



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Bursíkové a soudců Kryštofa Horna a Jana Peroutky ve věci

navrhovatele:

a) **České přístavy, a. s.**, IČO: 45274592

b) **T-PORT, spol. s r.o.**, IČO: 65413865
obě sídlem Jankovcova 1627/16a, Praha

proti
odpůrci:

Městský úřad Kolín
sídlem Karlovo náměstí 78, Kolín
zastoupený advokátem JUDr. Borisem Jančákem
sídlem Mostní 77, Kolín

za účasti

osoby zúčastněné na řízení: **město Kolín**

sídlem Karlovo náměstí 78, Kolín
zastoupená advokátem JUDr. Borisem Jančákem
sídlem Mostní 77, Kolín

o návrzích na zrušení opatření obecné povahy – stanovení místní úpravy provozu na pozemní komunikaci – ze dne 3. 2. 2021, č. j. MUKOLIN/OD 4997/21-vol,

takto:

- I. Návrhy se zamítají.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Navrhovatelky se dvěma obsahově totožnými návrhy podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), podanými a doručenými soudu dne 23. 2. 2022, domáhají zrušení v záhlaví označeného opatření obecné povahy (dále jen „napadené OOP“), jímž odpůrce na základě návrhu Krajské správy a údržby silnic Středočeského kraje, p. o. (dále jen „žadatelka“), stanovil dle § 77 odst. 1 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), místní úpravu provozu na pozemních komunikacích. Za podmínek uvedených ve výrokové části napadeného OOP by tak žadatelka měla na čtyřech místech ve městě Kolín a u obce Ovčáry (přesně určených v situačních schématech, která jsou nedílnou součástí napadeného OOP) instalovat svislé dopravní značení B4 – „Zákaz vjezdu nákladních automobilů“ s uvedením údaje „12 t“, a to současně s dodatkovou tabulkou E14 – „Tranzit“.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

2. Dne 9. 10. 2020 obdržel odpůrce žádost žadatelky o stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích. Konkrétně žadatelka navrhla, aby odpůrce coby místně příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností podle § 124 odst. 6 zákona o silničním provozu stanovil místní úpravu, která by zamezila „*sjíždění tranzitní nákladní dopravy s hmotností nad 12 t z dálnic a silnic I. třídy, a to zejména v místech, kde by brozilo takové sjíždění s ohledem na nově zpoplatněné silnice I. třídy od 1. 1. 2020.*“ K žádosti připojila projektovou dokumentaci se zakreslením požadovaných dopravních značek na konkrétních čtyřech místech.
3. Veřejnou vyhláškou ze dne 1. 12. 2020 odpůrce oznámil podání návrhu místní úpravy. Proti tomuto návrhu místní úpravy, jehož součástí byla situační mapová schémata, podaly námitky v zákonem stanovené lhůtě obě navrhovatelky – coby obchodní společnosti vykonávající svoji podnikatelskou činnost ve veřejném přístavu Kolín ve městě Kolín na levém břehu řeky Labe. Namítaly, že návrh napadeného OOP je nesrozumitelný, neboť z něj jednoznačně nevyplyvá konec platnosti svislého dopravního značení zákaz vjezdu tranzitu. V této souvislosti upozorňovaly na to, že podle § 3 odst. 3 vyhlášky č. 294/2015 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích (dále jen „vyhláška“) platí, že zákaz, omezení nebo příkaz je ukončen nejbližší křižovatkou nebo příslušnou dopravní značkou. Dále obě navrhovatelky vyjadřovaly obavu, že by místní úprava provozu na pozemních komunikacích mohla zkomplikovat jejich obchodní a jiné aktivity. Konkrétně uvedly, že místní úprava „*značným negativním způsobem ovlivní dopravní obslužnost veřejného přístavu a v něm se nacházejícího překladiště kombinované dopravy*“.
4. Veřejnou vyhláškou ze dne 3. 2. 2021 odpůrce oznámil napadené OOP. Vyplyvá z něj, že ve městě Kolín a u obce Ovčáry stanovil k žádosti žadatelky místní úpravu zakazující vjezd tranzitní nákladní dopravy na pozemní komunikace dle připojených situačních schémat. Níže ilustrované dopravní značení B4 s uvedením údaje 12 t společně s dodatkovou tabulkou E14 by tak mělo být instalováno
 - na kruhovém objezdu v Kolíně v části Zálábí pro výjezd do ulice Veltrubská ve směru na Velký Osek

- na pozemní komunikaci č. II/125 pro odbočení z ulice Ovčárecká do ulice Na Louži ke kruhovému objezdu, a to v obou směrech (spolu s dodatkovou tabulkou E7b – „Směrová šipka pro odbočení“)
- na kruhovém objezdu před obcí Ovčáry pro výjezd na pozemní komunikaci č. II/125 ve směru na Velký Osek.



