



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

navrhovatelka: **Obec Břežany I**
sídlem Břežany I, č. p. 67, 280 02 Kolín 2
zastoupená advokátem Mgr. Ondřejem Švábem
sídlem Koželužská 591/21, 779 00 Olomouc

proti
odpůrci: **Městský úřad Kolín**
sídlem Karlovo nám. 78, 280 12 Kolín
zastoupen advokátem JUDr. Borisem Jančákem
sídlem Mostní 77, 280 02 Kolín

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy - stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích, vydané odpůrcem dne 8. 9. 2022, č. j. MUKOLIN/OD 71841/22-vol,

takto:

- I. Opatření obecné povahy - stanovení místní úpravy provozu na pozemní komunikaci v obci Břežany I, vydané odpůrcem dne 8. 9. 2022, č. j. MUKOLIN/OD 71841/22-vol, se dnem právní moci tohoto rozsudku ruší v části „*Další podmínky*“ body 1) až 3).
- II. Ve zbývajícím rozsahu se návrh odmítá.

- III. Odpůrce je povinen zaplatit navrhovatelce do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Ondřeje Švába na náhradě nákladů řízení částku ve výši 17 342 Kč.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a průběh přijetí napadeného OOP

1. Navrhovatelka je obcí, jejímž územím prochází silnice č. XA spojující její místní část Ch. (v písemnostech účastníků je tato místní část mylně označována jako obec – pozn. soudu) a křížící se na jejím území se silnicemi č. XB, XC a XD (dále souhrnně jen „dotčená komunikace“). Pro území navrhovatelky zajišťuje výkon přenesené působnosti odpůrce, v rámci níž vykonává též agendu státní správy ve věcech provozu na pozemních komunikacích ve smyslu zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“).
2. Navrhovatelka podala odpůrci podnět k místní úpravě provozu na dotčené komunikaci a za tímto účelem si nechala vyhotovit *Studii dopravy v obci B. na průtahu silnice XA* ze dne 29. 4. 2022 od Ústavu dopravních systémů při Českém vysokém učení technickém v Praze, fakultou dopravní (dále jen „studie ČVUT“), kterou ke svému podnětu připojila. Studie ČVUT obsahuje analýzu dopravní situace na dotčené komunikaci z hlediska širších vztahů a doporučuje komplex různých opatření. Mezi tato doporučovaná opatření spadalo mj. i stanovení zákazu vjezdu vozidel, jejichž okamžitá hmotnost přesahuje 12 tun, a to na vybraných úsecích dotčené komunikace z důvodu nedostatečných poloměrů nároží křížovek jednotlivých silnic (dále souhrnně jen „vyloučení nákladní dopravy nad 12 tun“). Dalším doporučovaným opatřením bylo mj. též stanovení zón s dopravním omezením nejvyšší dovolené rychlosti 30 km.h.⁻¹ ve vybraných úsecích dotčené komunikace (dále souhrnně jen „úsekové omezení rychlosti na 30 km.h.⁻¹“). Navrhovatelka připojila vyjádření Policie ČR ze dne 27. 5. 2022 o tom, že ke studii ČVUT nemá námitek, a současně s výčtem podmínek, které je třeba v případě provedení úpravy stanovit.
3. Odpůrce v odpovědi na navrhovatelčin podnět uvedl, že s některými opatřeními dle studie ČVUT souhlasí, nicméně zásadně nesouhlasil s vyloučením nákladní dopravy nad 12 tun, neboť měl za to, že by tím došlo k přenesení nákladní dopravy na nejbližší silnice v okolních obcích. Rovněž nesouhlasil s doporučovaným úsekovým omezením rychlosti na 30 km.h.⁻¹, závěr studie ČVUT vztahující se k tomuto doporučení označil za zcela nesprávný. Kromě toho se odpůrce vyjádřil i k některým jiným otázkám dopravní bezpečnosti na území navrhovatelky, explicitně jí vytknul nevhodnost umístění autobusové zastávky a nedostatek chodníků, jejichž vybudování doporučil jako hlavní řešení k zajištění bezpečnosti chodců. V konkrétních úsecích dotčené komunikace doporučil jejich osazení odrazovým zrcadlem a provést ořez vegetace. Současně s odkazem na vlastní šetření poukázal na existenci zákazového značení „*Nejvyšší dovolená rychlost*“ s údajem „30“, které však nebylo odpůrcem stanoveno, proto vyzval navrhovatelku k jeho odstranění s upozorněním na možnost spáchání přestupku.
4. Navrhovatelka v reakci na odpověď odpůrce sdělila, že část jeho výhrad akceptuje, současně však zdůraznila, že odpůrce zřejmě nesprávně interpretuje podstatu studie

ČVUT. Pozastavila se především nad bodem týkajícím se doporučeného vyloučení nákladní dopravy nad 12 tun, který by měl být vzhledem k šíři dané problematiky řešen na krajské úrovni, ale protože se tak neděje, snažila se jen navrhovatelka najít řešení vlastní, a proto nechala na vlastní náklady vypracovat studii ČVUT, která konkrétní řešení obsahuje. K odpůrcem doporučené změně autobusové zastávky a vybudování nových chodníků uvedla, že jde o ideální představu, která však naráží na realitu vlastnických a majetkových vztahů. Vyjádřila podiv nad odpůrcovým kategorickým závěrem o chybnosti závěru studie ČVUT týkajícím se doporučeného snížení rychlosti, neboť je tím bez bližšího vysvětlení zpochybňován závěr odborníků doložený kvalifikovanými výsledky měření. Pokud jde o odpůrcem doporučený ořez vegetace a osazení odrazových zrcadel, pak toto by mělo být dle navrhovatelky adresováno Středočeskému kraji, který dotčenou komunikaci spravuje. Navrhovatelka rovněž popřela, že by měla něco společného s umístěním značení s údajem „30“. Svůj podnět považovala za dostatečně doložený, a proto žádala odpůrce, aby se pokusil navržená opatření seriózně aplikovat.

