



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

navrhovatelů:

a) GARDEO s.r.o.

IČO 04373723, sídlem Zdeňka Lhoty 469, 252 28 Černošice

b) UBUD INTERIER s.r.o.

IČO 27101193, sídlem Slovenská 1867, 252 28 Černošice

oba zastoupeni JUDr. Radkou Konečnou, advokátkou
sídlím Lazarská 1718/3, 110 00 Praha

proti

odpůrci:

Městský úřad Černošice

sídlím Karlštejnská 259, 252 28 Černošice

za účasti:

1. SWIETELSKY stavební s.r.o.

IČO 48035599, sídlím Pražská tř. 495/58, 370 04 České Budějovice

2. Krajská správa a údržba silnic Středočeského kraje

sídlím Zborovská 81/11, 150 21 Praha

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 238/2024, vydaného odpůrcem dne 25. 7. 2024 pod č. j. MUCE 162057/2024 OSU, kterým se stanoví přechodná úprava provozu na pozemních komunikacích,

takto:

- I. Opatření obecné povahy č. 238/2024, vydané odpůrcem dne 25. 7. 2024 pod č. j. MUCE 162057/2024 OSU, kterým se stanoví přechodná úprava provozu na pozemních komunikacích, se dnem právní moci tohoto rozsudku ruší.
- II. Odpůrce je povinen zaplatit každému z navrhovatelů náhradu nákladů řízení ve výši 20 411,10 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich zástupkyně JUDr. Radky Konečné, advokátky.
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Navrhovatelé podali dne 2. 8. 2024 ke zdejšímu soudu návrh na zrušení shora uvedeného opatření obecné povahy (dále též „OOP“) podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“). Tím byla podle § 77 odst. 5 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), stanovena od 1. 8. 2024 do 1. 9. 2024 přechodná úprava provozu mj. na silnici č. X v Černošicích (ulice Radotínská), a to z důvodu její úplné uzavírky a zvláštního užívání.
2. Odpůrce vydal napadené OOP poté, co dne 4. 7. 2024 podala na základě plné moci společnost TOP ZNAK spol. s r. o., zastoupená Ing. Hanou Durst, kterou zmocnila osoba zúčastněná na řízení 1. (dále též „stavebník“), žádost o povolení zvláštního užívání pozemní komunikace. V žádosti je jako zhotovitel uveden odštěpný závod stavebníka Dopravní stavby STŘED. K žádosti je přiloženo dopravně inženýrské opatření (dále „DIO“) znázorňující trasu objíždky a přechodné úpravy provozu na dotčených pozemních komunikacích. Doloženy jsou rovněž souhlasy dotčených obcí, osoby zúčastněné na řízení 2. (dále též „KSÚS“) a souhlasné závazné stanovisko k přechodné úpravě dopravního značení Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Středočeského kraje (dále „policie“).
3. V odůvodnění OOP odpůrce konstatuje, že přechodnou úpravu provozu stanovil na základě návrhu společnosti „SWIETELSKY stavební, s.r.o., odštěpný závod Dopravní stavby STŘED, IČ 48035599, Sokolovská 192/79, 180 00 Praha 8“, ze dne 4. 7. 2024 po projednání s dotčenými orgány – policií z důvodu zajištění bezpečnosti silničního provozu při realizaci stavby. Stanovení přechodné úpravy je podkladem pro povolení úplné uzavírky a zvláštního užívání silnice č. X v Černošicích v úseku od železničního přejezdu P264 Černošice po OC Penny pro rekonstrukci vodovodu a povrchu komunikace. Odpůrce neshledal důvody, které by bránily stanovení přechodné úpravy provozu.

Obsah návrhu

4. Navrhovatelé namítají, že vydáním napadeného OOP dochází k úplné uzavírce silnice č. X v úseku od železničního přejezdu P264 Černošice k OC Penny z důvodu rekonstrukce vodovodu a povrchu komunikace. Oba navrhovatelé jsou přitom podnikatelé, jejichž provozovny jsou dostupné výhradně prostřednictvím silnice č. X. Jejich zákazníci tak budou muset absolvovat několikakilometrovou zájíždku za účelem návštěvy jejich

provozoven. Tím bude negativně ovlivněna výdělečnost provozu i logistika dovozu sortimentu.