5. Odpůrce uvedl, že důvodem pro stanovení místní úpravy je potřeba zamezení vjezdu tranzitní nákladní dopravy nad 12 t „do tabu silnice II/125 z Kolína a její přeložky z Ovčár směr Velký Osek k dálnici D11. Jedná se tak o dopravní omezení vymezené úseky od okružní křižovatky silnice II/125 s ulicí Ant. Kaliny v Kolíně směr Velký Osek k dálnici D11 a od okružní křižovatky přeložky silnice II/125 se silnicí II/328 a její přeložkou u Ovčár směr Velký Osek rovněž k dálnici D11.“ Potřebu zamezit nákladním vozům průjezd danými úseky pozemních komunikací odpůrce odůvodnil potřebou vyloučit objíždění zpoplatněného úseku silnice č. I/38 (úseku mezi Kolínem a Poděbrady) po nezaplatněné komunikaci č. II/125 přes obec Velký Osek a z důvodu vyloučení možnosti využití této silnice jako dopravní zkratky. Odpůrce uvedl, že v důsledku tohoto opatření zároveň dojde ke snížení negativ z těžké dopravy v obci Velký Osek, a naopak k efektivnějšímu využití silnice č. II/328 jakožto silničního přivaděče k dálnici D11 od okružní křižovatky u Ovčár. Silnice č. II/328 byla v úseku mezi závodem TPCA u Ovčár a dálnicí D11 před lety rekonstruována právě z důvodu potřeby zajištění odpovídající dopravní obsluhy tehdy vznikající průmyslové zóny. Jako alternativní trasa pro komunikace, které budou po instalaci dopravního značení tranzitní nákladní dopravě uzavřeny, tak může sloužit buď silnice č. I/38, anebo silnice č. II/328. K námitkám navrhovatelek odpůrce dále v odůvodnění napadeného OOP odmítl, že by bylo stanovení místní úpravy nesrozumitelné. Výklad navrhovatelek, podle nichž je zákaz tranzitu ukončen nejbližší křižovatkou, je podle odpůrce mylný. Uvedl, že „[d]odatková tabulka E 14 ‚tranzit‘ právě upřesňuje dopravní značení, pod kterým je umístěna a je nutno si v tomto spojení zákaz tranzitní nákladní dopravy nad 12 t vyložit tak, že se tento vztahuje na úsek silnice označený takto [dopravními značkami B4 a E14] z obou směrů omezení“. Odpůrce dále vyjádřil přesvědčení, že navrhovatelky nebudou přijatým opatřením nijak přímo dotčeny, neboť k silnicím uzavřeným pro tranzitní nákladní dopravu existuje adekvátní alternativa.

Obsah návrhu

6. Navrhovatelky ve svých návrzích na úvod snesly argumenty na podporu své aktivní legitimace. Tvrdí, že navrhovatelka a) je napadeným OOP přímo dotčena na svých právech, jelikož je provozovatelkou veřejného přístavu Kolín (dále jen „přístav“) a vlastníkem pozemků nacházejících se v přístavu. Navrhovatelka b) je napadeným OOP rovněž přímo

dotčena, jelikož je provozovatelkou terminálu kombinované dopravy (dále jen „terminál“) nacházejícího se v přístavu. Provoz přístavu a terminálu je nedílně propojen. Terminál je dopravním uzlem sloužícím multimodální dopravě, tj. dopravě kombinující přepravu po silnici, železnici a případně i po vodě. Do přístavu tedy směřuje těžká nákladní doprava, a to zejména po dálnici D11. Pro řádné fungování přístavu a terminálu je nezbytné zajistit optimální dopravní dostupnost přístavu pro kamionovou nákladní dopravu nad 12 t, a to efektivním napojením na dálnici D11.

7. Navrhovatelky dále v návrzích shodně vymezily tři okruhy námitek. Napadené OOP mají za nepřezkoumatelné z důvodu nesrozumitelnosti. Vyjádřily přesvědčení, že vznikl rozpor „mezi zamýšleným rozsahem místní úpravy provozu spočívající v zákazu tranzitní nákladní dopravy a umístěním příslušného dopravního značení dle napadeného OOP.“ Odpůrce totiž – jak vyplývá z odůvodnění napadeného OOP – zamýšlel, že zákaz vjezdu tranzitní nákladní dopravy bude zahrnovat úsek od umístěného dopravního značení (tj. od kruhového objezdu v Kolíně v části Zálabí a od kruhového objezdu před obcí Ovčáry) až po dálnici D11. V žádném z případů, kde by mělo dojít k instalaci dopravního značení (srov. bod 4 výše), však odpůrce dodatkovou tabulkou nespecifikuje, na jaký úsek komunikace se dopravní značení vztahuje. Proto je dopravní značení nezbytné interpretovat tak, že stanovuje toliko zákaz vjezdu (sjezdu) tranzitní nákladní dopravy z dané křižovatky (z daných kruhových objezdů). Nelze je v žádném případě chápat jako zákaz vztahující se na celý úsek komunikace až k dálnici D11, jak uvádí odpůrce v napadeném OOP. Navrhovatelky v této souvislosti upozorňují na to, že dle § 3 odst. 3 vyhlášky platí, že „[z]ákaz, omezení nebo příkaz je ukončen nejbližší křižovatkou nebo příslušnou dopravní značkou.“ To je však v rozporu se zamýšleným účelem napadeného OOP, jak jej deklaroval odpůrce v odůvodnění napadeného OOP. Uvedený rozpor povede k tomu, že se řidiči vozidel tranzitní nákladní dopravy nad 12 t ocitnou v situaci, kdy se mohou oprávněně domnívat, že je jim zakázáno využít pouze určitý sjezd z kruhového objezdu a na něj bezprostředně navazující komunikaci, nikoliv celý úsek komunikace až k dálnici D11. Může tak velmi snadno dojít k tomu, že se vozidlo tranzitní nákladní dopravy nad 12 t ocitne bez jakéhokoliv zavinění řidiče (pouze v důsledku volby jiné trasy než přes křižovátku, u níž má být značka umístěna) na úseku považovaném odpůrcem za nepřipustný pro takovou dopravu, aniž by si toho řidič byl jakkoliv vědom. Za problematické mají navrhovatelky rovněž to, že řidič vozidla tranzitní nákladní dopravy nad 12 t nemůže v okamžiku, kdy se setká se zákazovou dopravní značkou, vůbec vědět, zda se na něj zákaz vztahuje. Podle § 24a zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, se totiž za tranzitní dopravu nepovažuje mj. „užití pozemní komunikace nezbytné pro dosažení místa nakládky, vykládky, údržby nebo opravy vozidla, sídla provozovny nebo bydliště dopravce nebo bydliště řidiče.“ Pro určení adresátů zákazu tranzitu (tedy pro závěr o tom, zda se takový zákaz na konkrétního řidiče vztahuje) je tedy vždy rozhodující, zda se v daném úseku nachází místo nakládky, vykládky apod. To ale nelze určit bez znalosti rozsahu daného úseku. Okruh subjektů, na které se vztahuje zákaz vyplývající z napadeného OOP, tak přímo závisí na vymezení úseku, pro který toto opatření platí. Pouze tak je možné, aby mohl konkrétní řidič vyhodnotit, zda může danou trasu zvolit, či nikoliv. Protože z napadeného OOP nevyplývá, kde se nachází konec daného úseku, je napadené OOP nesrozumitelné.
8. V odůvodnění napadeného OOP dále dle navrhovatelek zcela absentuje důvod, pro který bylo přijato. Důvod uvedený odpůrcem, totiž „vyloučení objíždění tranzitní nákladní dopravy nad 12 t zpoplatněného úseku silnice č. I/38 (z Kolína směr Poděbrady obousměrně) po nezpoplatněném souběžném úseku silnice č. II/125 včetně její přeložky od Ovčár směr Velký Osek a dálnice D11“ a „vyloučení možnosti využití uvedených tras jako dopravní zkratky mezi

Kolínem či Ovčáry a mimoúrovňovým křížením silnice II/125 s D11 za Velkým Osekem“, nelze považovat za skutečný věcný důvod, nýbrž pouze za neodůvodněnou volbu či preferenci trasy ze strany odpůrce. Odpůrce v napadeném OOP sice uvádí, že stanovením místní úpravy „zároveň dojde ke snížení negativ z těžké dopravy na zastavěném území Velkého Oseku a naopak k efektivnějšímu využití silnice II/328 jakožto silničního přivaděče k dálnici D11 od uvedené okružní křižovatky u Ovčár“, avšak neuvádí, že by se jednalo o důvod pro zvolené řešení. Konstatuje pouze to, že to bude důsledek zvoleného řešení. Odpůrce nespecifikoval ani to, o jaká „negativa z těžké dopravy“ by se mělo jednat a z jakých podkladů odpůrce vycházel při posuzování tvrzené neefektivity (a nutnosti tvrzeného využití) pozemní komunikace č. II/328. Při využití silnice č. I/38 se navíc tvrzené snížení negativ na zastavěném území jeví jako liché, jelikož tato trasa vede skrze obce Pňov-Předhradí a Nová Ves I. Zejména je ale při jízdě do přístavu nezbytná rovněž cesta skrze centrum města Kolín. Napadené OOP tedy tvrzená negativa z těžké dopravy pouze přesouvá. Protože v napadeném OOP není uveden jasný důvod pro zvolení daného řešení, je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

9. Konečně navrhovatelky namítají nepřiměřenost napadeného OOP. V důsledku napadeného OOP totiž dojde ke zrušení trasy využívané tranzitní nákladní dopravou nad 12 t mezi dálnicí D11 a přístavem. Z napadeného OOP není zřejmé, že by se odpůrce zabýval hledáním méně omezujícího řešení pro dosažení jím vytčeného (byť obtížně seznatelného) cíle – např. snížením rychlosti v inkriminovaných úsecích. V důsledku zrušení trasy, kterou doposud nákladní vozidla při jízdě mezi dálnicí a přístavem využívala, dojde k prodloužení vzdáleností mezi přístavem a dálnicí, a tím i k ekonomickému znevýhodnění při využívání přístavu a v něm umístěného terminálu a také ke zvýšení ekologických dopadů těžké nákladní dopravy. Tato hlediska potom mohou přímo ovlivnit rozhodování dopravců při jejich úvaze o tom, zda namísto terminálu navrhovatelky b) nevyužijí jiné obdobné zařízení. Cílem kombinované dopravy, a tedy i provozu terminálu, je co nejvíce eliminovat silniční dopravu a převést ji zejména na ekologičtější dopravu železniční. Napadené OOP je s tímto principem v příkrém rozporu. Navrhovatelky proto mají za to, že odpůrce přistoupil (pokud by napadené OOP skutečně dosahovalo jím vytyčeného cíle, o čemž mají navrhovatelky ovšem s ohledem na shora uvedené námítky pochyby) k úplnému zákazu, tj. úplnému uzavření nákladními vozidly využívaných pozemních komunikací, a to bez legitimního důvodu. Odpůrce zvolil nejintenzivnější řešení za účelem dosažení nedefinovaného věcného cíle. Napadené OOP proto nemůže obstát v testu proporcionality.

Vyjádření odpůrce a další podání účastníků řízení

10. Odpůrce ve vyjádření k návrhu uvedl, že má za to, že je napadené OOP co do svého obsahu „jasné, srozumitelné, ve výkladu jednoznačné a v odůvodnění i řádně zdůvodněno.“ Odpůrce vyjádřil nesouhlas s názorem navrhovatelek, že stanovená místní úprava je ukončena první křižovatkou. Takové opatření by zcela ztratilo své opodstatnění. Odpůrce má rovněž za to, že náležitě zdůvodnil potřebu přijmout napadené OOP.
11. V dalších třech na sebe reagujících vyjádřeních navrhovatelky a odpůrce dále polemizují zejména s tím, jaké regulace odpůrce napadeným OOP vlastně dosáhl a zda je napadené OOP srozumitelné. Navrhovatelky uvádějí, že „[o]dpůrce při tvorbě napadeného OOP nepracoval s obecným ‚pravidlem nejbližší křižovatky‘ dle § 3 odst. 3 vyhlášky.“ Právní úprava zákazu tranzitní dopravy však „nepředstavuje vzhledem k pravidlu nejbližší křižovatky *lex specialis* tak, že by toto pravidlo neplatilo.“ Odpůrce je naproti tomu názoru, že „není nutno zákazové značení opakovat za každou křižovatkou.“

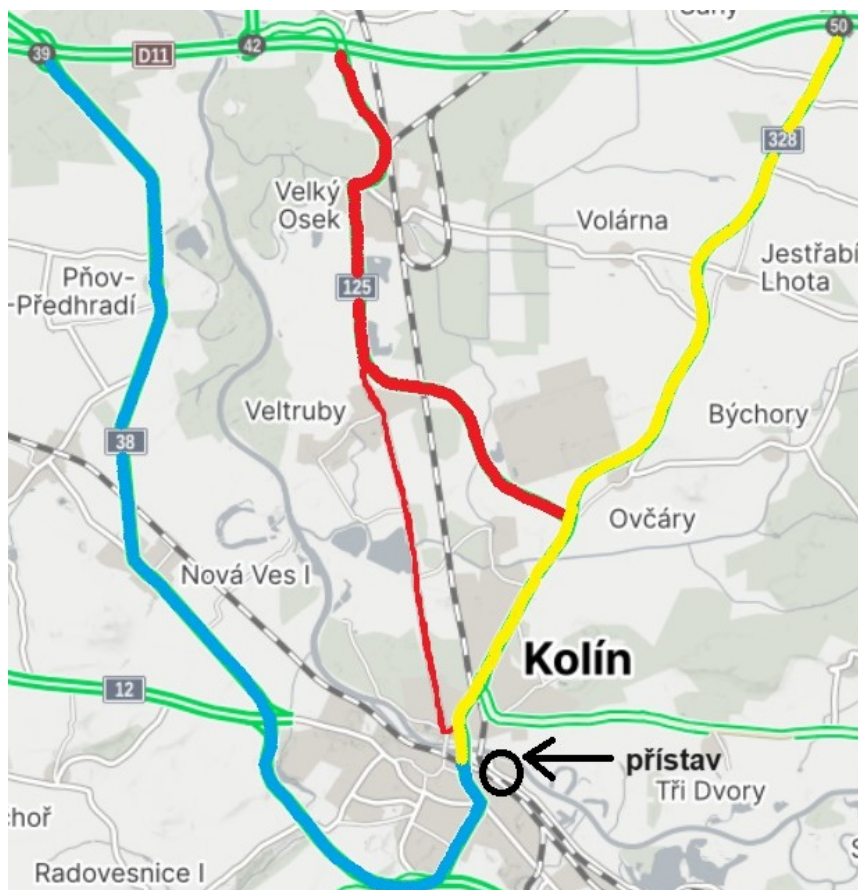
Splnění podmínek řízení a rozsah soudního přezkumu

12. Soud se nejprve zabýval tím, zda jsou splněny všechny podmínky, za nichž lze návrhy věcně projednat.
13. V dané věci je zjevné, že místní úprava provozu na pozemních komunikacích byla vydána formou opatření obecné povahy za použití odpovídajících ustanovení zákona o silničním provozu a zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Co se týče otázky včasnosti návrhů, konstatuje soud, že napadené OOP nabylo formálně účinnosti dne 23. 2. 2021, tedy patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky (§ 173 odst. 1 správního řádu). Jak přitom vyplývá z rozsudku ze dne 1. 2. 2024, č. j. 5 As 197/2022 - 65, kterým NSS zrušil ke kasační stížnosti navrhovatelek usnesení ze dne 21. 6. 2022, č. j. 43 A 13/2022 - 57, jímž zdejší soud oba návrhy odmítl s ohledem na zjištění, že napadené OOP nebylo fakticky realizováno (dopravní značky nebyly instalovány v terénu), právě dnem doručení veřejnou vyhláškou započala plynout roční lhůta pro podání návrhů dle § 101b odst. 1 s. ř. s. Návrhy na zahájení řízení podané dne 23. 2. 2022 jsou tedy včasné (nejsou opožděné, ale ani předčasné). Soud rovněž konstatuje, že návrhy obsahují všechny potřebné náležitosti dle § 101b odst. 2 s. ř. s.
14. Co se týče aktivní procesní legitimace navrhovatelek, uvádí soud, že mezi účastníky řízení je nesporné, že navrhovatelka a) je provozovatelem přístavu (což dokládá rozhodnutím Státní plavební správy ze dne 19. 7. 2016, č. j. 7065/PH/16) a vlastníkem pozemků nacházejících se v přístavu, zapsaných v katastru nemovitostí na listu vlastnictví č. 244 pro katastrální území Kolín. Nesporné je rovněž to, že navrhovatelka b) je provozovatelem terminálu (což dokládá všeobecnými podmínkami provozu terminálu). Navrhovatelky shodně uvedly, že do přístavu a z něj směřuje na dálnici D11 těžká nákladní doprava. Pro řádné fungování přístavu, jakož i terminálu je dle navrhovatelek nezbytné zajistit optimální dopravní dostupnost přístavu pro kamionovou nákladní dopravu nad 12 t, a to efektivním napojením na dálnici D11. Napadené OOP dle navrhovatelek stávající provoz přístavu a terminálu zkomplikuje, neboť jeho důsledkem bude znemožnění využití dvou tras využívaných nákladní dopravou mezi přístavem a dálnicí D11. Navrhovatelky v tomto spatřují zkrácení svého práva na podnikání. Jak připomněl zdejší soud s odkazem na odbornou literaturu (KÜHN, Z. KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 867) v nedávném usnesení ze dne 22. 9. 2023, č. j. 37 A 6/2023 - 44, správní soudy bývají v případě návrhů na zrušení stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích v otázce aktivní legitimace celkově velkorysejší než v oblasti územního plánování. V těchto případech správní soudy připouští nejen možnost zásahu do práva vlastnického (srov. např. rozsudky NSS ze dne 29. 5. 2009, č. j. 4 Ao 1/2009 - 58, a č. j. 9 Ao 2/2011 - 53), ale též do práva svobodně podnikat (např. rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2012, č. j. 1 AOs 1/2012 - 30). I v těchto případech je však třeba podle NSS přihlížet k předmětu regulace. V daném případě však soud nemá o aktivní procesní legitimaci navrhovatelek pochyb. Navrhovatelky, které provozují svoji podnikatelskou činnost v přístavu totiž – slovy judikatury (srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS) – „logicky konsekventně a myslitelně“ tvrdí a popisují možný zásah do své právní sféry. Ten dle obav navrhovatelek bude spočívat v tom, že v důsledku uzavření pozemních komunikací pro tranzitní nákladní dopravu bude přístav a v něm umístěný terminál pro nákladní vozidla z dálnice D11 hůře přístupný. Navrhovatelky vyslovují v této souvislosti dále obavu, že dopravci budou namísto terminálu navrhovatelky b) využívat „jiné obdobné zařízení“. Soudu se tvrzený zásah do podnikání navrhovatelek nezdá být *a priori* nemyslitelný. S ohledem na tato plausibilní tvrzení konstatuje, že aktivní procesní legitimace navrhovatelek je dána.

15. Soud vycházel při přezkumu návrhem napadeného OOP ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Napadené OOP přitom přezkoumal v mezích navrhovatelkami uplatněných námitek (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).
16. S ohledem na skutečnost, že účastníci řízení vyslovili souhlas s projednáním věci bez nařízení jednání (odpůrce výslovný, navrhovatelky implicitní), a protože ani soud nepovažuje nařízení jednání za nezbytné, rozhodl ve věci bez jednání (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

Posouzení návrhu soudem

17. V nyní řešené věci soud posuzuje zákonnost napadeného OOP, kterým odpůrce stanovil místní úpravu provozu na pozemních komunikacích. Mezi stranami není sporné, že odpůrce napadeným OOP sleduje uzavření některých pozemních komunikací (jejich částí) pro tranzitní nákladní dopravu s hmotností nad 12 t mezi městem Kolín a dálnicí D11. Tyto pozemní komunikace soud pro lepší srozumitelnost rozsudku zvýraznil v níže připojeném výřezu z mapy červenou barvou. V důsledku napadeného OOP by tak dle odpůrce mělo dojít k omezení provozu v části silnice č. II/125 (od kruhového objezdu u obce Ovčáry k dálnici D11), jakož i na silnici č. III/12557 (od kruhového objezdu v kolínské části Zálabí až ke křižovatce se silnicí č. II/125 u obce Veltruby). K námitce, zda odpůrce napadeným OOP tohoto stavu může (po faktické realizaci dopravního značení) skutečně dosáhnout, se soud vyjádří níže. Tato otázka je totiž mezi stranami sporná a dle navrhovatelek právě „rozpor mezi zamýšleným rozsahem místní úpravy provozu spočívající v zákazu tranzitní nákladní dopravy a umístěním příslušného dopravního značení“ zatěžuje napadené OOP nepřezkoumatelností z důvodu nesrozumitelnosti. V níže připojeném výřezu z mapy soud zvýraznil dále trasy, které odpůrce nabízí jako alternativy ke komunikacím uzavřeným tranzitní nákladní dopravě. Modrou barvou soud zvýraznil silnici č. I/38 (a část silnice č. II/125, pro kterou omezení neplatí) a žlutou barvou silnici II/328 (taktéž s částí silnice č. II/125 bez omezení provozu).



K tvrzené nepřezkoumatelnosti z důvodu nesrozumitelnosti

18. Navrhovatelky se s odpůrcem prou předně o otázku, zda je napadené OOP dostatečně srozumitelné. Navrhovatelky totiž mají za to, že odpůrce dosáhl napadeným OOP v podstatě jiné regulace, než kterou vlastně zamýšlel přijmout a o níž hovoří v odůvodnění napadeného OOP. Tento rozpor mezi regulací, která v důsledku napadeného OOP fakticky nastane, a uvedenými důvody napadeného OOP pak má zakládat jeho nepřezkoumatelnost.
19. Nesrozumitelností judikatura správních soudů rozumí mj. situaci, kdy jsou výrok a odůvodnění posuzovaného aktu ve vzájemném rozporu (srov. rozsudek NSS ze dne 6. 3. 2006, č. j. 6 As 24/2005 - 55). V daném případě však soud nemá za to, že je napadené OOP nepřezkoumatelností pro nesrozumitelnost zatíženo, neboť jeho výrok a odůvodnění si vzájemně neodporují.
20. Jak vyplývá z již výše uvedeného, napadené OOP bylo přijato „z důvodu potřeby zamezení vjezdu tranzitní nákladní dopravy nad 12 t do tahu silnice II/125 z Kolína a její přeložky z Ovčár směr Velký Osek k dálnici D11.“ Navrhovatelky upozorňují na „pravidlo nejbližší křižovatky“ vyplývající z § 3 odst. 3 vyhlášky, podle kterého platí, že „[z]ákaz, omezení nebo příkaz je ukončen nejbližší křižovatkou nebo příslušnou dopravní značkou.“ Z tohoto ustanovení navrhovatelky dovozují, jednoduše řečeno, že dopravní značení umístěné v Kolíně a u obce Ovčáry zakazující vjezd tranzitní nákladní dopravě nemůže platit až k dálnici D11. Fakticky je tak zakázán průjezd nákladní dopravy toliko úsekem pozemní komunikace končícím hned první křižovatkou, která se za dopravními značkami nachází, nikoliv průjezd celou oblastí mezi kruhovým objezdem v kolínské části Zálabí, resp. kruhovým objezdem u obce Ovčáry, a dálnicí D11.

21. Ačkoliv navrhovatelky ve svých návrzích věnovaly otázce, pro jaký úsek pozemních komunikací platí stanovená místní úprava, značný prostor, a ačkoliv se i v dalších podáních účastníků řízení kolem otázky, zda se na dopravní značení zakazující vjezd nákladní tranzitní dopravy vztahuje „pravidlo nejbližší křižovatky“, rozvinula obsáhlá dispute, nepovažuje soud zodpovězení otázky rozsahu platnosti stanoveného dopravního značení z hlediska uplatněných námitek (dopravní dostupnost přístavu z dálnice D11) za podstatné, neboť realizací místní úpravy bude zjevně naplněn vytyčený cíl, tj. zamezení vjezdu tranzitní nákladní dopravy na pozemní komunikace označené na obrázku výše červenou barvou. Soud odkazuje na podmínky 2 a 3 napadeného OOP, které podmiňují fyzickou realizaci místní úpravy provozu (od které však nelze dovozovat účinnost napadeného OOP, jak vyplývá z rozsudku NSS č. j. 5 As 197/2022 - 65, jímž je soud vázán) dalšími opatřeními, které mají zabránit nežádoucímu odklonu tranzitní dopravy zpět na silnici II/125, a též koordinací s místní úpravou v kompetenci jiných příslušných silničních správních úřadů tak, aby celková změna místní úpravy byla kompletní a plnila daný účel. Napadené OOP je tedy „nastaveno“ tak, aby začalo zakládat povinnosti až tehdy, když budou případná „slepá místa na mapě pokryta“. Tranzitní nákladní doprava nad 12 t hmotnosti mezi kruhovým objezdem v kolínské části Zálabí, resp. kruhovým objezdem u obce Ovčáry, a dálnicí D11 tedy bude v důsledku realizace místní úpravy tak jako tak nepřípustná, a v tomto ohledu tak navrhovatelkám dává dostatečnou odpověď na otázku, „kudy budou moci dopravci z přístavu směřovat svoji dopravu na dálnici D11“, tj. po trasách zvýrazněných v mapě žlutou a modrou barvou, nikoliv však po trase zvýrazněné červenou barvou.
22. Soud navíc připomíná, že aktivní legitimaci navrhovatelek zakládá jejich vlastnictví resp. provozování přístavu Kolín, resp. tamějšího terminálu kombinované dopravy. Navrhovatelky netvrdí, že by některá doprava z/do tohoto přístavu nebyla ve vymezeném červeném úseku, resp. v jeho sporných částech za prvními křižovatkami, tranzitní (tj. že by zde některá vozidla mířící z/do přístavu měla místo nakládky, vykládky, údržby nebo opravy, popř. sídla, provozovny nebo bydliště dopravce nebo bydliště řidiče) a že by snad mohla v tomto ohledu vzniknout nějaká nejistota. Navrhovatelky též nijak konkrétně nevymezily alternativní trasy, které by takovou dopravu – s přihlédnutím k výše zmíněným podmínkám č. 2 a 3 napadeného OOP – mohly uvést do místa, kde řidič nebude vědět, zda se na něj zákaz tranzitu vztahuje, či nikoliv. Jinými slovy, navrhovatelky nespojili námitky týkající se nejasnosti rozsahu zákazu se zásahem do jejich právní sféry. Je totiž zjevné, že bez ohledu na rozsah (délku dotčeného úseku) zkrátka po výše vyznačené „červené trase“ do přístavu nákladní doprava jezdit nemůže. Navrhovatelky přitom nejsou dohlížitelkami nad zákonností napadeného OOP, své námitky musí spojit s myslitelným zásahem do právní sféry, což v daném případě neučinily. Návrhový bod je proto nedůvodný.

K tvrzené nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů

23. Navrhovatelky dále tvrdí, že je napadené OOP nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, a to proto, že v jeho odůvodnění zcela chybí legitimní důvod, pro který byla místní úprava provozu na pozemních komunikacích stanovena. Odpůrce sice uvedl, že účelem je vyloučení objíždění tranzitní nákladní dopravy nad 12 t zpoplatněného úseku silnice č. I/38, to však není dle navrhovatelek skutečný věcný důvod, nýbrž pouze neodůvodněná volba či preference trasy.
24. Z judikatury správních soudů vyplývá, že nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí (a stejně tak opatření obecné povahy) pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody,

pro které bylo vydáno (srov. přiměřeně usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 76 č. 1566/2008 Sb. NSS). Zrušení rozhodnutí či opatření obecné povahy pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám správních aktů, kdy pro skutečnou absenci důvodů (nedostatkem důvodů přitom nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění) či pro nesrozumitelnost nelze správní akt při sebevětší snaze meritorně přezkoumat.

25. S ohledem na uvedené soud konstatuje, že napadené OOP nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů netrpí, neboť důvod, pro který se odpůrce rozhodl místní úpravu stanovit, je v odůvodnění napadeného OOP jasně formulován. Z odůvodnění vyplývá, že odpůrce chtěl dosáhnout toho, aby těžká nákladní doprava směřující od Kolína k dálnici D11 namísto silnic druhé třídy využívala především silnici I. třídy. To, do jaké míry se jedná skutečně o legitimní důvod, a zda takovéto opatření v daném případě skutečně vyžaduje bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích nebo jiný důležitý veřejný zájem, což je obecný požadavek vyplývající z § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu, však není otázkou týkající se přezkoumatelnosti napadeného OOP, nýbrž otázkou jeho zákonnosti v užším slova smyslu, kterou se soud bude zabývat níže. Návrhový bod je proto nedůvodný.

K tvrzené nezákonnosti a nepřiměřenosti

26. Dále se soud zaměřil na námitky týkající se otázky souladu napadeného opatření obecné povahy s hmotným právem a se zásadou proporcionality. K tomu je třeba vycházet z již výše zmíněného § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu, podle něhož platí, že *„dopravní značky, světelné a akustické signály, dopravní zařízení a zařízení pro provozní informace se smějí užívat jen v takovém rozsahu a takovým způsobem, jak to nezbytně vyžaduje bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích nebo jiný důležitý veřejný zájem.“* Je tak zřejmé, že úmysl umístění dopravních značek nemůže být samoúčelný či dokonce šikanózní, nýbrž že musí být racionální a opodstatněný některým z uvedených důvodů. Pokud takový důvod neexistuje, jedná se o dopravní značku umístěnou protizákonně (rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009 č. j. 2 Ao 3/2008 - 100 č. 1794/2009 Sb. NSS).
27. Dle § 24a odst. 1 zákona o pozemních komunikacích platí, že *„[t]ranzitní nákladní dopravu prováděnou nákladním vozidlem nebo jízdní soupravou, jejichž největší povolená hmotnost činí 12 tun a více, lze na silnici II. a III. třídy zakázat nebo omezit stanovením místní úpravy provozu na pozemních komunikacích podle zvláštního právního předpisu, jen je-li možné využít jinou vhodnou trasu včetně trasy vedoucí po pozemní komunikaci podléhající zpoplatnění.“*
28. Soud uvádí, že snahu soustředit nákladní dopravu na dálnice a silnice I. třídy, a omezit tak provoz na silnicích nižší třídy (tj. na silnicích II. a III. třídy) má obecně za legitimní, a to např. už jen z toho důvodu, že na tyto pozemní komunikace sloužící zejména dálkové a mezistátní přepravě [§ 4 odst. 1 a § 5 odst. 2 písm. b) zákona o pozemních komunikacích] jsou kladeny vyhláškou č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, a souvisejícími závaznými technickými normami (srov. přílohu 1 citované vyhlášky) vyšší obecné technické požadavky, a to např. stran minimální šíře komunikace či použitého stavebního materiálu. Bude-li splněn požadavek vyplývající z výše citovaného § 24a odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, tj. budou-li řidiči těžkých nákladních vozidel moci k dopravě využít *jinou vhodnou trasu*, nebude místní úprava provozu na pozemních komunikacích nezákonná.

29. Z odůvodnění napadeného OOP soud zjistil, že odpůrce si od napadeného OOP slibuje přenesení těžké tranzitní nákladní dopravy na silnici první třídy č. I/38, popř. též na silnici druhé třídy č. II/328, která však v nedávné době byla zrekonstruována z důvodu potřeby zajištění odpovídající dopravní obsluhy průmyslové zóny závodu TPCA (dnes Toyota) u obce Ovčáry a která vede zcela mimo zastavěné území a je údajně – na rozdíl od silnice č. II/125 – „*vybudována v komfortním provedení*“. Byť by si soud dokázal představit pečlivější vysvětlení toho, proč bylo dané opatření nezbytné z hlediska požadavků shora citovaného § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu, je přesto názoru (i s ohledem na výše uvedené východisko, že je žádoucí, aby byly pro tranzitní nákladní dopravu využívány spíše silnice I. třídy než silnice II. a III. třídy), že z odůvodnění napadeného OOP vyplývá, že stanovení místní úpravy bylo motivováno legitimním důvodem, totiž snahou zamezit průjezdu těžkých nákladních vozidel daným úsekem pozemní komunikace č. II/125 a rozptýlit tuto těžkou nákladní dopravu do dvou směrů – na silnici č. I/38 a č. II/328, kde tranzit bude mít menší negativní vliv. Lapidárně řečeno, silnice č. II/125 je pro průjezd kamionů nevyhovující jednak proto, že se jedná o silnici druhé třídy, ale také z toho důvodu, že se v inkriminovaném úseku pozemní komunikace nachází intravilán obce Velký Osek, jehož obyvatelé jsou vystaveni hluku a zplodinám z nákladní dopravy. Ve srovnání s tím se odpůrcem nabízené dopravní alternativy jeví být pro tranzit nákladních vozidel vhodnějšími (silnice č. I/38 vede sice rovněž přes zastavěná území, ale jedná se o silnici první třídy, silnice II/328 vede mimo zastavěná území a byla vystavěna v souvislosti s výstavbou průmyslové zóny a je pro nákladní dopravu uzpůsobená).
30. Soud je rovněž přesvědčen o tom, že odpůrcem nabízené komunikační alternativy představují *jinou vhodnou trasu* ve smyslu shora citovaného § 24a odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Pokud by řidiči nákladních vozidel směřujících z přístavu na dálnici D11 museli kvůli stanovené místní úpravě absolvovat násobně delší cestu, než jakou absolvovali po silnici, která je pro tranzit nákladní dopravy uzavřena, bylo by jistě na místě zvažovat, zda lze po adresátech napadeného OOP takovouto povinnost (zdržet se užívání komunikace) spravedlivě požadovat. To však zjevně není případ nyní projednávané věci, neboť trasa z přístavu na dálnici D11 bude v důsledku napadeného OOP pro nákladní vozy delší maximálně o několik jednotek kilometrů. Vyjadřují-li tedy navrhovatelky obavu, že v důsledku napadeného OOP budou dotčeny na svém podnikání (naznačují, že dopravci přestanou využívat jejich služeb, neboť se přístav stane z dálnice D11 hůře přístupným), je soud naopak názoru, že se jich stanovená místní úprava provozu na pozemních komunikacích skutečně nemůže citelným způsobem dotknout. V tomto ohledu pak soud nemá za to, že by právní regulace vyplývající z napadeného OOP byla pro navrhovatelky nepřiměřená. Ani tento návrhový bod proto není důvodný.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

27. Jak vyplývá z výše uvedeného, soud neshledal důvod, pro který by měl napadené OOP zrušit. Postupoval proto podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. a návrh zamítl.
28. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelky nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměly úspěch. Úspěšnému odpůrci soud nepřiznal právo na náhradu účelně vynaložených nákladů (spočívajících zejména v nákladech na zastoupení advokátem). Odpůrce není malou obcí, která by zjevně nedisponovala odborným personálem nezbytným k obhajobě v soudním řízení, ba naopak je obcí s rozšířenou působností a (bývalým) okresním městem. Tato aktivita tedy

nepřesahuje jeho běžnou úřední činnost. Proto soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

29. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soud v tomto soudním řízení neuložil žádné povinnosti (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno.

O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů je 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 28. března 2024

Lenka Bursíková, v. r.
předsedkyně senátu