5. Odpůrce následně prostřednictvím veřejné vyhlášky ze dne 24. 6. 2022 oznámil, že došlo k podání návrhu místní úpravy provozu na dotčené komunikaci, dále zde popsal, v čem podaný návrh spočívá, dále vyložil důvody, proč s částí podaného návrhu nesouhlasí, a současně s odkazem na § 172 odst. 4 a 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) vyzval k uplatnění připomínek a dotčené vlastníky k uplatnění námitek.
6. Navrhovatelka podáním ze dne 19. 7. 2022 námitky uplatnila. Namítala, že odpůrce neprovedl žádné vlastní šetření a ani si neopatřil jiné dostatečné podklady, jimiž by závěry předložené studie ČVUT kvalifikovaně vyvrátil, svůj nesouhlas založil jen na subjektivních úvahách. Zdůrazňovala, že odpůrce ve svých předchozích vyjádřeních připustil bezpečnostní rizika při provozu na dotčené komunikaci, ale protože sám nezjistil jiné skutečnosti, měl by se v plném rozsahu zabývat předloženou studií ČVUT a zaměřit se na skutečnosti, jimž se tato studie věnuje, ale které dosud byly opomenuty. Za nedostatečně vypořádanou považovala otázku potřeby navrhovaného úsekového omezení rychlosti na 30 km.h.⁻¹, která odpůrce pouze obecně vyhodnotil jako nikoli nezbytné. Ani nebyla vyvrácena potřeba vyloučení nákladní dopravy nad 12 tun, jež odpůrce vyhodnotil jako nedostatečně koncepčně zpracované. Sám přitom nepřišel s žádným řešením a neučinil žádné poznatky, například provedením místního šetření, jehož provedení navrhovatelka žádala. V závěru svých námitek navrhovatelka předestřela dvě alternativní varianty na odklon těžké nákladní dopravy, konkrétně popsala dvě různé komunikační trasy, při nichž nákladní vozidla směřující k úseku silnic III. třídy na území navrhovatelky budou nucena setrvat delší čas na silnici první třídy I/12, a připojila též návrh osazení daného úseku konkrétními dopravními značkami, jejichž prostřednictvím se tohoto odklonu docílí.
7. Samostatné námitky podalo též osm občanů navrhovatelky, kteří v sousedství dotčených komunikací vlastní nemovitosti. Všichni v zásadě shodně namítali, že podporují požadavek navrhovatelky, zejména pokud jde o vyloučení nákladní dopravy nad 12 tun a s úsekovým omezením rychlosti na 30 km.h.⁻¹. Paralelně s námitkami odpůrce dále obdržel petici osmačtyřiceti občanů (převážně obyvatel navrhovatelky) s výzvou ke zpracování odborného řešení a přijetí takového opatření obecné povahy, které by zakazovalo nákladním vozidlům nad 12 tun hmotnosti projíždět přes dotčenou komunikaci.
8. Dne 8. 9. 2022 odpůrce vydal pod č. j. MUKOLIN/OD 71841/22-vol opatření obecné povahy (dále jen „napadené OOP“), jímž stanovil „*místní úpravu na silnicích č. XA, XB, XD*

a XC v obcích B. a Ch. a jedné místní komunikaci v obci Ch.“ Tato místní úprava spočívá především ve změně stávajícího vodorovného i svislého dopravního značení „*Dej přednost v jízdě*“ za „*Stůj, dej přednost v jízdě!*“, a to v místech dle grafických situačních schémat tvořících přílohu napadeného OOP. Dále místní úprava spočívá v instalaci dopravní značky „*Zastávka autobusu*“ s dodatkovou tabulkou směrová šipka pro odbočení s upozorněním na nebezpečně situovanou zastávku autobusu těsně za obloukem křižovatky při odbočování vpravo, v instalaci odrazového zrcadla v téže křižovatce, ve vyznačení vodorovného dopravního značení „*Optická psychologická brzda*“ v úseku silnice XA v části Ch. před křižovatkou s místní komunikací a silnicí XD ve směru od B., v instalaci dopravní značky „*Zákaz vjezdu vozidel, jejichž okamžitá hmotnost přesahuje vyznačenou mez*“ s uvedením údaje 12 tun za zmiňovanou křižovatkou, a ve zřízení zóny s dopravním omezením nejvyšší dovolené rychlosti 40 km.h.⁻¹ včetně užití odpovídajícího dopravního značení na všech příjezdových silnicích III. tříd do B. i místní části Ch. (*i zde je tato místní část mylně označována jako obec – pozn. soudu*). Odpůrce v rámci napadeného OOP rovněž stanovil tzv. *Další podmínky*, v nichž pod body 1) až 3) vymezil, že realizaci místní úpravy kromě správce těchto komunikací provede zčásti na vlastní náklady též navrhovatelka, a to v rozsahu instalace dopravní značky „*Zastávka autobusu*“ s dodatkovou tabulkou, instalace odrazových zrcadel v termínu do 10. 11. 2022 a v zajištění ořezu vegetace zasahující do profilu dotčené komunikace v úsecích při odrazových zrcadlech. V rámci napadeného OOP odpůrce současně rozhodl o uplatněných námitkách. Neshledal za důvodné námitky navrhovatelky (a dotčených vlastníků) proti nedostatečnému vyvrácení navrhované potřeby úsekového omezení rychlosti na 30 km.h.⁻¹, neboť v námitkách zdůrazňované nedodržování rychlosti ze strany řidičů je řešeno úsekovým omezením rychlosti na 40 km.h.⁻¹, a jelikož nelze spoléhat na kontrolní činnost Policie ČR, mohou si obce samy vypomoci například instalací ukazatelů rychlosti či radarů se semaforem, které mají alespoň psychologický efekt. Rovněž neshledal za důvodné námitky proti nedostatečnému vyvrácení navrhovaného vyloučení nákladní dopravy nad 12 tun. K tomu uvedl, že dotčené komunikace mají obdobné šířkové parametry jako jiné silnice v území, a proto není důvod ji přesměrovávat do nejbližších obcí. V této souvislosti zpochybnil některé šířkové údaje dotčené komunikace uváděné navrhovatelkou, resp. v jí předkládané studii ČVUT, a to s poukazem na výsledky vlastního měření. Připustil, že v některých obcích přistoupil k lokálnímu vyloučení těžké dopravy přes některé úseky silnic III. třídy, a současně tyto příklady popsal. Zdůraznil však, že příklady vyloučení těžké dopravy se týkaly pouze případů, kdy již došlo k zaznamenání zásadních kolizí či poškození silniční sítě. Studie ČVUT se však zmiňuje pouze o jediné nehodě za posledních šest let, navíc se jednalo o střet vozidla řízeného řidičem pod vlivem alkoholu s pevnou překážkou, tudíž faktor nehodovosti nemůže představovat důvod pro přijetí zásadnějších opatření. V závěru konstatoval, že zlepšení podmínek pro zvýšení bezpečnosti silničního provozu bude docíleno v závislosti na tom, zda Krajský úřad Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) jakožto metodický orgán zareaguje s řešením, jak přistupovat k podnětům na omezování provozu. Řešením však nemůže být, aby si jakákoliv obec na podporu svých zájmů nechala vyhotovit posudek a poté se domáhala přijetí konkrétních opatření.

9. Proti napadenému OOP navrhovatelka brojí návrhem na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

II. Obsah návrhu

10. Navrhovatelka namítá, že odpůrce při vydávání napadeného OOP dostatečně nezjistil skutkový stav a postupoval v rozporu se zásadou materiální pravdy vyjádřenou v § 3, § 50 odst. 2 a 3 správního řádu. Neprovedl totiž žádná kvalifikovaná šetření, jimiž by dopravní podmínky sám ověřil, přesto však označil předloženou studii ČVUT za nedostatečnou s dodatkem, že navrhovatelka měla dodat projekt detailně popisující celkové řešení dopravní situace nejen na jejím území, ale i v přilehlých obcích. To však navrhovatelka odmítá, neboť studii ČVUT považuje za dostatečně kvalifikovanou. Navíc odpůrce tímto přístupem nepřipustně přesouvá důkazní břemeno na ni, ačkoliv není jejím podnětem vázán a naopak je to on, kdo by měl v souladu s § 77 zákona o silničním provozu na základě zjištěných skutečností vypracovat ucelený návrh místní úpravy provozu.
11. Navrhovatelka dále nesouhlasí se způsobem, jakým se odpůrce vypořádal s otázkou navrhovaného vyloučení nákladní dopravy nad 12 tun. Připomíná, že odpůrce je ve smyslu § 4 písm. b) a § 77 odst. 7 zákona o silničním provozu povinen zajistit bezpečnost a plynulost provozu, nicméně bezdůvodným odmítnutím navrhovaného odklonění nákladní dopravy na tuto svou zákonnou povinnost rezignoval. V doložené studii ČVUT přitom bylo konkrétně popsáno, proč ve zkoumaném úseku dotčené komunikace nejsou dány dostatečné podmínky pro bezpečný a plynulý průjezd nákladní dopravy. Odpůrce však tyto závěry odmítl, aniž by sám nebo prostřednictvím jiného odborníka shromáždil dostatečné podklady, jimiž by odborné závěry studie ČVUT přesvědčivě vyvrátil. Navrhovatelka přitom ve svých námitkách proti návrhu napadeného OOP přdestřela alternativní varianty, jímž lze navrhované odklonění realizovat. Odpůrce se však s těmito námitkami dostatečně nevypořádal. V odůvodnění napadeného OOP přitom výslovně připustil existenci překážek bezpečnosti a plynulosti provozu vyvolaných těžkou nákladní dopravou, přesto neshledal důvod pro její vyloučení s tím, že podobnými problémy trpí jiné obce v zemi. Jedním z důvodů pro vyloučení nákladní dopravy nad 12 tun je dle odpůrce také skutečnost, že ve zkoumaném úseku nebyla v poslední době zaznamenána žádná nehoda mající příčinu v nevyhovujícím technickém stavu dotčené komunikace. Dle navrhovatelky je však nepřipustné vyčkávat na dostatečně závažnou dopravní nehodu, neboť je to v rozporu s obecnou povinností předcházet škodám a navíc to popírá smysl místní úpravy pozemních komunikací. O tom, že stav dotčené komunikace je nevyhovující, svědčí ostatně i petice občanů navrhovatelky, kterou však odpůrce lakonicky odmítl s tím, že obsahuje stejné argumenty jako podnět navrhovatelky, a proto je vypořádal společně. S ohledem na uvedené považuje napadené OOP za nepřezkoumatelné. Namítaná nepřezkoumatelnost je dle navrhovatelky navíc umocněna tím, že odpůrce přímo v textu napadeného OOP požádal nadřízený správní orgán o metodický pokyn, jak postupovat v obdobných situacích, čímž jednak přiznal určitou bezradnost, ale především je zarážející, že si o něj nepožádal ještě před vydáním napadeného OOP.
12. Navrhovatelka dále brojí proti části napadeného OOP označeného jako „*Další podmínky*“, ve kterých je jí ukládána povinnost instalovat dopravní značení a zrcadla a prořezat větve stromů. Jde totiž o povinnosti údržby, které však dopadají na vlastníka silnice III. třídy, jímž je dle § 9 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů [dále jen „zákon o pozemních komunikacích“ (pozn. soudu: v žalobě zjevně omylem uveden odkaz na § 9 zákona o silničním provozu)] Středočeský kraj, a nikoliv navrhovatelka. Jestliže navrhovatelka není vlastníkem dotčené komunikace, nelze jí ukládat plnění povinnosti údržby této komunikace a s tím spojených nákladů, které by měl naopak nést

Středočeský kraj coby vlastník. Tuto část napadeného OOP považuje navrhovatelka za nicotnou.

13. Navrhovatelka konečně namítá porušení zásady veřejné správy jakožto služby veřejnosti, neboť v napadeném OOP je zanesena řada osobních invektiv vůči ní i jejímu starostovi. K tomu navrhovatelka cituje konkrétní části odůvodnění napadeného OOP, pozastavuje se zejména osočením, že by ona nebo její starosta měli být autory nelegálního dopravního značení, neboť to je založeno pouze na osobních domněnkách odpůrce a na anonymní výpovědi neznámé osoby. K tomu navrhovatelka připojuje odpověď krajského úřadu na její žádost podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“), ve které se uvádí, že odpůrci bylo krajským úřadem sděleno, že si starosta navrhovatelky dne 20. 7. 2022 vyzvedl dopravní značku od společnosti Silnice Čáslav a. s., nic dalšího odpůrci sděleno nebylo. Z toho je zřejmé, že se odpůrce ve vztahu k existenci nepovoleného značení dopustil spekulativní úvahy, která do odůvodnění napadeného OOP nepatří.

III. Další vyjádření účastníků

14. Odpůrce s návrhem nesouhlasí a navrhuje jeho zamítnutí. Je přesvědčen, že při vydávání napadeného OOP postupoval v souladu s právními předpisy a shromáždil všechny potřebné podklady. Zdůrazňuje, že mu zákon neukládá povinnost provádět nějaká kvalifikovaná šetření. Jeho jedinou povinností je projednat návrh s Policií ČR coby dotčeným orgánem, jakékoli další úkony jsou pouze na něm a je jeho pravomocí, aby stanovil takovou změnu úpravy provozu, kterou vyhodnotí pro bezpečnost a plynulost provozu jako nejvhodnější. Proto považuje za nepřijatelné, aby si navrhovatelka vynucovala dosažení svých cílů s poukazem na předložení studie ČVUT, kterou odpůrce považuje za nezdařilou a opomíjející některá zásadní opatření. Hlavní nedostatek studie ČVUT spatřuje v tom, že se v ní doporučuje přijetí omezujících opatření na základě výsledků měření rychlosti, nicméně rychlost lze snižovat jen s ohledem na nevyhovující stav silnice, absenci chodníků či přítomnost serpentín, nikoliv na základě toho, že řidič nedodrжуje pravidla silničního provozu. Proto je třeba odmítnout závěry studie ČVUT a s tím související požadavky navrhovatelky na další rozpracování navrhovaných řešení. Podrobněji vysvětluje, proč považuje za nevhodné omezení rychlosti na 30 km.h.⁻¹ a podrobně popisuje, kterak o této otázce komunikoval s navrhovatelkou již od roku 2018. Dále nesouhlasí s argumentem navrhovatelky, že jí nemohlo být uloženo plnění údržbových prací na dotčené komunikaci. Naopak považuje za častou praxi, že úhrada nákladů spojených s provozem jde na vrub žadatele. Neexistuje totiž žádný právní předpis, který by řešil rozvržení nákladů na provedení místní úpravy, proto každý správní orgán postupuje podle svého nejlepšího úsudku, přičemž odpůrce zvolil režim, který mu už léta funguje a doposud s tím neměl problém, až nyní v případě navrhovatelky. Dopravní situace na dotčené komunikaci dle odpůrce navíc nepředstavuje akutní problém, dopravně technický stav silnic III. třídy je v dané lokalitě v zásadě obdobný. Vyhovění požadavku navrhovatelky na převedení nákladní dopravy na jinou silniční síť by mohlo vyvolat řetězovou reakci dalších obcí se stejným požadavkem. Odpůrce dále popírá, že by se vůči navrhovatelce či jejímu starostovi dopouštěl jakýchkoliv invektiv, pouze má právo se domnívat, že starosta neříkal pravdu, k čemuž poukazuje na okolnosti týkající se vyzvednutí příslušné dopravní značky starostou. Nesouhlasí ani s argumentací navrhovatelky, že by nepřijetím požadavků navrhovatelky mohlo dojít ke vzniku škod. Naopak, napadeným OOP byla přijata opatření pro zvýšení bezpečnosti silničního

provozu včetně stanovení termínu pro jejich plnění, navrhovatelka jej však odmítá plnit, třebaže se vydání takových opatření sama domáhala.

15. Na vyjádření odpůrce zareagovala navrhovatelka replikou, ve které rozvádí svou argumentaci k rozsahu odpovědnosti odpůrce za adekvátní vyřešení dopravní situace a za řádné zjištění skutkového stavu. Připomíná, že byť se v § 77 odst. 3 zákona o silničním provozu hovoří o návrhu, ve skutečnosti jde o podnět a postup silničního správního úřadu při stanovení místní úpravy komunikace je postupem z moci úřední. Sama přitom netvrdí ani nikdy netvrdila, že by dopravní řešení v předložené studii ČVUT bylo jediné možné a že se jím musí odpůrce striktně řídit, právě proto ve svých námitkách ze dne 19. 7. 2022 předeštlala odpůrci různé alternativy. Jestliže se odpůrci studie ČVUT nejevila jako optimální, mohl si zajistit jiné odborné posouzení dopravní situace. K tomu však nepřistoupil, přesto ale studii ČVUT označil za vadný podklad, třebaže ve své argumentaci upozorňoval jen na marginální část opatření navrhovaných touto studií. V této souvislosti navrhovatelka vyslovuje pochybnost, zda lze pracovníky odpůrce vůbec považovat za dopravní specialisty, poukazuje přitom zejména na laický způsob zpracování grafické podoby dopravní situace v příloze k napadenému OOP a na absenci kvalifikovaného zhodnocení bezpečnostních rizik. Těchto rizik si je odpůrce zjevně vědom, avšak bagatelizuje je odkazem na potřebu výstavby chodníků. Navrhovatelka nesdílí též obavy odpůrce o řetězové reakci požadavků jiných obcí v případě vyhovění. Je plným právem obcí dbát o potřeby svých občanů mimo jiné i v oblasti dopravy, přičemž navrhovatelce nemůže být k tíži, že toto své právo využívá a jiné obce nikoliv. Navíc jí navrhovaná trasa nákladní dopravy odpovídá rozsahu, v jakém odpůrce již fakticky umožňoval objízdné trasy. Nicméně i kdyby jí navržený odklon nákladní dopravy nebyl dostatečně komplexní, tak měl odpůrce sám z vlastní iniciativy vyvinout komplexní řešení, které od excesivní zátěže pomůže také okolním obcím. Je zarážející, že odpůrce v odůvodnění napadeného OOP zmiňuje, že požádal nadřízený orgán o metodický pokyn, ačkoliv si jej mohl vyžádat dříve. Navrhovatelka nesouhlasí též s argumentací odpůrce, že režim převzetí nákladů za údržbu dotčené komunikace si může zvolit příslušný orgán, neboť ve veřejném právu lze činit jen to, co je zákonem dovoleno. Odpůrce ve svém vyjádření rovněž nevysvětlil, co jej vedlo k invektivám, jež nemají co dělat v úředním dokumentu.

IV. Posouzení věci soudem

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. Soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání (§ 51 s. ř. s.), neboť účastníci s tímto postupem vyslovili souhlas a ve věci nebylo třeba provádět dokazování nad rámec spisové dokumentace k napadenému OOP.

IV.1. Rozsah aktivní procesní legitimace

18. Soud nejprve zkoumal, zda je navrhovatelka k podání návrhu aktivně procesně legitimována, a dospěl k závěru, že tuto podmínku navrhovatelka splňuje ve vztahu k napadenému OOP jen zčásti.

19. Podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. „[n]ávrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen“.
20. K výkladu aktivní procesní legitimace pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části se zevrubně vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, dle něhož splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude „dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. [...] V případě územních plánů musí navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace. [...]“. Na tento výklad rozšířeného senátu navázal zdejší soud v usnesení ze dne 8. 7. 2020, č. j. 43 A 74/2019-137, odst. 14, v němž shrnul, že „[a]ktivně procesně legitimován je tedy pouze ten navrhovatel, který uvede dostatečně plausibilní (tj. hájitelné, smysluplné) tvrzení o vazbě mezi regulovaným územím a jeho právní sférou (první podmínka). Zároveň musí plausibilně tvrdit i to, že napadené opatření obecné povahy je ze své podstaty vůbec způsobilé do jeho právní sféry zasáhnout (druhá podmínka). Pakliže nejsou tyto kumulativní podmínky splněny, není navrhovatel aktivně procesně legitimován.“
21. Třebaže výše odkazovaný judikatorní výklad se vztahoval k opatřením obecné povahy vydaným na úseku územního plánování, není důvod se od něj odchýlit ani v nyní posuzované věci, kdy se jedná o opatření obecné povahy vydané na úseku zákona o silničním provozu.
22. Navrhovatelka je obcí, jejímž územím prochází dotčená komunikace, jejíž provoz je regulován napadeným OOP. Z obsahu návrhu vyplývá, že navrhovatelka spatřuje zkrácení na svých právech ve dvou rovinách: Jednak v tom, že nebyly dostatečně vypořádány její námítky směřující k přijetí úpravy v podobě stanovení zákazu vjezdu vozidel nad 12 tun a úsekového omezení rychlosti na 30 km.h⁻¹ a že dostatečně nezohlednil odborné závěry plynoucí z doložené studie ČVUT (první okruh návrhových bodů), a dále v tom, že napadené OOP jí nově ukládá povinnosti týkající se správy dotčené komunikace (druhý okruh návrhových bodů).
23. Ve vztahu k prvnímu okruhu návrhových bodů však soud vazbu mezi regulací přijatou napadeným OOP a právní sférou navrhovatelky nenalézá. Navrhovatelka zde totiž nebíjí proti přijetí regulace a důsledkům z ní plynoucím, nýbrž proti tomu, že přijatá regulace není dostatečná a znemožňuje efektivně plnit povinnosti ve smyslu § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“). Jinými slovy brojí proti tomu, že napadeným OOP nebyl zaveden určitý způsob úpravy silničního provozu, zejména stanovení zákazu vjezdu vozidel nad 12 tun a úsekového omezení rychlosti na 30 km.h⁻¹, jejichž potřebnost se snažila doložit studií ČVUT. Judikatura se nicméně konstantně kloní k závěru, že nelze dovodit právní nárok na vydání opatření obecné povahy konkrétního obsahu či na jeho změnu (viz např. rozsudky NSS ze dne 26. 5. 2010, č. j. 8 Ao 1/2007-94, ze dne 27. 7. 2017, č. j. 9 As 302/2016-68, ze dne 30. 1. 2019, č. j. 1 As 224/2018 - 62, či ze dne 12. 1. 2023, č. j. 4 As 239/2020-53, odst. 38), a z téhož důvodu se takového postupu nelze domáhat ani v rámci žaloby na ochranu před nezákonným zásahem (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 1. 2018, č. j. 10 As 322/2016 - 58). Soud samozřejmě nepřehlídí, že tato judikatura se výhradně vztahovala k územním

plánům, což je jiný druh opatření obecné povahy než je místní úprava provozu podle § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu, která není zdaleka tak komplexní činností a není výsledkem projevu politické vůle samosprávy, nýbrž jde o činnost silničního správního úřadu vykonávajícího v rámci přenesené působnosti státní moc (srov. § 128a ve spojení s § 124 odst. 6 a § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu). Přesto však jde stále o správní akt ve formě opatření obecné povahy a není důvod, aby se jeho přezkum řídil jinými principy, neboť podmínkou přípustnosti návrhu podle § 101a odst. 1 s. ř. s. je myslitelné tvrzení, že samotné opatření obecné povahy nebo jeho část má za následek zkrácení práv určitého subjektu. Pokud však opatření obecné povahy něco neupravuje či nezavádí, nelze se logicky domáhat ochrany práv podáním návrhu na jeho zrušení. Ve vztahu k nyní posuzované věci by tedy navrhovatelka k založení aktivní procesní legitimace musela tvrdit, že byla na svých právech zkrácena existující, účinnou a závaznou částí napadeného OOP, nikoliv tedy jen nedostatečným odůvodněním vztahujícím se k tomu, co napadeným OOP přijato nebylo. V daném případě je nepřijatou regulací právě stanovení zákazu vjezdu nákladní dopravy nad 12 tun či úsekového omezení rychlosti na 30 km.h.⁻¹, vůči jejíž absenci v návrhu napadeného OOP navrhovatelka vznášela námitky, které považuje za nedostatečně vypořádané, a jejichž potřebnost se pokoušela doložit studií ČVUT, jejíž závěry považuje za nedostatečně zohledněné. Potřebnost zohlednění či zapracování navrhovatelkou předkládaných řešení podložených studií ČVUT však není možno vymoci v soudním řízení podle § 101a s. ř. s. Navíc, i kdyby soud (hypoteticky) zrušil celé napadené OOP z důvodu nedostatečného vypořádání navrhovatelčiných variant či nedostatečného zohlednění závěrů studie ČVUT, tak by důsledkem tohoto zrušení by se nijak neustanovil zákaz vjezdu dopravy nad 12 tun, ani úsekové omezení rychlosti na 30 km.h.⁻¹, ani jiný druh úpravy provozu. Stále by šlo o nezavedenou regulaci a na právním postavení navrhovatelky by se nic nezměnilo (vyjma toho, že by byla zrušena i regulace, vůči níž zde nebrojí, např. značení „*Stůj, dej přednost v jízdě!*“ za dosavadní „*Dej přednost v jízdě*“). Přistoupil-li by následně odpůrce k novému projednání místní úpravy provozu v režimu § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu, ani tak by navrhovatelka (stejně jako kterýkoli jiná osoba) neměla právní nárok na to, aby odpůrce jí požadované úpravy do nově přijímané regulace zařadil. Soud proto musel dospět k závěru, že ve vztahu k požadavku na vypořádání námitek brojících proti nezavedení navrhované úpravy či nezpracování závěrů studie ČVUT navrhovatelce nesvědčí aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení napadeného OOP.

24. Naproti tomu ve vztahu ke druhému okruhu návrhových bodů je vazba mezi regulací přijatou napadeným OOP a právní sférou navrhovatelky zjevná, neboť tato část regulace navrhovatelce přímo ukládá nové povinnosti, které dosud (resp. před vydáním napadeného OOP) neměla, přičemž jde o povinnosti stanovené napadeným OOP přímo. Nepochybně lze tedy uvažovat o možnosti přímého zkrácení práv v důsledku napadeného OOP, resp. jeho příslušné části. Ve vztahu k této části napadeného OOP je tedy navrhovatelka aktivně procesně legitimována a v tomto rozsahu soud podrobil její návrhové body věcnému přezkumu (viz odst. 25 až 37 níže).

IV.2. Stanovení zvláštních podmínek

25. V rozsahu, v němž soud shledal návrh přípustným, se zabýval námitkou brojící proti části napadeného OOP „*Další podmínky*“, v rámci nichž byla navrhovatelce uložena povinnost, aby na vlastní náklady instalovala odrazová zrcadla a zajistila ořez vegetace.