5. Ve stručnosti lze návrhové body shrnout následovně (soud je rekapituluje v pořadí, jež odpovídá posloupnosti soudního přezkumu):
- i. žádost o vydání OOP byla podána neexistujícím subjektem – odštěpným závodem stavebníka Dopravní stavby STŘED, neboť tento odštěpný závod byl z obchodního rejstříku vymazán před podáním žádosti ke dni 30. 6. 2024,
 - ii. OOP je nepřezkoumatelné pro nedostatek odůvodnění, neboť z něj nevyplývá, jakými úvahami byl odpůrce při jeho vydání veden, jakož ani že by se jakkoliv zamýšlel nad ochranou zájmů třetích osob,
 - iii. OOP zcela nepřiměřeně zasahuje do práv navrhovatelů a dalších místních podnikatelů, jimž zkracuje právo svobodně podnikat; odpůrce vyšel jednostranně vstříc soukromému zájmu stavebníka, resp. investora záměru, kvůli kterému bylo OOP vydáno (přitom stav vodovodu i silnice nezavdával důvod k akutní opravě),
 - iv. odpůrce vydáním OOP nesledoval veřejný zájem a přijal extenzivní dopravní opatření, přičemž sledovaného cíle bylo možné dosáhnout alternativními řešeními (např. zavedením kyvadlové dopravy či úpravou uzavírky tak, aby bylo možné projíždět ulicí Sadová).

Vyjádření odpůrce

6. Odpůrce má napadené OOP za zákonné a vzhledem k okolnostem i za souladné se zásadou přiměřenosti. Vzhledem k § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu nemohlo být OOP veřejně projednáváno, nicméně oprava povrchu silnice a vodovodu byla řadu let na zasedáních zastupitelstva a místních komunikačních kanálech diskutována. K jednotlivým návrhovým bodům odpůrce uvádí následující:
- i. zrušením odštěpného závodu přešla jeho práva a povinnosti na stavebníka,
 - ii. odůvodnění OOP je sice stručné, ale dostačující,
 - iii. oprava vodovodu je nezbytná a ve veřejném zájmu (z důvodu stavebních prací v ulici Radotínská by ji nebylo možno realizovat později); provozovny navrhovatelů jsou mimo dopravní omezení a mají tak do nich plnohodnotný přístup směrem od Radotína,
 - iv. omezení bylo stanoveno jen v nezbytném rozsahu, jak co se týče délky uzavřené silnice (cca 450 m), tak i z hlediska časového, přičemž odpůrce přihlížel k rozsahu prováděných prací a ke značné hustotě provozu; z důvodu pohybu pracovních strojů, nutných výkopových prací a úzké silnici by byl provoz v druhém pruhu nemožný, ani ulice Sadová by nemohla být plnohodnotnou objížděnkou, neboť by neobsloužila celou uzavírku.

Vyjádření stavebníka

7. Stavebník uvádí, že stavební práce v místě uzavírky realizuje na základě smlouvy o dílo uzavřené s KSÚS a městem Černošice. Zdůrazňuje, že na načasování zahájení díla neměl faktický vliv a k jeho provádění přistoupil na výzvu smluvních partnerů. Dotčené osoby obeznamuje s rozsahem a harmonogramem prací, a to zpravidla ústně či písemností vloženou do schránky. S tvrzenou nezákonností OOP nesouhlasí z těchto důvodů:

- i. jeho odštěpný závod byl v žádosti uveden z důvodu administrativní chyby, nicméně podle § 503 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, není odštěpný závod samostatnou právnickou osobou, ale jen druhem pobočky zapsané v obchodním rejstříku; jedná-li někdo za odštěpný závod, jedná za právnickou osobou, jejíž je součástí,
- ii. s ohledem na charakter řízení je odůvodnění OOP dostačující,
- iii. tvrzení o upřednostnění soukromých zájmů investora je absurdní, neboť opravy komunikací jsou prováděny ve veřejném zájmu,
- iv. úplná uzavírka dotčených komunikací představuje vzhledem k prováděným stavebním pracím nejvhodnější řešení.

Vyjádření KSÚS

8. S podaným návrhem se neztotožňuje ani KSÚS. Dle ní napadené OOP ob stojí, neboť
 - i. odštěpný závod není samostatným subjektem a jeho zánik nemá důsledky pro třetí osoby; vnitřní organizace stavebníka nemá navenek vliv,
 - ii. v odůvodnění OOP jsou stručně shrnuty důvody, pro které odpůrce OOP vydal, a dále z něj plyne, že návrhu nikdo neoponoval; ochrana třetích osob je realizována prostřednictvím ochrany veřejného zájmu, který prosazují jednotlivé orgány veřejné moci,
 - iii. oprava vodovodu a pozemní komunikace je veřejným a veřejně prospěšným zájmem; OOP žádným způsobem do práva navrhovatelů na podnikání nezasahuje, neboť na benefit z polohy provozoven u dotčené komunikace nemají žádný právní nárok; zákonodárce předpokládá, že provoz na pozemní komunikaci může být zcela uzavřen a že z toho vzniklé ztráty nese každý subjekt sám (viz § 24 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích),
 - iv. uzavírka je stanovena jen na dobu 1 měsíce a přístup k provozovnám mají navrhovatelé zachováni; ostatní rezidenti mohou mít zájem na rychlejší opravě vodovodu a komunikace před zahájením školního roku; rekonstrukce komunikace po polovinách prodlužuje dobu výstavby, prodražuje dílo a zvyšuje nebezpečí pro účastníky silničního provozu i dělníky.

Replika navrhovatelů

9. V průběhu řízení před soudem navrhovatelé doložili listiny, které podle nich dokládají pokles tržeb z důvodu uzavírky. V případě navrhovatele a) činil pokles tržeb v období od 1. 8. do 21. 8. necelých 85 % oproti stejnému období v loňském roce (z 291 681 Kč na 46 761,10 Kč). Též dodávají, že jakkoliv je materiálně přístup od Radotína k provozovnám zachován [nikoli od Černošic, odkud zpravidla přichází většina zákazníků navrhovatele a)], je faktické značení objížďky pro klienty navrhovatelů značně zavádějící. Ve směru z Radotína je na ulici Karlická umístěna dopravní značka indikující objížďku na Černošice po ulici Zderazská, aniž by bylo uvedeno, že část obce Černošice (včetně provozoven navrhovatelů) zůstává dostupná po ulici Karlická, resp. Radotínská. Průměrný řidič nezaregistruje údaj o uzavření komunikace až za 2 300 m, natož aby si stihl představit, odkud se zákaz uplatní.

Další vyjádření ve věci

10. Odpůrce k replice navrhovatelů uvádí, že pokles příjmů navrhovatelů může být způsoben různými faktory, přičemž dopravní omezení je pouze jedním z nich. Je pravděpodobné, že každé dopravní omezení může mít vliv na tržby dotčených podnikatelů. Tento fakt proto sám o sobě nemůže být na překážku omezení dopravy z důvodu oprav silnic a infrastruktury, neboť by je nebylo možné vůbec realizovat. Na to myslel i zákonodárce úpravou v § 24 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Nadto odpůrce upozorňuje, že OOP stanovovalo přechodnou úpravu provozu v termínu od 1. 8. 2024 do 1. 9. 2024, přičemž po tomto datu je namístě návrh odmítnout pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení.
11. Rovněž KSÚS k replice navrhovatelů zdůrazňuje, že argumentace k nařízení předběžného opatření je již irelevantní, neboť spor není veden o náhradu škody. Soud nadto není arbitrem vhodnosti opatření, a proto neposuzuje, jak je uzavírka značena, jak dlouho má trvat či je organizována. Nyní již zbývá jen posoudit, zdali bylo OOP vydáno v souladu se zákonem. Replika navrhovatelů se tak mívá s podstatou sporu.
12. Navrhovatelé ve svém dalším vyjádření ještě polemizovali s argumentací odpůrce, že jimi představené varianty řešení nebyly akceptovatelné z hlediska bezpečnosti provozu. Zpochybnili též nutnost uzavřít komunikaci na 30 dnů. Tvrdili, že odpůrce dne 8. 8. 2024 změnil dopravní značení, čímž připustil, že bylo matoucí.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

13. Soud se v první řadě zabýval tím, zdali je návrh věcně projednatelný.
14. Není sporu o tom, že napadený akt je opatřením obecné povahy, které odpůrce vydal podle § 77 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu. Citovaná ustanovení předvídají stanovení přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích opatřením obecné povahy. Současně jsou na základě napadeného OOP mj. osazovány dopravní značky, z nichž plynou pro účastníky provozu odlišné povinnosti, než by je tito měli podle obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích [viz rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále „NSS“) ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008-100, č. 1794/2009 Sb. NSS].
15. Návrh byl rovněž podán včas a obsahuje všechny požadované náležitosti podle § 37 odst. 2 a 3 a § 101b odst. 1 a 2 s. ř. s.
16. Soudnímu přezkumu nebrání ani fakt, že již vypršely účinky napadeného OOP (přechodnou úpravu provozu stanovovalo od 1. 8. 2024 do 1. 9. 2024), neboť podmínkou řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je jeho existence, tj. platnost, nikoliv účinnost ke dni rozhodnutí soudu (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2021, č. j. 6 As 114/2020-63, č. 4184/2021 Sb. NSS, odst. 121, nebo rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2021, č. j. 3 As 76/2019-30, vztahující se přímo k přezkumu opatření obecné povahy, jež stanovovalo přechodnou úpravu provozu). Ze správního spisu ani z podání účastníků nevyplývá, že by napadené OOP bylo jinou procesní cestou *de iure* zrušeno. Z toho důvodu je i po konci jeho účinnosti soudně přezkoumatelné. Odpůrce se mýlí, dovozuje-li z pomnutí účinnosti OOP i konec jeho platnosti. Napadené OOP totiž i po stanovené době nadále existuje, byť již nevyvolává právní účinky (podrobněji viz v tomto odstavci citovanou judikaturu).
17. Soud dále zkoumal, zdali navrhovatelům svědčí aktivní procesní legitimace.

18. Podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části „oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.“
19. Navrhovatel tedy musí předně tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze, předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, přičemž platí, že v pochybnostech je nutno přiklonit se k přípustnosti soudní ochrany (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS).
20. K aktivní procesní legitimaci navrhovatelé uvádějí, že napadené OOP zasahuje do jejich práva svobodně podnikat, neboť omezuje přístup k jejich provozovnam prostřednictvím silnice č. X, ulice Radotínská. Navrhovatel a) konkrétně podniká v oblasti velkoobchodu a maloobchodu se zahradnickým zbožím a služeb pro zahradnictví a jeho provozovna se nachází na propachtovaných pozemcích parc. č. XA, XB, XC a XD, v katastrálním území Černošice, na adrese U Vodárny 1450, Černošice. Navrhovatel b) je podnikatelem v oblasti velkoobchodu a maloobchodu s nábytkem a provozovnou na pronajatých pozemcích parc. č. XE, XF, XG a XH, v katastrálním území Černošice. Předmět podnikatelské činnosti ani umístění provozoven navrhovatelů nebyly v řízení nikým zpochybněny, a soud je proto má za nesporné.
21. Byť odpůrce poukázal na to, že provozovny navrhovatelů jsou mimo dopravní omezení stanovené OOP, konkrétně k ulici Radotínská přiléhají až za uzavírkou severněji, považuje soud tvrzené dotčení právní sféry navrhovatelů za srozumitelné, a nikoli zjevně nemyslitelné. Navrhovatelé totiž argumentují, že většina zákazníků k nim přijíždí ze směru od Černošic právě po uzavřené silnici č. X. Je pravdou, že jejich provozovny byly po dobu účinnosti stanovené přechodné úpravy přístupné po této silnici z opačného směru od Radotína, nicméně, jak vyplývá z DIO, jež je součástí napadeného OOP, zákazníci přijíždějící od Černošic museli po dobu uzavírky absolvovat několikakilometrovou objízdovou trasu, která je od cesty k navrhovatelům mohla odradit. Ze shodného důvodu není zcela irrelevantním ani tvrzení ohledně zásobování provozoven navrhovatelů, které se mohlo stát obtížnějším a nákladnějším. Za logické má soud i konstatování, že v důsledku uzavírky mohlo ubýt těch zákazníků, kteří by se v provozovnách navrhovatelů zastavili v zásadě jen proto, že kolem nich projížděli. Neprůjezdná silnice č. X v úseku před provozovnami navrhovatelů tuto klientelu zásadně omezuje. Z toho důvodu nelze *a priori* vyloučit tvrzení navrhovatelů, že OOP do jejich práv jimi tvrzeným způsobem zasáhlo („výkyv příjmů“ na straně navrhovatelů ostatně připouští i odpůrce na straně 4 vyjádření k návrhu).
22. Na překážku podle soudu není ani skutečnost, že navrhovatelé nejsou vlastníky pozemků, na nichž mají své provozovny. Judikatura NSS totiž v případě návrhů na zrušení přechodné či místní regulace provozu připouští nejen možnost zásahu do vlastnického práva, ale vcelku běžně i do práva svobodně podnikat (viz KÜHN, Zdeněk a Tomáš KOCOUREK. § 101a [Návrhová legitimace]. In: KÜHN, Zdeněk, Tomáš KOCOUREK aj. *Soudní řád správní: Komentář* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X). Například v rozsudku ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008-100, NSS dovodil kromě zásahu do vlastnického práva i narušení práva svobodně podnikat v případě navrhovatele, jehož podnikání bylo omezeno umístěním dopravní značky „B12 zákaz vjezdu vyznačených vozidel“ na pozemní komunikaci sloužící k dopravní obslužnosti jím provozované pily.

23. Dále soud odkazuje např. na rozsudek NSS ze dne 8. 7. 2020, č. j. 7 As 421/2018-47, z něhož lze vyvodit, že zásah do práva podnikat u nájemce vyvolaný opatřením obecné povahy podle § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu je způsobilý k založení jeho aktivní procesní legitimace. To platí ovšem za předpokladu, že existuje alespoň minimální možnost, že napadené opatření obecné povahy je v teoretické rovině schopné vést k takovým dopadům do právní sféry navrhovatele, které tvrdí. V citovaném případě tomu tak ale nebylo, protože napadené opatření obecné povahy v rozporu s tvrzením navrhovatele neumísťovalo nové dopravní značení (tzv. modré pruhy) na pozemku, na němž navrhovatel jako nájemce provozoval hlídané parkoviště.
24. V nyní projednávaném případě však soud tuto alespoň minimální možnost, že napadené OOP je v teoretické rovině schopné vést k tvrzeným dopadům do právní sféry navrhovatelů, shledává. V důsledku uzavření části silnice č. X a omezení její průjezdnosti jistě může návštěvnost zákazníků v provozovnách navrhovatelů poklesnout, neboť ty pro ně nebudou tak snadno dostupné, byť přístup k nim je zachován.
25. Za nepřiléhavé soud považuje tvrzení KSÚS, dle něhož navrhovatelé nemají na „benefit z polohy provozoven u pozemní komunikace“ právní nárok. Odpůrce jistě může rozhodnout o stanovení přechodné úpravy, v jejímž důsledku se přístup k provozovnám navrhovatelů ztíží, musí tak ale učinit zákonným a přiměřeným způsobem. Právo navrhovatelů, jejichž podnikatelská činnost může být vydaným OOP dotčena, domáhat se přezkumu OOP proto nemůže být zpochybněno jen tím, že se vlastník pozemní komunikace suverénně rozhodne ji zrekonstruovat.
26. Ve vztahu k aktivní procesní legitimaci v řízení o návrhu na zrušení napadeného OOP není rovněž rozhodující ustanovení § 24 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, které vylučuje nárok osoby na náhradu případných ztrát, jež jí vzniknou v důsledku uzavírky nebo objízďky. Soud v tomto řízení nerozhoduje o tom, zdali navrhovatelům náleží náhrada újmy vzniklé v důsledku uzavírky, ale zabývá se přezkumem zákonnosti napadeného OOP, k jehož aktivaci postačí, zdali navrhovatelé plausibilně tvrdí zkrácení na svých právech. Jak vyplývá z výše citované judikatury, tvrzení navrhovatelů o dotčení práva na svobodné podnikání jsou v tomto ohledu postačující. Naopak aktivní procesní legitimaci navrhovatelů nemohlo založit tvrzení o zásahu do práv i jiných podnikatelů a občanů Černošic, neboť návrh na zrušení opatření obecné povahy není koncipován jako *actio popularis*, tudíž jím nemohou namítat dotčení na právech jiných osob (viz např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS).
27. Soud na základě výše uvedeného uzavírá, že navrhovatelé jsou aktivně procesně legitimováni k podání návrhu na zrušení napadeného OOP, neboť logicky, konsekventně a myslitelně tvrdí dotčení na svých právech.
28. Soud proto přistoupil k věcnému posouzení návrhu v rozsahu uplatněných návrhových bodů (§ 101d odst. 1 s. ř. s.), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného OOP (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).
29. Soud rozhodl o návrhu v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, neboť účastníci s tímto postupem výslovně souhlasili. Současně soud zjistil důvod ke zrušení napadeného OOP bez jednání podle § 76 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 101a odst. 4 s. ř. s.

30. Všechny okolnosti důležité pro projednání věci vyplývají z obsahu správního spisu, jímž se dokazování neprovádí (viz např. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS). Soud neprováděl dokazování ani navrhopateli navrženými důkazy. Listiny, které předložili k prokázání své aktivní procesní legitimace (nájemní a pachtovní smlouva, kopie webových stránek), měly prokazovat skutečnosti, které nejsou mezi účastníky sporné (viz výše). Pro nadbytečnost soud neprovedl dokazování ani výstupy z účetních systémů navrhopatelů k doložení rozdílů tržeb v období účinnosti napadeného OOP a předcházejícího roku. Fakt, že v důsledku přechodné úpravy provozu může být výdělečnost jejich provozoven negativně ovlivněna, vyplývá již ze samotné povahy zde přijaté regulace, jak soud výše vysvětlil. Přesná výše tržeb navrhopatelů v rozhodném období by mohla hrát roli při posouzení přiměřenosti přijatého řešení, tu ale soud z důvodu nepřezkoumatelnosti OOP neposuzoval. Dokazování nebylo třeba provádět ani fotografiemi, které dokládali odpůrce a stavebník, neboť se jednak vztahovaly k rozhodování soudu o návrhu na předběžné opatření a jednak se soud většinou námitek, pro jejichž posouzení by mohly být relevantní, nezabýval pro zjištěnou nepřezkoumatelnost OOP.

Posouzení návrhových bodů

Odpůrce byl oprávněn napadené OOP vydat bez ohledu na formální chyby v žádosti

31. Soud nejprve posuzoval námitku, že odpůrce vůbec neměl přihlížet k žádosti o vydání napadeného OOP, neboť byla podána již zaniklým subjektem.
32. 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“.
33. 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. Opatření obecné povahy nebo jeho návrh zveřejní příslušný správní orgán na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se opatření obecné povahy týká, jen vztahuje-li se stanovení místní nebo přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích k provozu v zastavěném území dotčené obce nebo může-li stanovením místní nebo přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích dojít ke zvýšení hustoty provozu v zastavěném území dotčené obce. Jde-li o stanovení přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích, nedoručuje příslušný správní úřad návrh opatření obecné povahy a nevyzývá dotčené osoby k podávání připomínek nebo námitek; opatření obecné povahy nabývá účinnosti pátým dnem po vyvěšení.“
34. Vznesený návrhový bod není důvodný již jen z povahy řízení o vydání opatření obecné povahy podle § 77 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu. Řízení dle § 77 odst. 1 odkazovaného zákona totiž může být zahájeno výlučně silničním úřadem z moci úřední, nikoliv i na návrh (žádost) fyzické či právnické osoby. Návrh (žádost) o změnu místní či přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích je pro příslušný silniční úřad toliko podnětem ve smyslu § 42 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále „správní řád“), k zahájení řízení dle § 77 odst. 1 zákona o silničním provozu (rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 24. 3. 2014, č. j. 15 A 92/2013-33, rozsudek

Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 14. 2. 2017, č. j. 51 A 44/2016-34, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 7. 2024, č. j. 6 A 33/2024-54).

35. Proto bylo výlučně na odpůrci, zda vzhledem k okolnostem vyhodnotí, že je namístě napadené OOP vydat. Hovoří-li odpůrce v OOP o návrhu ze dne 4. 7. 2024, na základě kterého k vydání OOP přistoupil, měl správně uvést, že ve vztahu k tomuto řízení šlo o podnět podle § 42 správního řádu. Jeho případné vady však nemohly způsobit nezákonnost vydaného OOP, neboť odpůrce byl oprávněn jej v řízení z moci úřední vydat i bez takového podnětu. Soud též podotýká, že podaná „*žádost o povolení zvláštního užívání (záboru) pozemní komunikace*“ ze dne 4. 7. 2024 se ani nezmiňuje o návrhu na vydání OOP. To rovněž svědčí o tom, že v souvislosti s řízením o vydání OOP šlo materiálně o podnět, z něhož odpůrce čerpal poznatky o tom, že bude v případě jejímu vyhovění (povolení zvláštního užívání pozemní komunikace) třeba přijmout i odpovídající přechodnou úpravu provozu dle přiloženého DIO.
36. Nadto se soud ztotožnil se stavebníkem, že uvedení odštěpného závodu Dopravní stavby STŘED v žádosti ze dne 4. 7. 2024 bylo zjevně formálním pochybením. Plná moc pro zástupce k podání žádosti je totiž vystavena přímo stavebníkem, tj. společností SWIETELSKY stavební s.r.o., IČO 48035599. Rovněž doložená smlouva o dílo, na základě které stavebník provádí práce v místě uzavírky, označuje za zhotovitele přímo stavebníka, nikoli jeho odštěpný závod. Soud proto nemá s ohledem na kontext projednávané věci důvod pochybovat, že žádost o povolení zvláštního užívání pozemní komunikace podal přímo stavebník.
37. Navrhovatelé rovněž mylně označují odštěpný závod podle § 503 odst. 2 občanského zákoníku za subjekt. Odštěpný závod nemá právní osobnost, nýbrž je toliko do obchodního rejstříku zapsanou pobočkou, tj. částí závodu, která vykazuje hospodářskou a funkční samostatnost a o které podnikatel rozhodl, že bude pobočkou (§ 503 odst. 1 občanského zákoníku). Vedoucí odštěpného závodu je pak oprávněn zastupovat podnikatele ve všech záležitostech týkajících se odštěpného závodu, což ale jinými slovy znamená, že právní jednání vedoucího odštěpného závodu zavazuje přímo podnikatele, nikoli odštěpný závod, který není osobou v právním smyslu. Soud proto na základě tohoto návrhového bodu nedovodil žádné pochybení, které by mělo vliv na zákonnost napadeného OOP.

Napadené OOP je nepřezkoumatelné

38. V dalším kroku se soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného OOP, neboť jeho věcný přezkum je možný pouze v případě, že odpůrce v odůvodnění řádně vysvětlil, jaké důvody jej k vydání OOP vedly.
39. Podle § 173 odst. 1 správního řádu musí opatření obecné povahy obsahovat odůvodnění. Požadavky na něj kladené lze zjistit na základě přiměřené aplikace § 68 odst. 3 správního řádu užitého na základě § 174 odst. 1 téhož zákona. Dle věty první zmíněného ustanovení se v odůvodnění „*uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.*“ Skutečnost, že v odůvodnění opatření obecné povahy nesmějí na základě citovaných ustanovení chybět esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí, dovodil NSS již v rozsudku ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS.

40. Odpůrce a osoby zúčastněné na řízení argumentují, že nároky na odůvodnění napadeného OOP s ohledem na charakter řízení, jež mu předcházelo, nesmí být přehnané. Soud k tomu uvádí, že odůvodnění opatření obecné povahy podle § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu sice může být stručné, ale s rozhodnými okolnostmi pro jeho vydání se zkrátka vypořádat musí. Je pravdou, že v případě stanovení přechodné úpravy provozu na pozemní komunikaci, jako tomu bylo v projednávaném případě, se nevyzývají dotčené osoby k podání připomínek a námitek, tudíž je příslušný správní orgán ani nemůže posuzovat. To jej však nezabavuje povinnosti odůvodnit zejména splnění podmínek dle § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu. Dle tohoto ustanovení se dopravní značky, světelné a akustické signály, dopravní zařízení a zařízení pro provozní informace „*smějí užívat jen v takovém rozsahu a takovým způsobem, jak to nezbytně vyžaduje bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích nebo jiný důležitý veřejný zájem.*“
41. Uvedené potvrzuje i judikatura NSS. Citovat lze např. z rozsudku ze dne 31. 1. 2024, č. j. 4 As 308/2022-40, odst. 19: „*Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že již zmíněná zjednodušená procedura přijímání opatření obecné povahy podle § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu, jež má za cíl co nejvíce urychlit jeho vydání, neznamena podstatně nižší nároky kladené na jeho odůvodnění. Předně, takovému závěru ve zmíněné právní úpravě nic výslovně nenasvědčuje. Navíc pokud by byl standard kvality odůvodnění tohoto typu opatření obecné povahy oslaben či dokonce vyprázdněn, dotčené osoby by se nikdy nedomohly jeho věcného přezkumu, neboť bližší důvody jeho přijetí by správní orgán nemusel sdělovat. Takový výsledek výkladu práva je nepřijatelný, neboť by fakticky vedl k výluce ze soudního přezkumu ohledně opatření obecné povahy vydaného podle § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu, a tedy i k faktické nemožnosti dotčených osob realizovat své základní právo podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, aniž by k tomu existoval zákonný důvod. (...)*“
42. V projednávaném případě odpůrce v odůvodnění OOP uvedl, že přechodnou úpravu provozu stanovil z důvodu zajištění bezpečnosti silničního provozu při realizaci stavby na základě návrhu stavebníka po projednání s dotčeným orgánem. Zcela obecně následně dodal, že neshledal důvody, které by bránily vydání OOP.
43. Soud konstatuje, že takové odůvodnění vzhledem k výše shrnutým zákonným a judikaturou vyloženým požadavkům nemůže obstát. Odpůrce fakticky zmínil žádost (podnět) stavebníka a důvody jejího podání, aniž by zároveň sám zhodnotil a posoudil, resp. příslušnou úvahu vysvětlil v odůvodnění, zda jsou splněny všechny zákonné podmínky pro stanovení přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích formou opatření obecné povahy. Z odůvodnění neplyne ani základní a stručná úvaha ohledně toho, zdali je přechodná úprava stanovována jen v takovém rozsahu a takovým způsobem, jak to nezbytně vyžaduje bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích nebo jiný důležitý veřejný zájem (srov. § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu). Absenci odůvodnění nelze napravit až v řízení před soudem prostřednictvím vyjádření odpůrce k podanému návrhu. Soud uznává, že odpůrce ve vyjádření logicky argumentuje, proč bylo nezbytné přijmout OOP právě ve vydaném znění. Tyto důvody ale měl a mohl rozvést již v odůvodnění OOP. Nyní již k nim soud nemůže přihlížet (srov. např. již rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003-58, nebo rozsudek NSS ze dne 13. 12. 2023, č. j. 1 As 211/2022-57, č. 4560/2024 Sb. NSS).
44. Samo napadené OOP naopak zcela postrádá jakékoliv úvahy v tom směru, zda stanovená přechodná úprava provozu s ohledem na své důsledky je nezbytná k dosažení svého cíle. Odpůrce nikterak nerozvedl, z jakého důvodu se rozhodl právě k tomuto způsobu regulace

provozu na předmětných pozemních komunikacích. Pro řádné odůvodnění nepostačuje, pokud odpůrce vyjevil cíl přechodné úpravy (*zajištění bezpečnosti silničního provozu při realizaci stavby*), aniž by alespoň krátce, zato však přesvědčivě, předestřel důvody přijetí a nezbytnost rozsahu užití dopravního značení, tedy proč přijal výslednou variantu (srov. rozsudek NSS ze dne 10. 2. 2020, č. j. 10 As 163/2019-48). Soud odkazuje i na další rozhodnutí NSS, v nichž kasační soud dospěl ke stejným závěrům v případech obdobně strohých a bezobsažných odůvodnění opatření obecné povahy o stanovení přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích vydaných podle § 77 odst. 5 s. ř. s. jako v nyní posuzovaném případě (viz např. rozsudky ze dne 27. 4. 2023, č. j. 3 As 357/2021-37, a ze dne 13. 6. 2019, č. j. 5 As 121/2018-30).

45. Soud proto uzavírá, že napadené OOP je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů podle § 76 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 101b odst. 4 s. ř. s. Z toho důvodu se soud nemohl zabývat ostatními návrhovými body (dotýkajícími se zejména zákonnosti, přiměřenosti a vhodnosti přijatého řešení). Nepřezkoumatelnost OOP totiž brání zjistit důvody, které odpůrce k jeho vydání vedly a které by jinak soud mohl se zbývajícími námitkami konfrontovat.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

46. Jelikož soud shledal námitku nepřezkoumatelnosti důvodnou, zrušil napadené OOP podle § 101d odst. 2 s. ř. s. ke dni právní moci tohoto rozsudku. Přechodná úprava provozu na pozemních komunikacích totiž byla napadeným OOP stanovena jen do dne 1. 9. 2024, takže jeho neprodleným zrušením nebude nikterak narušena organizace dopravy v dané lokalitě.
47. Podání rekapitulovaná v odstavcích 10 až 12 výše soud již nepřeposílal účastníkům a osobám zúčastněným na řízení, neboť neobsahují novou argumentaci, z níž by při rozhodování vycházel. Odpůrce nově poukázal pouze na možnou neprojednatelnost návrhu z důvodu pominutí účinků OOP. Tuto otázku ale soud musel posuzovat z úřední povinnosti a další vyjádření navrhovatelů k této skutečnosti by již bylo nadbytečné.
48. O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Vzhledem k tomu, že navrhovatelé měli ve věci plný úspěch, soud uložil procesně neúspěšnému odpůrci povinnost zaplatit jim do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení v celkové výši 40 822,20 Kč, každému z nich 20 411,10 Kč. Náhrada se skládá z částky 12 000 Kč odpovídající dvěma soudním poplatkům za návrh na zrušení opatření obecné povahy ve výši 5 000 Kč a dvěma soudním poplatkům za návrh na předběžné opatření ve výši 1 000 Kč, z částky 19 840 Kč za čtyři úkony právní služby právní zástupkyně navrhovatelů a) a b) po 3 100 Kč podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (převzetí a příprava zastoupení, podání návrhu, vyjádření ze dne 28. 8. 2024 a ze dne 13. 9. 2024; dále „advokátní tarif“) za každého z navrhovatelů snížené v souladu s § 12 odst. 4 citované vyhlášky o 20 % (tj. 4 960 Kč za jeden úkon), z částky 2 480 Kč za podání návrhu na předběžné opatření (včetně podání ze dne 5. 8. 2024, jímž navrhovatelé jen dokládají dříve avizované listiny, které mohli předložit již s návrhem) podle § 11 odst. 2 písm. a) advokátního tarifu, z částky 1 500 Kč jako náhrady hotových výdajů advokáta (pět režijních paušálů po 300 Kč podle § 35 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu). Přiznaná náhrada se zvyšuje o částku 5 002,20 Kč představující 21% DPH, kterou je povinna odvést z odměny

za zastupování a náhrady hotových výdajů právnická osoba vykonávající advokacii, jíž je zástupkyně navrhovatelů společnicí.

49. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim nebyla v řízení uložena žádná povinnost a soud neshledal okolnosti hodné zvláštního zřetele pro přiznání náhrady nákladů řízení (§ 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 vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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 18. září 2024

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu