



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň Mgr. Andrey Veselé a Mgr. Jany Jurečkové ve věci

navrhovatelky: **České přístavy, a. s.**, IČO: 452 74 592
sídlem Jankovcova 1627/16a, 170 00 Praha 7

proti
odpůrci: **Magistrát hlavního města Prahy**
sídlem Mariánské náměstí 2/2, 110 00 Praha 1

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy vydaného odpůrcem ze dne 18. 4. 2023,
čj. MHMP-809051/2023/O4/Kf,

takto:

- I. Opatření obecné povahy Magistrátu hlavního města Prahy, Odboru pozemních komunikací a drah, ze dne 18. 4. 2023, čj. MHMP-809051/2023/O4/Kf, se ruší ke dni 30. 9. 2024.
- II. Odpůrce je povinen zaplatit navrhovatelce náhradu nákladů řízení ve výši 5 000 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám navrhovatelky.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Navrhovatelka se podaným návrhem domáhá zrušení opatření obecné povahy vydaného Magistrátem hlavního města Prahy, odborem pozemních komunikací a drah (dále též „odpůrce“) ze dne 18. 4. 2023, čj. MHMP-809051/2023/O4/Kf (dále též „OOP“).
2. Napadené opatření vydal odpůrce jako příslušný správní úřad dle § 124 odst. 6 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“), a dle § 40 odst. 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), a v souladu s § 171 a 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Podle § 77 odst. 1 písm. c), § 77 odst. 5 a § 78 zákona o silničním provozu stanovil odpůrce Napadeným opatřením místní úpravu provozu na pozemních komunikacích spočívající v umístění a úpravách dopravního značení na komunikacích Vaníčkova, Roentgenova, Zahradníčkova, Bělohorská, Kukulova a Bucharova za účelem doplnění omezení vjezdu nákladních automobilů s celkovou hmotností nad 12 tun na území městských částí Praha 5, 6 dle přiložené dokumentace dopravního značení.
3. Odpůrce tak učinil na základě oznámení návrhu opatření obecné povahy pro stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích ze dne 21. 2. 2023, čj. 376766/2023/O4/Kf, po projednání s dotčeným orgánem Policie České republiky, Krajského ředitelství Policie hl. m. Prahy, odboru služby dopravní policie.
4. Toto opatření má být dle jeho odůvodnění realizováno v koordinaci s již vydaným stanovením místní úpravy provozu č.j. MHMP-1855320/2022/04/Kf ze dne 23. 1. 2023 („OOP ze dne 23. 1. 2023“), které však bylo zrušeno rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2024, č. j. 18 A 2/2024-36 a to ke dni 30. 9. 2024.

II. Obsah návrhu a vyjádření odpůrce

5. Navrhovatelka ve svém návrhu předslala, že návrhové body jsou provázány s návrhovými body vztahujícími se k OOP ze dne 23. 1. 2023.
6. Navrhovatelka předně namítala, že **závazná část přijatého opatření je neurčitá**, jelikož v ní není nijak specifikováno, o jaké zákazy se jedná a kde mají tyto zákazy platit, pouze je řečeno, že jde o omezení vjezdu nákladních automobilů s celkovou hmotností nad 12 t s informací, že jde o zákaz vjezdu nákladních automobilů, a to na území městských částí Praha 5 a 6. Upřesnění umístění jednotlivých zákazů je však uvedeno až v odůvodnění opatření.
7. Tato elementární náležitost však měla být přímo v závazné části opatření, aby z opatření bylo zřejmé, jaké konkrétní ulice reguluje. Podstatou každého opatření obecné povahy dle § 173 odst. 3 správního řádu je vždy konkretizace zákonných povinností, které má odpůrce v opatření v mezích zákona (byť vůči jednotlivým subjektům neadresně) určit. Na obsahovou strukturu opatření obecné povahy lze proto přiměřeně klást judikatorní požadavky na strukturu obsahu odůvodnění správních rozhodnutí. Výrokovou část, resp. závaznou část opatření tak nelze bez dalšího dotvářet odkazem na odůvodnění, takový způsob stylizace úředních písemností je nezákonný. Nadto v řízení o vydání opatření obecné povahy jsou i písemnosti doručovány neadresně (veřejnou vyhláškou), už jen proto má být potenciálním

adresátům zcela zřejmé, co je předmětem návrhu a potažmo pak výsledného opatření, v opačném případě není z materiálního hlediska zajištěna srozumitelnost postupu odpůrce.