26. Při tomto věcném přezkumu soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného OOP (§ 101b odst. 3 s. ř. s.), tj. ke dni 8. 9. 2022. Při soudním přezkumu opatření obecné povahy se uplatňuje algoritmus, který byl původně dovozen judikaturou (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, č. 740/2006 Sb. NSS), nyní je výslovně vymezen ustanovením § 101d odst. 1 s. ř. s. a spočívá v těchto pěti krocích: V přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy (krok první), v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (krok druhý), v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (krok třetí), v přezkumu obsahu opatření obecné povahy nebo jeho části z hlediska souladu se zákonem (krok čtvrtý) a v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (krok pátý). Tento přezkumný algoritmus se však uplatňuje pouze v rozsahu uplatněných návrhových bodů, jimiž je soud vázán (§ 101d odst. 1 s. ř. s.; srov. rozsudek NSS ze dne 10. 6. 2015, č. j. 6 As 188/2014 - 66, odst. 32). V nyní posuzované věci je – vzhledem k obsahu věcně projednatelných návrhových bodů – napadené OOP přezkoumáváno toliko z hlediska čtvrtého kroku shora popsaného algoritmu.
27. V tomto rozsahu je návrh důvodný.
28. Podle § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu „[m]ístní 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.“
29. Podle § 9 odst. 1 věty druhé zákona o pozemních komunikacích „[v]lastníkem silnic II. a III. třídy je kraj, na jehož území se silnice nacházejí, a vlastníkem místních komunikací je obec, na jejímž území se místní komunikace nacházejí.“
30. Podle § 9 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích „[v]lastník dálnice, silnice nebo místní komunikace je povinen vykonávat její správu zahrnující zejména její pravidelné a mimořádné prohlídky, údržbu a opravy. Výkon správy může vlastník dálnice, silnice nebo místní komunikace zajišťovat prostřednictvím správce, jímž je právnická osoba zřízená nebo založená vlastníkem dálnice, silnice nebo místní komunikace za podmínky, že je vůči ní vlastník po celou dobu výkonu správy ovládající osobou. Vlastník, popřípadě správce, mohou dílčími činnostmi v rámci správy dálnice, silnice nebo místní komunikace, zejména činnostmi souvisejícími s údržbou a opravami dotčené dálnice, silnice nebo místní komunikace, pověřit osobu vybranou postupem podle zvláštního právního předpisu nebo kraj u silnic I. třídy nacházejících se v jeho územním obvodu na základě veřejnoprávní smlouvy; tato osoba nebo kraj se nestávají správcem dotčené pozemní komunikace.“
31. Ve věci není sporu o tom, že dotčená komunikace spadá do kategorie silnice III. třídy nacházející se na území Středočeského kraje. Vlastníkem dotčené komunikace je tedy právě Středočeský kraj, který je z titulu svého vlastnictví povinen vykonávat její správu.
32. Soud se ztotožňuje s navrhovatelkou, že provedení ořezu začlánějícího do profilu komunikace či umístění odrazových zrcadel na nepřehledné úseky jsou činnosti, jež svou povahou nepředstavují místní ani přechodnou úpravu provozu na pozemní komunikaci, nýbrž jde o prostou správu (údržbu) této komunikace, k jejímuž výkonu je ze zákona povinen vlastník, jak plyne z § 9 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích. Z téhož

ustanovení vyplývá, že jiná osoba může být k výkonu správy pozemní komunikace pověřena jediné na základě veřejnoprávní smlouvy s vlastníkem (soudu je z předchozí rozhodovací činnosti známo, že na území Středočeského kraje je touto pověřenou osobou Krajská správa a údržba silnic Středočeského kraje, p. o.). Jiný způsob přenesení povinnosti výkonu správy pozemní komunikace na osobu odlišnou od jejího vlastníka není v zákoně o pozemních komunikacích ani v žádném jiném právním předpise upraven. Není tudíž v pravomoci silničního správního úřadu ani jiného orgánu veřejné moci, aby povinnost tohoto druhu jednostranně uložil jiné osobě, tím méně v rámci opatření obecné povahy vydaného v režimu § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu, jehož smyslem je regulovat pravidla provozu v určitém komunikačním úseku, a nikoliv řešit náklady spojené s jeho správou. Jak dovodila judikatura, opatření obecné povahy „*může pouze konkretizovat podle potřeb skutkové podstaty, k níž se vztahuje (tedy konkrétní situace, která je jeho předmětem), povinnosti již vyplývající ze zákona. Opatření obecné povahy tedy slouží toliko ke konkretizaci již existujících povinností, vyplývajících ze zákona, a nikoliv k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje*“ (podle rozsudku NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. [1 Ao 1/2005 - 98](#)), a nejinak je tomu i v případě opatření obecné povahy vydávaných v režimu § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 7. 2018, č. j. 3 As 81/2017 - 33, odst. 12). Jelikož zákon o silničním provozu neobsahuje ustanovení o povinnosti třetí osoby vykonávat na vlastní náklady správu jí nevlastněné pozemní komunikace, logicky takovou povinnost nelze vymezovat ani opatřením obecné povahy vydávaným na základě tohoto zákona.

33. Odpůrce tudíž nebyl oprávněn v napadeném OOP stanovovat podmínky, jimiž navrhovatelce ukládá, aby do konkrétního termínu provedla konkrétní druhy činností související se správou dotčené komunikace. Prostřednictvím opatření obecné povahy vydaného v režimu § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu lze docílit pouze zavedení místní či přechodné úpravy provozu na pozemní komunikaci, tj. regulovat silniční provoz s využitím nástrojů dopravních značek či světelných signálů. V jeho rámci však nelze regulovat otázky, které zákon o silničním provozu neupravuje, a tím méně otázky, které neupravuje ani jiný zákon. Proto není možné, aby v opatření obecné povahy vydaném v režimu § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu byl stanoven konkrétní výčet povinností souvisejících s údržbou pozemní komunikace a jejich provedení uloženo třetí osobě (navrhovatelce), jako je tomu v příslušné části napadeného OOP. Tím méně v situaci, kdy podstatná část těchto činností (ořez vegetace) má povahu technického opatření k zachování standardního způsobu využívání komunikace, jehož plnění lze vymáhat toliko vůči vlastníkově komunikace ve zvláštním správním řízení vedeném v režimu § 41 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2020, č. j. 2 As 65/2019 - 36, odst. 22), a nikoliv na základě opatření obecné povahy vydávaným v režimu § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu. Soud proto zcela souhlasí s navrhovatelkou, že stanovením tzv. „*Dalších podmínek*“ na ni odpůrce v rámci napadeného OOP bez dostatečné opory v zákoně přenesl povinnost, kterou zákon ukládá pouze vlastníkově dotčené komunikace, jímž je Středočeský kraj (popř. jím pověřená osoba na základě veřejnoprávní smlouvy ve smyslu § 9 odst. 3 poslední věty zákona o pozemních komunikacích; v tomto případě Krajská správa a údržba silnic Středočeského kraje, p. o.).
34. Totéž platí ve vztahu k otázce úhrady nákladů spojených s plněním „*Dalších podmínek*“ uvedených v inkriminované části napadeného OOP. Soud opět souhlasí s navrhovatelkou, že náklady spojené s údržbou (resp. obecně se správou) dotčené komunikace nese její vlastník, stejně jako nese náklady s údržbou jakékoliv jiné věci ve svém vlastnictví (srov.

§ 1012 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů). V právní úpravě přitom neexistuje žádné ustanovení, které by orgánu veřejné moci zakládalo pravomoc jednostranně přenést náklady vlastníka na údržbu věci (zde silničního tělesa) na jinou osobu. Tím méně lze takovou možnost dovozovat z dikce § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu, neboť jak bylo vyloženo v předchozích odstavcích, opatření obecné povahy vydávané v režimu tohoto ustanovení mohou pouze regulovat silniční provoz s využitím institutů místní či přechodné úpravy provozu ve smyslu § 61 odst. 2 či 3 tohoto zákona, nemohou však zavádět zcela nové povinnosti mimo jeho rámec.

35. Nelze souhlasit s argumentací odpůrce, že neexistence příslušné právní úpravy opravňuje správní orgány k tomu, aby v otázce nákladů spojených s údržbou komunikace postupovaly „dle svého nejlepšího úsudku.“ Tím by byl popřen základní princip, že veřejnou moc lze uplatňovat pouze k těm účelům, k nimž byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a pouze v rozsahu daného svěření (srov. § 2 odst. 2 správního řádu, resp. čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod). Pokud zákon o silničním provozu ani jiný zákon správnímu orgánu nesvěřuje pravomoc uložit povinnost hradit náklady spojené s údržbou věci namísto vlastníka, pak pro realizaci takové pravomoci není vůbec dán prostor a nelze si ji dotvářet způsobem, jak činí odpůrce. Uvádí-li odpůrce, že „častou praxí při úhradě nákladů spojených s úpravou provozu je, že tyto jdou na vrub žadatele“ (viz str. 3 vyjádření k návrhu), pak soud připouští, že podobný přístup silničních správních úřadů již v minulosti ve své rozhodovací činnosti zaznamenal. Stalo se tak např. ve věci sp. zn. 54 A 35/2022, ve které silniční správní úřad v rámci opatření obecné povahy rovněž uložil obci, která podala podnět k místní úpravě provozu, aby na vlastní náklady provedla část údržbových prací na silnici vlastněné krajem. K zákonnosti tohoto postupu se však soud ve věci 54 A 35/2022 nevyjadřoval, neboť k tomu nebyl vznesen odpovídající návrhový bod (srov. § 101d odst. 1 věta první s. ř. s.). V nyní posuzované věci však byla otázka přenesení nákladů za správu krajem vlastněné silnice na obec cíleně otevřena, a proto soud s odkazem na výše uvedené konstatuje, že tato praxe – i přes svou případnou četnost – ve skutečnosti nemá oporu v zákoně.
36. Pouze nad rámec soud poznamenává, že i kdyby napadené OOP v části „*Další podmínky*“ bylo (hypoteticky) v souladu se zákonem, tak by tyto podmínky byly do značné míry problematické, pokud jde o jejich vymahatelnost. Formulace těchto podmínek totiž místy není zcela jednoznačná, v některých částech nelze odlišit, zda jde o závazný pokyn či o prosté sdělení informace. Některé podmínky navíc obsahují zbytečné podrobnosti, jako například konkrétní jméno, příjmení a telefon kontaktní osoby cestmistra, s nímž má být postup konzultován. V této souvislosti se rovněž jeví problematické, že vedle povinnosti provést udržovací práce na vlastní náklady (jež je sama o sobě v rozporu se zákonem) se současně ukládá, aby tak bylo učiněno prostřednictvím využití služeb jednoho konkrétního subjektu bez možnosti volby.
37. Soud ovšem nesdílí názor navrhovatelky, že by shora vytýkané právní vady napadeného OOP v části „*Další podmínky*“ dosahovaly až takové intenzity, aby zakládaly nicotnost. Pokud jde o nicotnost ve smyslu nedostatku pravomoci k vydání určitého aktu (nedostatku věcné příslušnosti), pak soud konstatuje, že ani tuto vadu v případě napadeného OOP neshledává. Zmiňuje-li se soud výše o částečném překročení pravomoci ze strany odpůrce (viz odst. 33 až 36 tohoto rozsudku), pak toto se vztahuje toliko k rozsahu vymezení konkrétních podmínek v rámci napadeného OOP, nikoliv k samotné možnosti jej vydat. Jinak řečeno, ani pochybení při vymezení konkrétních podmínek nemění nic na tom, že

odpůrce je věcně příslušným orgánem k postupu podle § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu ve spojení s § 124 odst. 6 téhož zákona. Předmětné vady tedy nezpůsobují nicotnost napadeného OOP v části „*Další podmínky*“, zakládají však ve vztahu k této části nezákonnost.

IV.3. Ostatní

38. V této části se soud vyjádří ke zbývajícím návrhovým bodů. Jelikož se většina z nich vztahuje k otázkám, ve vztahu k nimž není navrhovatelka aktivně procesně legitimována, jedná se spíše o doplnění *obiter dictum*:
39. Přestože navrhovatelka nemá právní nárok na to, aby byly zapracovány její návrhy či doporučení opírající se o studii ČVUT (viz odst. 23 tohoto rozsudku), a tedy odpůrce logicky není tímto návrhem vázán a není povinen ho přijmout, měl by přesto v odůvodnění svého rozhodnutí respektovat základní principy dobré správy (srov. § 4 odst. 1 správního řádu) a přesvědčivě vysvětlit svůj postup. Tomu odpůrce ve vztahu k odmítnutí závěrů studie ČVUT nedostál. Soud připouští, že studie ČVUT je z procesního hlediska důkazní prostředek jako kterýkoliv jiný, s jehož závěry se správní orgán v rámci volného hodnocení důkazů (srov. § 50 odst. 4 ve spojení s § 174 odst. 1 správního řádu) může i nemusí ztotožnit. Současně však musí správní orgán svůj pozitivní či negativní postoj k určitému důkazu adekvátně odůvodnit, tím spíš činí-li tak k námitce oprávněné osoby (§ 172 odst. 5 ve spojení s § 68 odst. 3 a § 174 odst. 1 správního řádu). Studie ČVUT je přitom po obsahové stránce podkladem nepochybně odborným, který má určitou vypovídací hodnotu a kvalitu. Nelze jej proto odmítnout jen na základě paušalizujícího tvrzení o jeho nezdařilosti, jak činí odpůrce. Tento přístup nejlépe demonstruje odpůrcova reakce na námitku navrhovatelky ohledně šířkových rozměrů dotčené komunikace dovolávající se právě závěrů studie ČVUT, k čemuž se v odůvodnění lakonicky uvádí „*tak tento údaj lze označit za zcela vymyšlený nebo má Obec B. nějaké vlastní měřidlo, neboť správní orgán si šíři uvedené silnice přeměřoval*“ (viz str. 6 napadeného OOP). Soud samozřejmě nevylučuje, že při vypracování studie ČVUT mohlo dojít k chybě v měření a k zapracování nesprávných vstupních dat, považuje však za nevhodné dovozovat taková pochybení jen na základě jednostranného tvrzení o údajném oponentním přeměření, o němž není ve spise vůbec žádný záznam ani jiný doklad. Soud proto do značné míry souzní s navrhovatelkou, že odpůrce označil předloženou studii ČVUT za nedostatečnou, aniž by toto hodnocení opřel o relevantní důvody, natož aby sám opatřil jiné relevantní podklady či provedl jiná kvalifikovaná šetření. Pokud by se jednalo o situaci, že by se navrhovatelka s poukazem na podklad typu studie ČVUT domáhala zrušení určité zavedené regulace (a nikoliv potřeby jejího zavedení), pak by odpůrcův přístup mohl zakládat nepřezkoumatelnost odůvodnění přijatého řešení. V nyní posuzované věci však studie ČVUT měla sloužit na podporu určité regulace, na jejíž zavedení však (jak bylo vysvětleno výše v odst. 23) navrhovatelka nemá právní nárok. Nedostatečné vypořádání jejích závěrů – jakkoli relevantní – proto v daném případě nemůže založit důvod pro zrušení napadeného OOP.
40. Soud rovněž dává navrhovatelce za pravdu, že v některých částech odůvodnění napadeného OOP se skutečně objevují obraty, které mohou vůči starostovi navrhovatelky vyznívat negativně. To se týká zejména prvního odstavce na str. 4 napadeného OOP, kde odpůrce popisuje okolnosti související s neoprávněným umístěním dopravní značky nejvyšší dovolená rychlost 30 km.h.⁻¹ a nepřímou podezíráním navrhovatelčina starostu, který si měl v minulosti takovou značku zakoupit. Takové nepodložené úvahy do odůvodnění

napadeného OOP nepatří. Měl-li odpůrce za to, že došlo ke spáchání přestupku spočívajícího v neoprávněném umístění dopravní značky, pak měl z úřední povinnosti zahájit správní řízení a v něm závazně vyřešit, kdo za přestupek odpovídá, a případně mu uložit sankci. Pakliže tak neučinil (jak sám uvádí ve vyjádření k návrhu), bylo již zcela zbytečné rozvíjet spekulace o tom, kdo a za jakých okolností mohl přestupek potencionálně spáchat, tím méně v souvislosti s odůvodněním přijetí či nepřijetí konkrétní úpravy provozu, s níž tyto okolnosti v podstatě nesouvisejí.

41. Jelikož otázka odpovědnosti za neoprávněné umístění dopravní značky nesouvisí s meritem napadeného OOP, nepovažoval soud za nutné se podrobněji zabývat písemnostmi, které se mají týkat navrhovatelčina starosty a které navrhovatelka získala podle zákona o svobodném přístupu k informacím od krajského úřadu.
42. Soud konečně přisvědčuje navrhovateli, že nebylo namístě přímo do textu odůvodnění napadeného OOP začleňovat odpůrcovu žádost krajskému úřadu o metodický pokyn. Na str. 4 napadeného OOP totiž text popisující skutkové okolnosti poněkud překvapivě přechází v text žádosti o metodickou pomoc. Patrně se přitom nejedná o mylně zkopírovaný text, neboť se na něj v jiných částech odůvodnění odkazuje. Chtěl-li odpůrce požádat svůj nadřízený orgán o metodickou pomoc, měl tak učinit samostatným přípisem zaslaným krajskému úřadu, a nikoliv vložením textu žádosti do textu odůvodnění napadeného OOP. Zvoleným postupem odůvodnění napadeného OOP znepřehlednil a zcela se odchýlil od merita věci.
43. Závěrem soud dodává, že po formální stránce je napadené OOP dosti nestrukturované a nepřehledné. Například vypořádání uplatněných námitek je sice formálně zařazeno do části nadepsané jako „Rozhodnutí“ na str. 6 napadeného OOP, ve skutečnosti se však odpůrce vyjadřuje k dílčím námitkám skokově napříč odůvodněním. V textu odůvodnění se rovněž nesystematicky přeskakuje mezi různými tématy, kdy při zodpovídání jedné otázky je náhle rozebírána otázka zcela jiná a nesouvisející (příkladem budiž v předchozím odstavci zmiňovaná žádost o metodické vedení adresovaná krajskému úřadu). Nadto se v napadeném OOP nezdá vyskytovat i další dílčí nepřesnosti, například Ch. jsou ve výroku i odůvodnění opakovaně označovány jako obec, ačkoliv ve skutečnosti se nejedná o samostatnou obec, nýbrž o součást obce B. (navrhovatelky), resp. o její místní část (samostatná obec Ch. leží pouze v Plzeňském kraji).

IV. Závěr a náklady řízení

44. S ohledem na výše uvedené soud shledal návrh zčásti důvodným, a proto napadené OOP v části „*Další podmínky*“ body 1) až 3), která je od zbytku napadeného OOP oddělitelná, podle § 101d odst. 2 věty první s. ř. s. zrušil, a to s účinky ke dni právní moci tohoto rozsudku (výrok I).
45. Vůči zbývajícím částem napadeného OOP soud neshledal na straně navrhovatelky dostatek aktivní procesní legitimace, a proto v této části návrh odmítl [§ 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., výrok II].
46. O nákladech řízení účastníků soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Odpůrce nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Navrhovatelka měla v rozsahu, v němž byl její návrh věcně projednatelný, plný úspěch, a proto jí soud přiznal náhradu nákladu řízení ve výši 17 342 Kč. Tato částka se skládá ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 5 000 Kč a nákladů na zastoupení advokátem ve výši 12 342 Kč. Výše odměny

advokáta tak zahrnuje tři úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepsání návrhu a podání repliky podle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5, § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)] a dále náhradu hotových výdajů za tři úkony právní služby po 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupce navrhovatelky je plátcem daně z přidané hodnoty, k nákladům řízení tak patří i náhrada za daň z přidané hodnoty v sazbě 21 % ve výši 2 142 Kč. Náhradu nákladů řízení uložil soud odpůrkyni zaplatit navrhovateli ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 ve spojení s § 55 odst. 5 s. ř. s.) k rukám jeho zástupce (§ 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s., výrok II). V rozsahu odmítnutí návrhu nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 3 věta první s. ř. s.). Výrok o nákladech tak zůstává neměnný.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku 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). Případně-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.

Praha 16. března 2023

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu

