby byla v každé konkrétní situaci zajištěna bezpečnost silničního provozu.

41. Namítá-li navrhovatel, že v napadeném OOP chyběly úvahy o charakteru předmětného pozemku a komunikace a posouzení důsledků pohybu těžkotonážních vozidel, soud dodává, že tato otázka není pro napadené OOP relevantní, jelikož napadené OOP pohyb vozidel nepovoluje, pouze stanoví podmínky provozu tak, aby dopravní situace v dané lokalitě byla co nejbezpečnější. Pokud navrhovatel namítá neurčitost napadeného OOP, soud konstatuje, že z napadeného OOP je zcela zřejmé, jaká přechodná úprava provozu byla přijata a soud na něm nic neurčitého nevidí. Z napadeného OOP je zcela zřejmé, že zodpovědnou osobou je společnost KASTEN spol. s r.o., přičemž v napadeném OOP je rovněž uvedena příslušná zástupkyně této společnosti včetně telefonického spojení, což má soud za zcela dostatečné. Rovněž není problematickou ani skutečnost, že na úřední desce nebyla zveřejněna celá příloha napadeného OOP – v napadeném OOP je uvedeno, že příloha je k nahlédnutí v sídle odpůrce a ostatně navrhovatel ani sám netvrdí, že by nevěděl, kde se mají jednotlivé dopravní značky nacházet. Konečně namítá-li navrhovatel absenci jeho souhlasu s napadeným OOP, pak dle § 76 zákona o silničním provozu nebyl takový souhlas v projednávané věci zapotřebí.
42. V posledním 5. kroku je třeba zkoumat, 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) – viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98).
43. Navrhovatel výslovně neuplatnil námitku neproporcionality napadeného OOP, pouze uvedl, že v něm absentují úvahy o přiměřenosti zvoleného řešení. Zde však soud konstatuje, že so se týče kritérií vhodnosti a potřebnosti, soud již výše shledal, že odpůrce v napadeném OOP přezkoumatelně a srozumitelně stanovil alespoň základní cíl své úpravy – potřebu upravit provoz z důvodu stavebních prací. Dle soudu z napadeného OOP vyplývá rovněž smysl umístění dopravních značek, a má opodstatnění pro bezpečnost provozu. Dle § 77 odst. 5 zákona o provozu má být místní a přechodná úprava provozu na pozemních

komunikacích stanovena právě opatřením obecné povahy, což v projednávané věci splněno bylo, a výsledná úprava napadeného OOP tak podle názoru soudu první dvě kritéria splňuje. Co se týče kritéria minimalizace zásahu, navrhovatel v této souvislosti polemizoval nad tím, zda by se výsledku napadeného OOP nedalo dosáhnout jinými prostředky, např. dohodou s vlastníkem pozemku či využitím jiné přístupové cesty. Soud však musí zdůraznit, že napadené OOP vůbec neřeší otázku, zda a v jakém rozsahu budou vozidla předmětnou komunikaci používat, pouze stanoví úpravu provozu, která má toto předpokládané používání učinit co nejbezpečnějším. Zásah do práv navrhovatele či jiných osob touto úpravou je proto minimální. Pro uživatele předmětné komunikace tak sice znamená napadené OOP povinnost řídit se značkou „POZOR – Výjezd vozidel ze stavby“, ta však řidičům ani chodcům nezakazuje průjezd či průchod ulicí V. V., nýbrž apeluje na zvýšení jejich pozornosti. Navrhovatele samotného se pak tato značka reálně nemůže dotknout, jelikož tato značka ukládá povinnost zastavit vozidlům vyjíždějícím ze stavby, což navrhovatel zřejmě nebude. Ze samotné povahy úpravy podle názoru soudu nelze dovodit zásadní zhoršení dopravní situace pro řidiče ani pro pěší oproti dřívější úpravě, naopak zajišťuje její větší bezpečnost s ohledem na předpokládanou budoucí stavbu.

44. Navrhovatel rovněž namítal, že odpůrce uložil povinnosti nad rámec zákona – povinnost nosit vesty a zajištění dostatečného počtu poučených osob schopných v případě potřeby řídit silniční provoz. Povinnost osoby zajišťující bezpečnost provozu na pozemních komunikacích nosit výstražný oděv ovšem vyplývá z § 20 vyhlášky č. 294/2015 Sb., jsou-li tyto činnosti vykonávány při zachování provozu na dotčené části pozemní komunikace. Navíc tato povinnost (stejně jako povinnosti zajištění dostatečného počtu poučených osob) je ukládána osobám zajišťujícím provádění stavby a s ní spojený provoz vozidel, což navrhovatel zjevně není. Pro úplnost soud dodává, že napadené OOP vychází z předpokladu, že dojde k realizaci stavby bytového komplexu a komunikace (která navíc byla pravomocně povolena – pokud by se následně ukázalo, že k realizaci žádné stavby nedojde, odpadla by rovněž potřeba přechodné úpravy provozu, na což by odpůrce měl reagovat odstraněním příslušného dopravního značení).
45. Závěrem soud podotýká, že z návrhu jako celku lze vysledovat, že motivem navrhovatele je nesouhlas s plánovanou výstavbou a jejím vlivem na okolí, včetně pozemku navrhovatele. Soud zde však znovu zdůrazňuje, že napadené OOP nemá s touto výstavbou přímo co do činění (nepovoluje ji), pouze na ni reaguje tak, aby učinilo provoz v jejím okolí bezpečnější. Jinak řečeno, i pokud by napadené OOP neexistovalo, nemělo by žádný vliv na to, zda stavba bude realizována, ani na to, zda z ní (a v jakém množství) budou jezdit auta po pozemku navrhovatele. Napadené OOP nedělá nic více, než že se snaží zajistit bezpečnost takového provozu (nastane-li), což je koneckonců i v zájmu navrhovatele. Jediným reálným omezením navrhovatele v důsledku napadeného OOP je sama fyzická existence dopravního značení – takové omezení je však zcela minimální.

Závěr a náklady řízení

46. Soud shrnuje, že návrh na zrušení části opatření obecné povahy shledal v části nepřipustným (pokud jde o ulici A. L.) a ve zbytku nedůvodným, a proto jej částečně odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 101a odst. 1 s. ř. s. Ve zbytku jej druhým výrokem jako nedůvodný zamítl (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).
47. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na

náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Navrhovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Odpůrci, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly. Odpůrce bezpochyby disponuje dostatečným odborným aparátem pro obhajobu jím vydané přechodné úpravy provozu v soudním řízení správním, a náklady právního zastoupení proto nelze pokládat za účelně vynaložené. Soud proto rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s., že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

48. Čtvrtým výrokem soud rozhodl dle § 60 odst. 5 s. ř. s. tak, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soud neuložil žádnou povinnost, s jejímž plněním by jí mohly náklady vzniknout, a zároveň neshledal existenci důvodů zvláštního zřetele hodných.

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 nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: [www. nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

Praha 4. ledna 2023

Mgr. Lenka Oulíková, v. r.
předsedkyně senátu