8. Navrhovatelka dále namítla **nepřezkoumatelnost opatření pro nedostatek odůvodnění** a to z následujících důvodů: přijetí opatření nemá základ v žádných relevantních a ověřitelných podkladech, nebylo nijak blíže specifikováno, proč zrovna uvedené ulice podléhají dopravnímu omezení, v odůvodnění se odpůrce na str. 2 zmiňuje pouze letmo o analýze společnosti CEDA Maps a.s., což je zcela nedostačující.
9. K tomu pak v OOP zcela absentuje jakýkoliv údaj o tom, jak významný imisní příspěvek k překročení imisního limitu představuje silniční automobilová doprava, natož aby bylo vyjasněno, jaký podíl z celkové dopravy připadá na nákladní vozidla nad 12 t. Opatření je proto nepřezkoumatelné, neboť základní východisko, ze kterého odpůrce vyšel, není podloženo ani elementárními fakty či údaji o území, natož tzv. „tvrdými daty“ z oficiálních zdrojů (souhrnná data o dopravě, směrové dopravní průzkumy atd.).
10. Konstantní judikatura (nejen) ve věci přezkumu tzv. protipandemických opatření přitom jednoznačně požaduje, aby důvodnost přijatých opatření byla podložena alespoň základními podklady, nadto tzv. protipandemická opatření z let minulých byla převážně vydávána v časové tísní, na rozdíl od nyní napadeného opatření, které mohl odpůrce dostatečně zpracovat a promyslet. Tím spíše tak z těchto elementárních požadavků na odůvodnění návrhu a následně pak přijatého opatření nelze slevit.
11. Navrhovatelka má dále za to, že odůvodnění mělo být vztaženo ke všem jednotlivým omezením zvlášť, a to po zhodnocení jejich individuálního dopadu pro daný průjezdní úsek a jeho blízké okolí. Vzhledem k tomu, že opatření v návaznosti na OOP čítá celý systém zákazů na řadě různých míst po celé Praze, odpůrce vydal svou povahou hromadná opatření, která jsou z hlediska právní formy obdobou tzv. společného rozhodnutí správního orgánu (§ 140 odst. 7 správního řádu per analogiam). Této souhrnné povaze opatření pak musí odpovídat i odůvodnění obou opatření, ve kterých musejí být jednotlivé zákazy v patřičném detailu vyhodnoceny samostatně a individuálně.
12. Navrhovatelka dále namítla nepřezkoumatelnost opatření pro nesrozumitelnost. Přijaté dopravní opatření zjevně nelze chápat izolovaně, ale má význam až v kontextu širších dopravních vztahů na celém území hlavního města Prahy. Aby byly návrh opatření a z něj vzešlá opatření srozumitelné, zcela zjevně měly zahrnovat souhrnný a detailní podklad, který by vypovídal o komplexní situaci omezení průjezdů v Praze. Běžný adresát opatření se tak v minimalistické podobě opatření nemůže zorientovat, ostatně zcela úsporný byl v tomto ohledu i návrh opatření, což byla s největší pravděpodobností i příčina toho, proč přijaté opatření zůstalo dotčenou veřejností či soukromými subjekty v podstatě zcela nepovšimnuto. Ani navrhovatelka pak z tohoto důvodu nebyla vůbec s to náležitě vyhodnotit dopady a důsledky pro logistiku pozemní dopravy navázané na jí provozované přístavy. Minimálně ve vztahu k přístavům provozovaným navrhovatelkou, měly být výslovně vymezeny příjezdové trasy do zmíněných přístavů, existence a dopravní význam uvedených přístavů jsou v rámci dopravních souvislostí hlavního města Prahy dlouhodobě známé.
13. Ve dalším návrhovém bodě namítla **rozpor opatření s ochranou veřejného zájmu** - rozvoj sítě TEN-T, dohoda AGN a z toho vzešlými požadavky na obsluhu navrhovatelem obsluhovaných přístavů dle zákona o vnitrozemské plavbě. Navrhovatelka předesílá, že je na základě příslušných rozhodnutí Státní plavební správy provozovatelem pozemních částí veřejných přístavů Praha Holešovice, Praha Libeň, Praha Smíchov a Praha Radotín.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

14. Veřejný přístav Praha Smíchov je jako součást Labsko-vltavské vodní cesty zařazen do systému transevropsky nejdůležitějších dopravních cest dle Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1315/2013 ze dne 11. prosince 2013, o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropské dopravní sítě a o zrušení rozhodnutí č. 661/2010/EU („nařízení TEN-T“) a jako takový je zařazen do globální sítě TEN-T v souladu s přílohou č. II nařízení TEN-T. Česká republika je povinna na základě nařízení TEN-T spolu s ostatními členskými státy síť TEN-T a její jednotlivé součásti intenzivně rozvíjet. Globální síť TEN-T (do které je zařazen veřejný přístav Praha Smíchov) má být podle nařízení TEN-T dobudována do roku 2050. Taktéž přístav Praha Holešovice je dle přílohy II bodu 2 nařízení TEN-T součástí hlavní sítě TEN-T. Jako takový má tento přístav nejvyšší strategický význam na tuzemské i evropské úrovni. Přístav Praha Libeň a Praha Radotín jsou pak též součástí globální sítě TEN-T podle nařízení TEN-T.
15. Nařízení TEN-T jako jednu ze základních priorit pro provoz a rozvoj sítě TEN-T ukládá zajistit napojení jeho součástí na jiné druhy dopravy [srov. např. čl. 4 písm. b) bod iii., čl. 5 odst. 1 písm. b) nebo čl. 10 odst. 1 písm. b) ve spojení s čl. 6 odst. 3 Nařízení TEN-T], a to tedy zejména na tu silniční a železniční. Nařízení TEN-T předpokládá pro přístavy v síti TEN-T zajištění překladů zboží a materiálu v objemu 500 tis. tun za rok. Podstatné je dále zmínit, že nákladní silniční doprava využívá zcela dominantně právě ty komunikace, na kterých jsou v rámci přijaté místní úpravy provozu příslušné zákazy.
16. Česká republika své závazky vyplývající z Nařízení TEN-T promítla do Politiky územního rozvoje ČR jakožto nejvyššího a nejvýznamnějšího dokumentu územního plánování:
 - a) Vnitrozemské říční přístavy v Praze jsou v čl. 130 PÚR zařazeny do sítě veřejných terminálů a přístavů s vazbou na logistická centra („VTP“), jejichž podstatou je (a PÚR toto výslovně zdůrazňuje) propojení jednotlivých druhů dopravy: „Síť VTP umožní optimalizovat silniční dopravu a uplatnit princip komodality (účinné využívání různých druhů dopravy provozovaných samostatně nebo v rámci multimodální integrace za účelem dosažení optimálního a udržitelného využití zdrojů).“
 - b) S ohledem na skutečnost, že předmětem činnosti VTP je logistika, je samozřejmé, že se jedná i o dopravu nákladní a nezbytným zejména – avšak nejen – silničním napojením dle PÚR se rozumí napojení i pro těžkou nákladní dopravu.
17. Opatření je dle názoru navrhovatele v rozporu s čl. 15 odst. 1 nařízení TEN-T, dle kterého: „Členské státy zajistí, aby vnitrozemské přístavy byly propojeny se silniční nebo železniční infrastrukturou“. Navrhovatel v této souvislosti odkazuje na rozsudek Soudního dvora Evropské unie C-229/21 ze dne 16.6.2022 ve věci Port de Bruxelles SA a Région de Bruxelles-Capitale (ECLI:EU:C:2022:471), dle jehož právní věty: „Článek 15 odst. 1 nařízení TEN-T musí být vykládán v tom smyslu, že pokud je vnitrozemský přístav, který je součástí globální sítě ve smyslu čl. 6 odst. 1 a 2 tohoto nařízení, napojen jak na silniční, tak na železniční dopravní infrastrukturu, brání až na výjimečné okolnosti tomu, aby bylo jedno z těchto dvou typů spojení zrušeno. Za takové okolnosti nelze považovat nedostatečnou údržbu dotčeného spojení vyplývající z porušení tohoto ustanovení nebo hospodářské zhodnocení pozemků zabraných touto infrastrukturou.“ (zvýrazněno dodatečně).
18. Silniční propojení zmíněných přístavů je přijatým dopravním opatřením narušeno do té míry, že uvedené přístavy nejsou způsobilé plnit cíle stanovené nařízením TEN-T. Odpovídající dopravní napojení přístavů v síti TEN-T, které mají zajišťovat plnění cílů a úkolů sítě TEN-T, tak musí být zajištěno pro všechny druhy vozidel, zejména pro nákladní vozidla a také pro

vozidla nadrozměrná. Takové dopravní napojení musí umožnit provedení překládky v objemu minimálně 500 tis. tun za rok, a tedy umožnit nejenom občasný fyzický průjezd nákladních vozidel, nýbrž vytvářet infrastrukturu pro efektivní zajišťování velkých objemů přepravy. Opatření tento cíl zcela pomíjí a v důsledku opatření nelze tyto požadavky naplnit.

19. Přístavy navrhovatelky dále plní úkoly dle zákona o vnitrozemské plavbě v návaznosti na Evropskou dohodu o hlavních vnitrozemských vodních cestách mezinárodního významu ze dne 19. ledna 1996 („AGN“) a v návaznosti na Evropskou dohodu o nejdůležitějších trasách mezinárodní kombinované dopravy a souvisejících objektech ze dne 1. ledna 1991 („AGTC“).
20. Navrhovatelkou provozované přístavy jsou zároveň přístavy s tzv. ochrannou funkcí (vyjma přístavu Praha Radotín) dle zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě. Nezbytným předpokladem pro plnění této ochranné funkce je i zajištění bezproblémového vjezdu do přístavu jakoukoliv těžkou technikou, včetně např. vozidel dopravujících do přístavu lodě nebo jeřábů pro jejich přeložení na vodu. Dopravní napojení přístavů tak musí odpovídat i těmto zákonným požadavkům. Kupříkladu dle § 9c odst. 3 písm. a) a b) vyhlášky č. 222/1995 Sb., o vodních cestách, plavebním provozu v přístavech, společné havárii a dopravě nebezpečných věcí veřejný přístav musí umožňovat vytažení malých plavidel z vody a jejich spuštění do vody s přístupem z pozemní komunikace a vytvářet podmínky pro výkon zpracovatelských činností přímo v přístavu.
21. V další bodě navrhovatelka namítala, že odpůrce vydáním opatření **překročil zákonem vymezenou působnost** a jednal *ultra vires*. S poukazem na čl. 2 odst. 3 Ústavy a § 2 odst. 2 správního řádu uváděla, že účelem zákona o silničním provozu i zákona o pozemních komunikacích je ochrana veřejného zájmu na bezpečnosti a plynulosti silniční dopravy. Toto základní východisko platí i pro nástroje veřejnoprávní regulace, které jsou v daných zákonech obsaženy. Vydávání opatření obecné povahy o místní úpravě silničního provozu dle § 77 zákona o silničním provozu proto slouží k regulaci dopravního toku za účelem zajištění bezpečnosti a plynulosti silniční dopravy. Účel deklarovaný odpůrcem na str. 2 a 3 opatření je zcela jiný. Fakt, že vydané opatření je fakticky environmentálním opatřením, plyne též z navrhovatelkou poukazovaného konstatování odpůrce na str. 3 odůvodnění. Smyslem přijatého opatření je tak dle výslovného záměru odpůrce dominantně ochrana ovzduší širšího centra hlavního města Prahy před znečištěním vyvolaným nákladní dopravou, potažmo pak ochrana před hlukem a vibracemi způsobenými nákladní dopravou. K ochraně dotčených území před nadměrným znečištěním ovzduší jsou však určeny právní nástroje zakotvené v zákoně č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o ochraně ovzduší“), které jsou v gesci Ministerstva životního prostředí. Problematika ochrany veřejného zdraví je pak na základě zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, doménou Ministerstva zdravotnictví.
22. Navrhovatelka tvrdila, že dle deklarovaného smyslu, rozsahu a účelu opatření měla být tato forma veřejnoprávní regulace provedena zásadně v režimu zákona o ochraně ovzduší a pomocí jiného právního nástroje, konkrétně pomocí institutu nízkoemisních zón dle § 14 uvedeného zákona, který přiblížila i s poukazem na znění zvláštní části důvodové zprávy k naposledy uvedenému ustanovení. Opatření fakticky supluje institut nízkoemisní zóny. Tyto instituty však nelze zaměňovat, neboť mají odlišný účel a především rozdílné zákonné předpoklady pro jejich uplatnění. Vymezení nízkoemisní zóny je výslovně limitováno v § 14 odst. 3 zákona o ochraně ovzduší, jde-li o její vymezení na průjezdním úseku dálnice či silnice, a to s ohledem na existenci alternativní objízdné trasy (v tomto ohledu poukazovala navrhovatelka na důvodovou zprávu k zákonu č. 86/2002 Sb.). Vydáním opatření dle § 77 zákona o silničním

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

provozu tak odpůrce u tzv. tvrdých zákazů vjezdu obešel minimálně tento kategorický zákonný požadavek na zajištění obdobného dopravního spojení. S ohledem na strukturu komunikační sítě pražské silniční dopravy je pak zřejmé, že nízkoemisní zónu okolo pražských přístavů Smíchov, Holešovice a Libeň vůbec nelze vyhlásit s ohledem na konfiguraci páteřních komunikací, které jsou z hlediska pozemní obsluhy přístavů dopravně nenahraditelné.

23. Za další důvod, proč nebylo možné přijmout předmětné dopravní opatření, navrhovatelka označila plošnost regulace, kdy se systémem zákazů *de facto* vytváří souvislé dopravně regulované území. I tato skutečnost svědčí o tom, že opatření fakticky supluje environmentální opatření ve formě nízkoemisní zóny, které jsou vždy vymezeným územím, na rozdíl od zákazové značky, regulující pouze průjezd silničních vozidel určitým směrem po určité vymezené komunikaci.
24. Navrhovatelka dále namítala, že Napadené opatření je neproporcionální, jelikož stanovená omezení nekorelují s deklarovaným cílem opatření, tj. minimalizovat negativní vlivy silniční nákladní dopravy na kvalitu života a zdraví obyvatel Prahy. Zvolené prostředky v opatření nemohou způsobit dosažení zamýšleného cíle, a to jak pokud jde o nadměrné emise znečišťujících látek, tak i hlukové zatížení okolního prostředí. Emisní i hlukové zatížení dotčených oblastí totiž vůbec nekoreluje s velikostí a typem vozidla. Tato souvztažnost není dána; míru zátěže pro okolí, kterou představují projíždějící vozidla, determinuje zcela dominantně řada jiných faktorů nežli velikost a typ těchto vozidel (stáří vozidel, jejich pohon, a významně též především kategorizace vozidel dle emisních norem EURO či celá řada jiných faktorů), které nebyly a ani nemohly být vzaty v potaz. Omezení by mělo být teoreticky vztaženo na starší vozidla s horší emisní kategorizací, jak plyne z důvodové zprávy k novelizaci provedené zákonem č. 86/2002 Sb.
25. Navrhovatelka dále brojila proti neexistenci alternativních příjezdových tras pro silniční nákladní dopravu do přístavů. Místní úprava silničního provozu představuje faktickou uzávěru pro vjezd nákladních vozidel do celého území, kde se nacházejí jí provozované přístavy, a to bez alternativních pozemních tras. Alternativní dopravní řešení totiž odpůrce nabízí nanejvýše k objíždce hlavního města Prahy, nikoli jako alternativní příjezd do lokalit, okolo kterých je osazen tzv. tvrdý zákaz vjezdu. Nedořešení alternativních příjezdových tras do přístavů je rovněž z pohledu proporcionality zásadní vadou Napadeného opatření.
26. Ani odkaz na institut výjimek z dopravního značení dle § 77 odst. 7 zákona o silničním provozu není dle navrhovatelky řešením, které by ospravedlnilo přijaté opatření.
27. Účelu opatření mohlo být rovnocenně dosaženo méně invazivními způsoby omezení dopravy. např. snížení rychlosti v obydlených úsecích komunikací apod., právní předpisy v oblasti regulace silničního provozu zjevně nabízejí značnou variabilitu různých omezení a připouštějí jejich kombinaci. Právě vhodnou kombinací těchto parametrů mohl odpůrce vydefinovat omezení adresněji, a zároveň zátěž zakotvených omezení rozložit rovnoměrnějším způsobem. Pokud tak neučinil, jde dle navrhovatelky zjevně o neproporcionální řešení.
28. Navrhovatelka navrhla, aby soud rozsudkem Napadené opatření obecné povahy zrušil, a to ke dni právní moci rozsudku soudu.
29. Odpůrce ve svém vyjádření ze dne 23. 5. 2024 s návrhem nesouhlasil. V návaznosti na rekapitulaci průběhu řízení vyústivšího ve vydání Napadeného opatření uvedl, že se v něm

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

námítkami, ze kterých plynul obecný nesouhlas navrhovatelky s omezením vjezdu nákladních automobilů nad 12 tun na vybraná území hl. m. Prahy z důvodu negativního dopadu tohoto záměru do její podnikatelské činnosti, náležitě zabýval a v souladu s § 172 odst. 5 správního řádu o nich rozhodl. Některým námítkám bylo vyhověno zcela, jiným částečně nebo byly zamítnuty.

30. Dopravní obsluha všech navrhovatelkou spravovaných přístavů vozidly těžké nákladní dopravy je nadále umožněna, stejně jako propojení jednotlivých přístavů mezi sebou navzájem.
31. Odpůrce vydáním Napadeného opatření zohlednil veřejný zájem reprezentovaný požadavky občanů na zdravé životní prostředí a dále zájem správců komunikací na řádném technickém stavu místních komunikací, které nebudou poškozovány tranzitní nákladní dopravou, a policejních orgánů na bezpečnost a plynulost provozu, která je zbytnou nákladní dopravou zejména v zastavěných územích obce zbytečně ohrožována. Nelze nijak zpochybnit, že provoz těžkých nákladních vozidel významným způsobem zatěžuje okolí pojížděných komunikací, snižuje kvalitu bydlení v nemovitostech se u nich nacházejících, má celkově nepříznivý dopad na životní prostředí v dotčené oblasti a bezesporu negativně ovlivňuje stavební stav komunikací, jakož i bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích.
32. Odpůrce považoval Napadené opatření za vhodné, úměrné sledovanému cíli a minimalizující zásah vůči subjektům, které budou tímto opatřením omezeny. Dodal, že na základě Napadeného opatření provedla Technická správa komunikací hl. m. Prahy, a.s. na přelomu června a července 2023 osazení příslušného dopravního značení na dotčených pozemních komunikacích.
33. Odpůrce závěrem poukázal na to, že součástí předkládaného spisového materiálu je rovněž další opatření obecné povahy č.j. MD-29016/2022-930/7 ze dne 21. 6. 2023, jež s předmětem Napadeného opatření úzce souvisí a doplňuje ho, a je tak předloženo společně s podklady, o které se odpůrce při svém rozhodování opíral.

IV. Posouzení návrhu Městským soudem v Praze

34. Soud má za to, že Napadené opatření je opatřením obecné povahy, a to s odkazem na § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu, dle kterého je opatření nařizované postupem § 77 tohoto zákona vydáváno právě uvedenou formou. Návrh je přípustný a věcně projednatelný. V případě Napadeného opatření jsou podle soudu splněny rovněž ostatní podmínky řízení, včetně aktivní procesní legitimace navrhovatelky.
35. Judikatura správních soudů dlouhodobě v případě přezkumu návrhů na zrušení místní úpravy provozu připouští možnost zásahu i do jiných práv než práva vlastnického, zejména do práva svobodně podnikat (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 3/2008 - 100, č. 1794/2009 Sb. NSS, či ze dne 18. 7. 2012, 1 Aos 1/2012 - 30, č. 2709/2012 Sb. NSS). Potencialita dotčení navrhovatelky na jejich právech je tedy dle přesvědčení soudu zjevná již z povahy, resp. předmětu a obsahu dané regulace, v důsledku níž došlo k zásahu do práv navrhovatelky.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

36. Návrh je třeba považovat za včasný. Napadené opatření bylo vydáno dne 18. 4. 2023 a na úřední desce odpůrce bylo zveřejněno dne 19. 4. 2023. V souladu s § 173 odst. 1 správního řádu pak nabylo účinnosti patnáctý den od jeho zveřejnění na úřední desce odpůrce, tedy dne 5. 5. 2023. Návrh na jeho zrušení tak byl podán ve lhůtě předpokládané v § 101b odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 40 odst. 3 s. ř. s.
37. Soud následně přezkoumal Napadené opatření v řízení podle části třetí, hlavy II, dílu 7, § 101a a násl. s. ř. s., a to v mezích uplatněných návrhových bodů, vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření, a dospěl k závěru, že návrh je důvodný.
38. O věci samé soud rozhodl bez nařízení jednání v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť účastníci na nařízení jednání ve věci netrvali (souhlas odpůrce s rozhodnutím bez jednání v souladu s § 51 odst. 1 větou druhou s. ř. s. presumoval, navrhovatelka s takovým postupem výslovně souhlasila již v návrhu), a pro rozhodnutí bez jednání byly též splněny rovněž podmínky uvedené v § 51 odst. 2 ve spojení § 76 odst. 1 a § 101b odst. 4 s. ř. s.
39. Soud předesílá, že Napadené opatření je doplněním OOP ze dne 23. 1. 2023, na které ve svém odůvodnění odkazuje. Napadené opatření v podstatě neobsahuje žádné odůvodnění, kromě sdělení, že *mezitím správní orgán dne 13. 1. 2023 obdržel výstupy z analýzy společnosti CEDA Maps a.s., kterou v souvislosti s řešenou problematikou omezení vjezdu těžkých nákladních vozidel na území hl. m. Prahy objednal žadatel, a která byla provedena pomocí routovacích nástrojů s cílem nalezení nežádoucích tranzitních průjezdů skrze širší centrum města. Na základě výstupů z této analýzy se tímto navrhuje realizovat zákaz vjezdu nákladních automobilů nad 12 t doplněním příslušného zákazového dopravního značení rovněž na komunikace Vaníčková, Roentgenova a Zahradníčkova, neboť algoritmus navigačních, trasovacích a plánovacích aplikací našel tyto komunikace jako potenciální objízdné trasy komunikací, na nichž byl zákaz vjezdu těžkých nákladních vozidel předchozím opatřením stanoven (Strahovský tunel, Podbělohorská, Plzeňská).*
40. OOP ze dne 23. 1. 2023 bylo zrušeno osmnáctým senátem rozsudkem ze dne 23. 4. 2024, č. j. 18 A 2/2024-36, pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů.
41. Osmnáctý senát dále dospěl k závěru, že odpůrce byl k vydání OOP ze dne 23. 1. 2023 nadán pravomocí a působností vyplývající z § 124 odst. 6 a § 77 odst. 1 písm. c), odst. 5 a § 78 odst. 2 silničního zákona a § 40 odst. 7 zákona o pozemních komunikacích, a to ve spojení s § 31 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hlavním městě Praze“). Osmý senát s takovým posouzením zcela souhlasí a má za to, že obdobné platí pro odpůrce i ohledně Napadeného opatření.
42. Podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu „[m]ístní 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“.
43. Dle věty první § 77 odst. 5 téhož zákona „[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“.
44. Podle § 124 odst. 6 téhož zákona „[o]becní úřad obce s rozšířenou působností stanoví místní a přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích na silnici II. a III. třídy, místní komunikaci a veřejně přístupné účelové komunikaci a užití zařízení pro provozní informace na

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

silnici II. a III. třídy, místní komunikaci a veřejně přístupné účelové komunikaci. Místně příslušný je obecní úřad obce s rozšířenou působností, v jehož územním obvodu se pozemní komunikace nachází“.

45. Podle § 40 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích platí, že „[s]tátní správu ve věcech dálnice, silnice, místní komunikace a veřejné účelové komunikace vykonávají silniční správní úřady, kterými jsou Ministerstvo dopravy, krajský úřad, obecní úřad obce s rozšířenou působností a obecní úřad, celní úřad a újezdní úřad“.
46. Ustanovení § 40 odst. 3, 4 a 5 tohoto zákona rozlišují kompetence krajského úřadu, orgánu obce s rozšířenou působností a obecního úřadu.
47. Podle § 40 odst. 7 tohoto zákona věty první „[j]de-li o věc, jež se má uskutečnit v územním obvodu dvou nebo více silničních správních úřadů, provede řízení a vydá rozhodnutí nejbližší společně nadřízený správní orgán“.
48. Přitom platí, že dle § 31 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze „[o]rgány hlavního města Prahy vykonávají přenesenou působnost, která je zvláštním zákonem svěřena orgánům obcí, orgánům obcí s pověřeným obecním úřadem a orgánům obcí s rozšířenou působností, není-li dále stanoveno jinak“.
49. Podle § 32 odst. 2 téhož zákona „[o]rgánům městských částí lze v mezích zákona svěřit Statutem přenesenou působnost, která je zvláštním zákonem svěřena orgánům obcí, orgánům obcí s pověřeným obecním úřadem nebo orgánům obcí s rozšířenou působností, není-li dále stanoveno jinak“. Okruh těchto záležitostí je upraven v návaznosti na § 4 Statutu hlavního města Prahy v jeho příloze č. 4. Mezi jinými je v příloze č. 4 Statutu hlavního města Prahy zmíněna agenda dle § 124 odst. 6 zákona o silničním provozu, konkrétně stanovování místní a přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích a užití zařízení pro provozní informace na silnici III. třídy, místní komunikaci, s výjimkou vozovek místních komunikací I. třídy [viz položka 25. písm. f)].
50. Za situace, kdy se Napadené opatření, resp. v něm obsažená regulace právních vztahů veřejného práva, týkala kromě vozovek místních komunikací I. třídy i otázek v působnosti orgánů městských částí, avšak současně se jednalo o problematiku dotýkající se území více městských částí hlavního města, byl odpůrce oprávněn vydat takové opatření upravující stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích nejen ve vztahu k místním komunikacím I. třídy v jeho působnosti, ale v souladu s právním názorem vysloveným v připomínaném rozsudku s oporou v ustanovení § 40 odst. 7 zákona o pozemních komunikacích rovněž ve vztahu k místním komunikacím II. třídy v působnosti orgánů dotčených městských částí.
51. Osmnáctý senát následně s odkazem na ust. § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu, dle kterého se dopravní značky „[s]mějí užívat jen v takovém rozsahu a takovým způsobem, jak to nezbytně vyžaduje bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích nebo jiný důležitý veřejný zájem“ dovedl, že opatřením obecné povahy stanovujícím místní úpravu silničního provozu dle § 77 a § 78 zákona o silničním provozu může být do práv dotčených osob zasahováno nejen za účelem zajištění ochrany tohoto zájmu, ale i za účelem ochrany jiného kvalifikovaného dílčího veřejného zájmu.
52. Osmnáctý senát následně vyslovil závěr, že odpůrce z mezí pravomoci a působnosti nevybočil ve smyslu formálním, nelze jeho stanovisko ještě zaměňovat se závěrem, že Napadeným opatřením odpůrce nepřipustně neomezil práva navrhovatelky, a nevybočil tak z mezí svěřené

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

působnosti ve smyslu materiálním. Aby však soud mohl kvalifikovaně posoudit, zda odpůrce vydáním Napadeného opatření, kterým za účelem ochrany ovzduší, resp. veřejného zdraví (jak tvrdí navrhovatelka), plošně zakázal vjezd nákladních automobilů s celkovou hmotností nad 12 tun na vybraná území hlavního města Prahy (kombinace zákazu transitní dopravy a „tvrdého“ zákazu), přijal řešení, jež je v souladu s hmotným právem a představuje proporcionální řešení konfliktu střetávajících se práv, resp. zda z výše naznačených důvodů s ohledem na konkrétní rozsah a způsob stanovené regulace z mezí své působnosti fakticky nevybočil, resp. nezasáhl do působnosti jiného orgánu, muselo by Napadené opatření dostát požadavkům kladeným ustálenou rozhodovací praxí správních soudů na odůvodnění opatření obecné povahy vydávaného v režimu § 77 a § 78 zákona o silničním provozu a jeho dostatečnou oporu v obsahu správního spisu.

53. Následně se osmnáctý senát s námitkami navrhovatelky ztotožnil, a seznal, že zásadní vady Napadeného opatření spočívající v nedostatku jeho odůvodnění mu bránily ve věcném posouzení námitek zpochybňujících samotnou substantivní zákonnost opatření a proporcionalitu jím vyvolaného zásahu do právní sféry navrhovatelky.
54. Osmý senát má za to, že s ohledem na subsidiární funkci Napadeného opatření ve vztahu k OOP ze dne 23. 1. 2023, stejné závěry nutno učinit i o Napadeném opatření.
55. Osmnáctý senát pak dospěl k závěru, že odpůrce nedostál svým povinností ohledně odůvodnění Napadeného opatření, a to popsat, jaké skutečnosti jej vedly k jeho vydání, z jakých podkladů tyto skutečnosti zjistil, úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a jak se vypořádal s námitkami navrhovatelky a s jí předestřenými otázkami, přičemž byl povinen provést a v odůvodnění opatření obecné povahy také náležitě zachytit takové úvahy, jimiž byl při volbě přijatého řešení veden, včetně úvah týkajících se proporcionality zvoleného řešení umožňujících věcný přezkum i těchto otázek správním soudem.
56. Dále osmnáctý senát uvedl, že obsah správního spisu umožňuje přijmout závěr, že odpůrce vydal Napadené opatření výlučně s cílem chránit jiný důležitý veřejný zájem, jímž je ochrana ovzduší širšího centra hlavního města Prahy, potažmo ochrana před hlukem a vibracemi způsobenými těžkou nákladní dopravou na území řady městských částí, což je ve světle výše popsaných východisek relevantní a klíčové nejen z pohledu požadavků kladených na odůvodnění Napadeného opatření v souvislosti s proporcionalitou zvoleného řešení, ale zprostředkovaně i pro otázku event. navrhovatelkou tvrzeného vybočení z mezí působnosti.
57. Osmnáctý senát pak přisvědčil navrhovatelce potud, že důvody, pro které odpůrce Napadené opatření vydal, nemají dostatečnou oporu v obsahu soudu předloženého správního spisu a dále uvedl, že obsah odůvodnění Napadeného opatření ani obsah správního spisu neumožňuje odpovědně učinit závěr, že se odpůrce relevantně zabýval tím, do jaké míry se na nežádoucím dotčení jím chráněného zájmu podílí ve vztahu k jím řešeným komunikacím, resp. jím řešenému území, právě ten způsob dopravy, který takto přísně reguluje. Obsah odůvodnění Napadeného opatření a obsah předloženého správního spisu neumožnilo soudu posoudit, zda odpůrcem zvolené řešení je nejen způsobitelné dosáhnout sledovaného cíle, ale zda by také obstálo v dalších krocích posuzování jeho proporcionality, pokud jde o jeho potřebnost, naplnění požadavku minimalizace zásahů do práv adresátů a nemožnost dosažení cíle jinou mírnější regulací, a konečně přiměřenost jím vyvolávaného následku sledovanému cíli. V opatření chybí jakékoli konkrétní odůvodnění zachycující vážení a vyvažování

střetávajících se veřejných a soukromých zájmů a úvahy, jimiž byl odpůrce v tomto směru při závěru o nutnosti upřednostnit deklarovaný veřejný zájem veden.

58. Jelikož Napadené opatření na OOP ze dne 23. 1. 2023 v podstatě odkazuje a samo žádné jiné odůvodnění neobsahuje, shora uvedené závěry osmnáctého senátu se zcela jistě musí vztahovat i na Napadené OOP.
59. Co se týče vyhotovení opatření, osmnáctý senát sdílel výhrady navrhovatelky k nižší přehlednosti, resp. nižší míře uživatelské přívětivosti konstrukce výroku a odůvodnění Napadeného opatření. Dále však uvedl, že ale nemá na rozdíl od ní za to, že by bylo opatření bez dalšího zcela nesrozumitelné či že by bylo ve své závazné části absolutně neurčité. V důsledku odkazu na nedílnou součást opatření ve formě přiložené dokumentace dopravního značení nicméně není opatření bez dalšího neurčité či nesrozumitelné v takové míře, jež by sama o sobě vyžadovala kasační zásah soudu.
60. Osmý senát rovněž v tomto ohledu uvádí, že tyto závěry s ohledem na obdobnou konstrukci Napadeného opatření nutno vztáhnout i na Napadené opatření.
61. Osmnáctý senát pak shrnul, že tento nedostatek důvodů OOP ze dne 23. 1. 2023 soudu brání uzavřít také o tom, zda odpůrce při vydání Napadeného opatření z mezí své působnosti s ohledem na konkrétní rozsah a způsob stanovené regulace fakticky nevybočil, pokud svým opatřením (jsa veden zájmem na ochraně veřejného zdraví a ochraně před hlukem a znečištěním) fakticky usiloval nejen o zamezení pohybu vozidel po dotčených komunikacích, ale usiloval o faktické zamezení vjezdu a pohybu nákladních vozidel s celkovou hmotností nad 12 tun v rozsáhlém území hlavního města Prahy. Vedle řady dílčích zmínek odpůrce v odůvodnění Napadeného opatření nasvědčuje tomu, že ve skutečnosti bylo cílem odpůrce plošně regulovat vjezd a pohyb těžkých nákladních vozidel na vybraných územích hlavního města (ostatně i ve výroku opatření se hovoří o omezení vjezdu těchto vozidel na vybraná území hlavního města Prahy), i obsah připomínané analýzy založené v souboru písemností pod položkou č. 8 správního spisu, jež naznačuje, že smyslem opatření (přínejmenším jedním z cílů) je zabránění pohybu vozidel ve vnitřních oblastech města.
62. Osmnáctý senát s navrhovatelkou souhlasil, že byla-li ve skutečnosti cílem OOP ze dne 23. 1. 2023 toliko ochrana zájmu na ochraně veřejného zdraví, resp. ochrana ovzduší širšího centra hlavního města Prahy, potažmo ochrana před hlukem a vibracemi, a byla-li ve svém důsledku přijata úprava, v jejímž důsledku bylo s ohledem na plošnost regulace vytvořeno souvisle dopravně regulované území značného rozsahu, ocitá se kompetence odpůrce v napětí s kompetencí orgánů ochrany ovzduší a odpůrce čelí na první pohled legitimní výtce, že svým opatřením fakticky supluje institut nízkoemisní zóny, jež je však kromě jiného vázán na jiné podmínky uplatnění. Shora popsané nedostatky, včetně výše identifikovaných vad při doplňování důvodů vydání opatření o (ve vyjádření odpůrce tvrzené) další veřejné zájmy, jejichž ochrana měla, jak odpůrce nyní tvrdí, být rovněž důvodem vydání opatření, však soudu za dané situace neumožňovaly posoudit, zda ve skutečnosti odpůrce toliko využívá kompetence mu svěřené, nebo zda již zvoleným řešením přínejmenším materiálně zasahuje do kompetence jiného orgánu.
63. Osmý senát má za to, že rovněž v tomto ohledu nutno tyto závěry s ohledem na v podstatě žádné odůvodnění Napadeného opatření vztáhnout právě i na Napadené opatření.

V. Shrnutí a závěr

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

64. S ohledem na shora uvedené závěry týkající se OOP ze dne 23. 1. 2023, které je nutné vztáhnout i na vydané Napadené opatření, jakožto jeho doplnění, proto soud výrokem I. rozsudku v souladu s § 101d odst. 2 s. ř. s. zrušil Napadené opatření odpůrce, a to v celém jeho rozsahu.
65. Pokud jde o okamžik zrušení předmětného opatření, soud přihlédl k tomu, že primární OOP ze dne 25. 1. 2023 bylo zrušeno ke dni 30. 9. 2024. Z tohoto důvodu soud okamžik zrušení Napadeného opatření také posunul až na den 30. 9. 2024.

VI. Náklady řízení

66. Výrok II tohoto rozsudku je potom odůvodněn podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem proti účastníkovi, který úspěch neměl. V řízení úspěšná navrhovatelka tak má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložila, a proto jí soud právo na náhradu nákladů řízení přiznal. Tyto náklady řízení u navrhovatelky představuje toliko zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč za návrh ve věci samé, který bude ve stanovené lhůtě zaplacen odpůrcem k jejím rukám.

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 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 19. června 2024

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.