



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Václava Trajera a soudců Mgr. Lenky Havlíčkové a Mgr. Vojtěcha Salamánka ve věci

navrhovatele: **město Benešov nad Ploučnicí**
sídlem náměstí Míru 1, 407 22 Benešov nad Ploučnicí
zastoupené advokátem Mgr. Martinem Kolářem
sídlem Na Vinici 1227/32, 405 02 Děčín

proti

odpůrci: **Magistrát města Děčín**
sídlem Mírové nám. 1175/5, 405 38 Děčín IV
zastoupený advokátem Mgr. Narcisem Tomáškem
sídlem U Starého mostu 111/4, 405 02 Děčín III – Staré Město

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy ze dne 19. 9. 2024, č. j. MDC/107416/2024, kterým byla stanovena přechodná úprava provozu příjezdové komunikace k mostu u Benaru navenek deklarovaná dodatkovou tabulkou E13 pod dopravní značkou B13,

takto:

- I. Změna návrhu, kterou se navrhovatel domáhá zrušení opatření obecné povahy ze dne 19. 9. 2024, č. j. MDC/107416/2024, **se připouští.**
- II. Opatření obecné povahy se v rozsahu bodů 8, 9 a 10 Podmínek stanovení přechodné úpravy provozu **zrušuje** dnem nabytí právní moci tohoto rozsudku.
- III. Ve zbytku se návrh **zamítá.**
- IV. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

Odůvodnění:

1. Navrhovatel se včasným návrhem podaným prostřednictvím svého právního zástupce a změněným podáním ze dne 13. 1. 2025 domáhal zrušení opatření obecné povahy ze dne 19. 9. 2024, č. j. MDC/107416/2024, kterým byla stanovena přechodná úprava provozu příjezdové komunikace k mostu u Benaru navenek deklarovaná dodatkovou tabulkou E13 pod dopravní značkou B13 (dále jen „napadené opatření obecné povahy“). Současně požadoval, aby mu byla přiznána vůči odpůrci náhrada nákladů řízení.

Návrh

2. Navrhovatel nejprve popsal genezi celého případu. Uvedl, že se dne 6. 11. 2023 obrátil na odpůrce s návrhem na úpravu provozu na příjezdové komunikaci k mostu u Benaru ležícím na pomezí katastrálních území města Benešov nad Ploučnicí a obce Malá Veleň (dále též jen „provoz na předmětné komunikaci“ a „předmětná komunikace“ a „předmětný most“), neboť aktuální technický stav předmětného mostu vyžadoval dle provedené mostní prohlídky snížení tonáže v co nejkratším termínu. Dne 3. 7. 2024 vydal odpůrce opatření obecné povahy, spočívající ve stanovení přechodné úpravy provozu na předmětné komunikaci, č.j. MDC/80271/2024, a to dopravním značením měnícím původní text dodatkové tabulky E13 (pozn. soudu: původní text dodatkové tabulky zněl „Jediné vozidlo 26 t s povolením OÚ Malá Veleň“) na „Jediné vozidlo 26 t s povolením MÚ Benešov nPl.“. Krom toho bylo v opatření obecné povahy ze dne 3. 7. 2024 uvedeno 12 bodů týkajících se provedení přechodného provozu na předmětné komunikaci, které mj. ukládaly povinnosti navrhovateli a současně ukládaly další povinnosti, aniž bylo zřejmé, zda se jedná o povinnosti uložené navrhovateli. Navrhovatel proto požádal odpůrce o vysvětlení či upřesnění povinností stanovených opatřením obecné povahy ze dne 3. 7. 2024. Reakcí odpůrce na tuto žádost bylo vydání napadeného opatření obecné povahy. V něm specifikoval podmínky související s úpravou provozu na předmětné komunikaci, přičemž z bodů 1 až 11 je patrné, že za jejich dodržení je zodpovědný navrhovatel. Navrhovatel má za to, že byl zkrácen na svých právech a napadené opatření obecné povahy považuje za nezákonné.
3. Nezákonnost napadeného opatření obecné povahy shledal navrhovatel v tom, že jej odpůrce učinil zodpovědným za dodržení podmínek stanovených v tomto opatření, ačkoli se nejedná se o místní komunikaci ve správě navrhovatele. Navrhovatel není ani vlastníkem mostu, na což byl odpůrce upozorněn. Tuto argumentaci však odpůrce odmítl s tím, že most je součástí komunikace, přičemž správní orgán je příslušným pro stanovení úpravy provozu jak na místní komunikaci, tak na veřejně přístupné účelové komunikaci, a tudíž neřeší vlastnictví mostu. Most se přitom nachází na pozemku p. č. 1299/1, který není ve vlastnictví navrhovatele, ale tento pozemek vlastní Česká republika, a jeho správcem je Povodí Ohře, státní podnik. Pokud jde o komunikaci p. č. 1253, na kterou most navazuje, pak tato není dle navrhovatele pasportizována jako místní komunikace, neboť Městský úřad Benešov nad Ploučnicí, odbor správy majetku, investic a životního prostředí, tuto komunikaci pasportizoval ve svém rozhodnutí o určení některých místních a účelových komunikací na území navrhovatele ze dne 8. 7. 2024. č. j. MUBN-4828/2024, jako komunikaci účelovou a toto rozhodnutí nabylo právní moci 3. 8. 2024. Tuto skutečnost také potvrdil Krajský úřad Ústeckého kraje, odbor dopravy a silničního hospodářství, v rozhodnutí ze dne 18. 11. 2024, č. j. KUUK/164486/2024/DS-Tu, v němž rozhodl o místní příslušnosti Magistrátu města Děčín ve věci výkonu státního dozoru dle § 41 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), a to právě z důvodu, že ani

komunikace na pozemku p. č. 1253, ani komunikace na pozemku p. č. 1299/1, nejsou místními komunikacemi, ale jsou komunikacemi účelovými.

4. Dle navrhovatele je vlastnictví mostu klíčovou podmínkou pro vydání opatření obecné povahy. Přestože je otázka vlastnictví mostu předmětem řízení, zahájeného žalobou společnosti NIKOH s. r. o. a vedeného u Okresního soudu v Děčíně pod sp. zn. 13 C 196/2024, v němž má navrhovatel spolu s Českou republikou a obcí Malá Veleň postavení žalovaného, navrhovatel za podpory judikatury Nejvyššího soudu, správních soudů a Ústavního soudu vysvětlil své důvody, které jej jako vlastníka mostu vylučují.
5. Závěrem navrhovatel zpochybnil pravomoc odpůrce stanovit úpravu provozu na předmětné komunikaci, neboť má za to, že komunikaci vedoucí přes most nelze zařadit do kategorie místní komunikace ani do kategorie účelové komunikace.

Vyjádření odpůrce

6. Odpůrce v písemném vyjádření navrhl, aby soud napadené opatření obecné povahy nerušil, tudíž aby návrhu nevyhověl. Uvedl, že při jeho vydání neřešil vlastnictví mostu ani určení typu komunikace. Zdůraznil, že úprava provozu na pozemních komunikacích musí tvořit ucelený systém a musí být užita v takovém rozsahu a takovým způsobem, jak to nezbytně vyžaduje bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích nebo jiný důležitý veřejný zájem. Vydání napadeného opatření obecné povahy je dle odpůrce nezbytné pro zajištění bezpečnosti osob a vozidel při pohybu po mostní konstrukci a zajištění ochrany mostu a mostní konstrukce v souladu se závěry z mostní prohlídky, které byly provedeny autorizovanými mostními inženýry. Za mostem se nacházejí objekty, pro které je most jedinou příjezdovou komunikací.
7. Odpůrce dále uvedl, že při určení oprávněného subjektu pro vydání povolení k možnému přejezdu vozidel s výjimečnou zatížitelností, určení zodpovědného subjektu za úpravu provozu a dodržení podmínek opatření vycházel z toho, že komunikace na mostě je pokračováním pozemní komunikace na p. č. 1253 ve vlastnictví navrhovatele, přičemž komunikace nemůže před mostem skončit a nepokračovat proto, že most není ve vlastnictví navrhovatele, resp. nemá vlastníka. Mosty jsou nedílnou součástí komunikace, kterou převádí přes příslušnou překážku. Dle pasportu komunikací byla tato komunikace dne 8. 7. 2024 zařazena jako komunikace účelová.
8. Odpůrce poukázal na to, že sám navrhovatel v návrhu na úpravu provozu ze dne 3. 11. 2023 uvedl, že obec Malá Veleň není příslušná k vydávání povolení na přejezd mostu vozidly s výjimečnou zatížitelností, obzvláště v situaci, kdy správu komunikace po mostní konstrukci má vykonávat navrhovatel, který v návrhu uvedl, že změnu dopravního značení navrhuje z pozice správce komunikace, nacházející se na mostní konstrukci, která nemá vlastníka. Odpůrce dospěl v řízení ve věci návrhu na úpravu provozu dopravním značením k závěru, že úprava provozu bude s ohledem na stav mostu proměnná, a proto přistoupil ke změně z místní úpravy provozu na stanovení přechodné úpravy provozu za konkrétně stanovených podmínek, určil platnost stanovení do 31. 12. 2025 nebo do doby změny zatížitelnosti mostu nebo do doby změny ve věci vlastnictví mostu (s ohledem na spory ve věci vlastnictví mostu). Ke stanovení podmínek opatření obecné povahy přistoupil odpůrce vzhledem k možné proměnnosti zatížitelnosti mostu ovlivňující zajištění bezpečnosti a plynulosti provozu, a k vlastnictví mostu, tedy k aspektům způsobilým vyvolat potřebu změny úpravy provozu dopravním značením.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

9. Odpůrce dále uvedl, že nedisponuje žádnými podklady k již umístěné (nahrazované) dopravní značce, neboť toto dopravní značení se nachází na daném místě „historicky“ a není ani zřejmé, zda-li bylo umístěno opatřením obecné povahy, či nikoliv. Pro dokumenty o umístění dopravní značky již uplynula skartační lhůta.

Replika navrhovatele

10. Na vyjádření odpůrce reagoval navrhovatel replikou, v níž trval na tom, že se měl odpůrce při vydání napadeného opatření obecné povahy zabývat jednak charakterem pozemní komunikace nacházející se na mostě a jednak osobou, která je správcem této komunikace, což odpůrce neučinil. K tvrzení odpůrce, že navrhovatel sám sebe označil v návrhu na vydání opatření obecné povahy jako správce, navrhovatel vysvětlil, že tento návrh učinil ve veřejném zájmu, neboť bylo třeba upravit z jeho pohledu nevyhovující platnou úpravu provozu po pozemní komunikaci na mostě (zejména ve vztahu k povolenému zatížení mostu). Pokud pak v návrhu uváděl, že spravuje komunikaci na mostě, neměl tím na mysli vykonávání správy pozemní komunikace, jak ji definuje zákon o pozemních komunikacích, ale faktický stav věci, kdy na něj jako na správce komunikace hleděl odpůrce, a to v rozhodnutí o zastavení řízení sp. zn. MDC/37275/2022, které bylo potvrzeno rozhodnutím Krajského úřadu Ústeckého kraje č. j. KUUK/087512/2023/Ds/Kudr (pozn. soudu: v řízení o určení kategorie komunikace).

Posouzení věci soudem

11. O návrhu soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“) bez jednání, neboť oba účastníci s tímto postupem vyslovili souhlas.
12. Napadené opatření obecné povahy soud přezkoumal v řízení podle části třetí, hlavy druhé, sedmého dílu s. ř. s., který vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 101b odst. 2 a § 101d odst. 1 s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává opatření obecné povahy pouze v rozsahu, který navrhovatel uplatnil v návrhu, přičemž obsahuje-li návrh předepsané náležitosti, nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body. Povinností navrhovatele je proto tvrdit, že opatření obecné povahy nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec návrhových bodů musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného opatření obecné povahy, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného opatření obecné povahy podle § 101b odst. 4 ve spojení s § 76 odst. 2 s. ř. s.
13. Předně je třeba zmínit, že odpůrce ohledně přechodné úpravy provozu na předmětné komunikaci rozhodl ve věci dvakrát. V prvním případě vydal opatření obecné povahy dne 3. 7. 2024, pod č. j. MDC/80271/2024 s označením „Opatření obecné povahy Stanovení přechodné úpravy provozu příjezdové komunikace k mostu u Benaru“. Ve druhém případě vydal odpůrce opatření obecné povahy dne 19. 9. 2024 pod č. j. MDC/107416/2024, přičemž ke stejnému označení jako v prvním případě připojil dovětek, že se jedná o opravu stanovení MDC/80271/2024 ze dne 3. 7. 2024. Navrhovatel se svým návrhem domáhal zrušení „*Opatření obecné povahy Stanovení přechodné úpravy provozu příjezdové komunikace k mostu u Benaru č. j. MDC/80271/2024 ze dne 3. 7. 2024 ve znění Opatření obecné povahy Stanovení přechodné úpravy provozu příjezdové komunikace k mostu u Benaru č. j. MDC/107416/2024 ze dne 19. 9. 2024.*“ Soud přezkoumal obě vyhotovení a poté, co shledal, že ve druhém případě odpůrce neopravil pouze jakési zjevné nesprávnosti, ale zasáhl výrazným způsobem do

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

výroku prvního opatření obecné povahy ze dne 3. 7. 2024 (určil odlišně platnost a rozdílně stanovil podmínky přechodné úpravy provozu), dospěl k závěru, že ve druhém případě nešlo o opravu prvního opatření obecné povahy, ale o vydání nového opatření obecné povahy. Bez ohledu na to, zda lze pro opatření obecné povahy aplikovat ustanovení § 70 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, (dále jen „správní řád“), které je systematicky zařazené do části druhé správního řádu, uvedené ustanovení neumožňuje provádět jinou opravu v písemném vyhotovení rozhodnutí než pouze zřejmé nesprávnosti. Oprava zřejmých nesprávností přitom umožňuje toliko odstraňování chyb, kterých se dopustil správní orgán ve vydaných rozhodnutích, tedy opravy různých překlepů a zkomolenin, opravy dat a rodných čísel apod. Opravným rozhodnutím však nemůže dojít ke změně vlastních, opravovaných rozhodnutí stanovených, práv a povinností (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2019, č. j. 1 As 26/2019-26). Tento právní názor přdestřel soud navrhovateli, který podáním ze dne 13. 1. 2025 upravil petit svého návrhu tak, že požaduje, aby bylo v plném rozsahu zrušeno opatření obecné povahy ze dne 19. 9. 2024, č. j. MDC/107416/2024. Vzhledem k tomu, že výsledky dosavadního řízení mohou být podkladem pro řízení o změněném návrhu, soud výrokem I. tohoto rozsudku změnu žaloby podle § 95 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, za použití § 64 s. ř. s. připustil.

14. Za účelem posouzení věci samé zjistil soud ze správního spisu tyto rozhodné skutečnosti. Navrhovatel podal dne 6. 11. 2023 návrh na místní úpravu provozu na předmětné komunikaci, na jejímž základě by došlo k omezení zatížitelnosti předmětného mostu na maximálně 4 t. Navrhoval tedy výměnu stávajícího dopravního značení B13 (Zákaz vjezdu všech vozidel, jejichž okamžitá hmotnost přesahuje 9 t), za nové dopravní značení - Zákaz vjezdu všech vozidel, jejichž okamžitá hmotnost přesahuje 4 t; výměnu stávajícího dopravního značení B14 (Zákaz vjezdu všech vozidel, jejichž okamžitá hmotnost připadající na nápravu přesahuje 7,4 t), za nové dopravní značení - Zákaz vjezdu všech vozidel, jejichž okamžitá hmotnost připadající na nápravu přesahuje 3 t. Uvedl, že tuto změnu navrhuje z pozice správce komunikace, nacházející se na mostní konstrukci, která nemá vlastníka a jejíž technický stav, zjištěný mostní prohlídkou ze dne 22.9.2023 provedenou Ing. N. H., vykazuje takové závady, že stav mostu byl označen kategorií 6 – velmi špatný. Navrhovatel současně požadoval, aby byla odstraněna dodatková tabulka E13 „Jediné vozidlo 26 t s povolením OÚ Malá Veleň“, neboť měl za to, že tato obec není příslušná k vydávání takových povolení, když správu po mostní konstrukci má vykonávat navrhovatel a maximální zatížení by mělo být využíváno ve výjimečných případech, což se však neděje.
15. Odpůrce v průběhu řízení zajistil stanovisko dotčeného orgánu k návrhu navrhovatele, které bylo souhlasné, zveřejnil návrh na úřední desce, k připomínkám obce Malá Veleň (která předložila mostní prohlídku s odlišným odborným posouzením stavu předmětného mostu) a námitkám jejích obyvatel a společnosti NIKOH, s. r. o. nechal vypracovat hlavní mostní prohlídku a s ohledem na její závěr (*maximálně do dvou let je nutné provést celkovou opravu nebo rekonstrukci zejména nosné konstrukce mostu; do doby zahájení rekonstrukce provádět pravidelnou údržbu mostu v souladu s ČSN 736221 A.1.2, případně běžnou stavební údržbu v souladu s ČSN 736221 A.1.2.4 v rozsahu zjištěných závad po provedené mostní prohlídce; zatížitelnost mostu Vn 9t, Vr 26 t, maximální nápravný tlak 7,4t, stupeň použitelnosti 3 – použitelný s výhradou, dle tabulky E.1 ČSN 736221 závady a poruchy, které mají vliv na použitelnost, ale nevyžadují okamžitá opatření ani omezení provozu*) a zjištění, že pozemek p. č. 1253 je ve vlastnictví navrhovatele a je zařazen do kategorie místní komunikace vydal (po již výše uvedené opravě) napadené opatření obecné povahy, jímž ve výrokové části stanovil přechodnou úpravu provozu na předmětné komunikaci. Z jeho obsahu je patrné, že

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

ponechal dopravní značení v jeho současné podobě s tím, že pouze zaměnil dodatkovou tabulku a určil, že příslušným pro vydání povolení pro přejezd vozidel s výjimečnou zatížitelností přes most je Městský úřad Benešov nad Ploučnicí. Odpůrce dále uvedl důvod úpravy (*aktualizace dodatkové tabulky, stanovené místní úpravou provozu DZ dne 6. 12. 2022 opatřením pod č. j. MDC/128993/2022*), stanovil její platnost (*do 31.12.2025 nebo do doby změny ve věci vlastnictví nebo zatížitelnosti mostu*) a určil navrhovatele jako zodpovědnou osobu s tím, že opatření obecné povahy nabývá účinnosti pátým dnem po vyvěšení na úřední desce odpůrce, tj. dnem 24. 9. 2024.

16. V další části výroku napadeného opatření obecné povahy stanovil pod body 1 – 11 podmínky přechodné úpravy provozu (dále jen „podmínky“) s tím, že za jejich dodržení je odpovědný navrhovatel. Jednalo se o tyto podmínky:

1. *Úprava provozu bude realizována bezprostředně po nabytí účinnosti tohoto stanovení dle přílohy, která je nedílnou součástí stanovení.*
2. *Dopravní značení bude provedeno ve formě místní, tj. trvalé úpravy provozu a DZ bude umístěno na sloupku nebo konstrukci, které jsou pevně zabudovány do terénu.*
3. *Provedení úpravy provozu musí být v souladu se zákonem o silničním provozu a s vyhláškou č. 294/2015 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích ve znění pozdějších předpisů. Dopravní značení musí v souladu s ustanovením § 62 odst. 6 zákona o silničním provozu svými rozměry, barvami a technickými požadavky odpovídat zvláštním technickým předpisům, kterými jsou mj. TP 65 Zásady pro dopravní značení na pozemních komunikacích a vzorové listy pro dopravní značení VL6.1-4, ČSN 73 6101, ČSN 73 6110 a ČSN 73 6201.*
4. *Všechny součásti dopravních značek (patka, sloupek, značka, uchycení) musí být schváleného typu.*
5. *Realizaci místní úpravy provozu bude provádět pouze zhotovitel, který má platná oprávnění pro provádění těchto prací a prokáže způsobilost pro zajištění jakosti při provádění, osazování a umísťování dopravního značení.*
6. *Dopravní značení bude po celou dobu umístění udržováno v náležitém stavu, aby byla zajištěna jeho funkce.*
7. *Po realizaci bude veškeré nové (vč. přemísťovaného nebo pozměňovaného) dopravní značení zaneseno do pasportu dopravního značení vlastníka dotčených komunikací.*
8. *Povolenky bude vydávat navrhovatel pouze pro výhradní vozidla dle specifikace a v souladu se statickým výpočtem zatížitelnosti mostu.*
9. *Kontrolovat průběžně stav jednotlivých částí mostu a dle zjištěných údajů přijmout nezbytná opatření pro zajištění bezpečnosti a plynulosti provozu na komunikaci a vyžádat stanovení úpravy provozu dle aktuálního stavu mostu.*
10. *V případě jakékoliv změny ve věci zatížitelnosti mostu nebo ve věci vlastnictví mostu bude neprodleně elektronicky informován správní orgán.*
11. *Z důvodu zajištění bezpečnosti silničního provozu může správní orgán stanovit další dopravní značení, případně stanovené dopravní značení změnit. Povinností navrhovatele je zajistit okamžité osazení stanoveného dopravního značení.*

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

17. Nejprve se soud zabýval námitkou navrhovatele týkající se nedostatku pravomoci odpůrce upravit provoz na předmětné komunikaci, když komunikace vedoucí přes most není účelovou ani místní komunikací a dosud nebyly k mostu a k pozemní komunikaci na něm vyřešeny vlastnicko-právní otázky. Tuto námitku neshledal soud důvodnou.
18. Napadené opatření obecné povahy vydal Magistrát města Děčína, odbor správních činností a obecní živnostenský úřad.
19. Podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (dále jen „zákon o silničním provozu“) stanoví místní a přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích a užití zařízení pro provozní informace na silnici II. a III. třídy, místní komunikaci a na veřejně přístupné účelové komunikaci obecní úřad obce s rozšířenou působností.
20. Podle § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu stanoví místní a přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích opatřením obecné povahy příslušný správní orgán.
21. Podle § 124 odst. 6 zákona o silničním provozu stanoví obecní úřad obce s rozšířenou působností 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 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.
22. Navrhovatel nezpochybňuje pravomoc odpůrce upravovat ve smyslu citovaných zákonných ustanovení přechodně provoz na pozemních komunikacích. Má však za to, že v situaci, kdy nejsou vyjasněny vlastnické vztahy k mostu a komunikaci na něm, nelze komunikaci vedoucí přes most zařadit do kategorie místní komunikace ani do kategorie účelové komunikace. Tento navrhovatelův názor soud nesdílí. Taková úvaha by znamenala, že nelze upravit provoz na pozemních komunikacích do doby, než bude postaveno najisto, kdo je vlastníkem mostu. Taková úvaha by pochopitelně byla v rozporu s veřejným zájmem, jímž je bezpečnost provozu na pozemních komunikacích. Přitom veřejný zájem na bezpečnosti silničního provozu je zájmem přímo chráněným zákonem o silničním provozu.
23. Soud rovněž nesdílí názor navrhovatele, že je to odpůrce jakožto správní orgán, který měl svou vlastní úvahou vyřešit otázku vlastnictví mostu jako otázku předběžnou. Řešení vlastnického práva k mostu, který je součástí komunikace určené pro provoz, není a nemůže být předmětem řízení, v němž správní orgán řeší, zda je na místě stanovit opatřením obecné povahy místní a přechodnou úpravu provozu na této komunikaci, tj. zda je třeba uložit účastníkům silničního provozu povinnosti odchylné od obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích. Do tohoto řízení vskutku řešení vlastnických vztahů nepatří. Tento závěr vyplývá i ze smyslu zákona o silničním provozu, v němž je oprávnění odpůrce k vydání opatření obecné povahy upraveno. Podle § 1 tohoto zákona totiž zákon upravuje práva a povinnosti účastníků provozu na pozemních komunikacích, pravidla provozu na pozemních komunikacích, úpravu a řízení provozu na pozemních komunikacích, řidičská oprávnění a řidičské průkazy a působnost a pravomoc orgánů státní správy a Policie České republiky ve věcech provozu na pozemních komunikacích. Není tedy jeho účelem ukládat vlastníkům (mostů, pozemků či jiných movitých či nemovitých věcí) jakékoli povinnosti, které by měly zajistit provoz na pozemních komunikacích. Stanovení místní a přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích je aktem obecné povahy, neboť se jím nerozhoduje o subjektivních právech či povinnostech, popř. o oprávněných zájmech

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

konkrétních osob, nýbrž se jím upravuje provoz na pozemních komunikacích dopravními značkami, světelnými zařízeními, případně i doprovodnými akustickými signály nebo dopravními zařízeními, přičemž tato úprava provozu ukládá povinnosti a upravuje práva předem neurčenému okruhu osob, tedy obecně všem účastníkům silničního provozu. K ochraně soukromých práv (mezi něž právo vlastnické patří) jsou povolány soudy v občanském soudním řízení. K takovým úvahám není správní orgán rozhodně příslušný. V tomto ohledu se soud ztotožňuje s odpůrcem, že při místní a přechodné úpravě provozu na pozemních komunikacích formou opatření obecné povahy nelze v případě sporu řešit, kdo je vlastníkem pozemní komunikace, která je dopravní cestou a zajišťuje provoz silničními vozidly.

24. Dle názoru soudu, není-li stanoveno jinak, sleduje komunikace přes most stejný osud jako komunikace, na tento most bezprostředně navazující. V daném případě není sporu o tom, že komunikace vedoucí přes most není zařazena do žádné ze čtyř kategorií pozemních komunikací. Jestliže je tedy pozemek p. č. 1253 účelovou komunikací (k této kategorizaci komunikace došlo v průběhu řízení o vydání opatření obecné povahy a tato skutečnost není odpůrcem nikterak zpochybňována), pak i na komunikaci přes most, na níž komunikace na pozemku p. č. 1253 bezprostředně navazuje, je třeba nahlížet jako na účelovou komunikaci, a to alespoň pro účely zajištění bezpečnosti a plynulosti provozu a do doby vyřešení vlastnických vztahů k mostu. Vzhledem k tomu, že se jedná o účelovou komunikaci, která není v uzavřeném prostoru ani objektu a je přístupná veřejnosti, je pak komunikace na pozemku p. č. 1253, jakož i na mostě, veřejně přístupnou účelovou komunikací. Z tohoto důvodu měl odpůrce, jakožto místně příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností, pravomoc ve smyslu zákonných ustanovení citovaných v bodech 19 – 21 tohoto rozsudku upravit provoz na předmětné komunikaci napadeným opatřením obecné povahy.
25. Přechodnou místní úpravou provedenou napadeným opatřením obecné povahy na základě zákona aktualizoval odpůrce omezení obecného užívání veřejně přístupné komunikace nákladními vozidly nad 9 tun. Současně dodatkovou tabulkou stanovil výjimku z tohoto omezení, když ponechal možnost provozu přes předmětný most i pro vozidlo 26 t s podmínkou, že na průjezd takového vozidla bude vystavena povolenka. Změnil však subjekt, který je oprávněn vydávat povolenku, když namísto Obecního úřadu Malá Veleň bude nově vydávat povolenky Městský úřad Benešov nad Ploučnicí. Pro přechodnou úpravu provozu pak stanovil podmínky 1-11, jak je uvedeno v bodě 16 tohoto rozsudku a jejich splněním zavázal jednak explicitně u každé podmínky zvlášť a následně i souhrnně pro všechny podmínky město Benešov nad Ploučnicí jakožto navrhovatele. Navrhovatel ve stručnosti shrnuto namítá, že nemá být subjektem zodpovědným za dodržení uložených podmínek, neboť není vlastníkem ani správcem komunikace na předmětném mostě. Tuto námitku shledal soud částečně důvodnou.
26. Z výrokové části napadeného opatření obecné povahy je evidentní, že odpůrce nečiní rozdíl mezi obcí (městem) jakožto veřejnoprávní korporací, která má vlastní majetek, vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících (k tomu srov. § 2 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích), a obecním (resp. v tomto případě městským) úřadem, který je orgánem obce, na nějž je přenesena působnost státu prostřednictvím zvláštního právního předpisu. Z dopravního značení na dodatkové tabulce „Jediné vozidlo 26 t s povolením MÚ Benešov nPl.“ je patrné, že odpůrce určil, že příslušným subjektem pro vydávání povolenek bude orgán obce (městský úřad). Ten bude zajišťovat tuto správní činnost při výkonu státní správy v rámci přenesené působnosti.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

Tomuto postupu nelze ničeho vytknout. Nicméně v podmínkách, a to v bodě 8, určuje navrhovateli podmínky, za nichž bude on vydávat povolenky. Ani v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy tento rozdíl v subjektu, jemuž je svěřeno, resp. uloženo vydávat povolenky, odpůrce nevysvětluje. Lze přitom přisvědčit navrhovateli, že nemůže být subjektem zodpovědným za plnění tohoto úkolu, neboť není žádného důvodu, pro který by bylo vydávání povolenek svěřeno do samostatné působnosti obce (navrhovateli). Ve věcech provozu na pozemních komunikacích je totiž vykonávána státní správa (k tomu srov. hlavu VI. zákona o silničním provozu) a nelze bez dalšího (např. z titulu vlastnictví) tuto státní správu převést na obec. I pravomoc v přenesené působnosti je vykonávána orgány obce, nikoli obcí samotnou. Vzhledem k tomu, že tuto povinnost tedy nelze uložit navrhovateli, byl bod 8 podmínek v napadeném opatření obecné povahy zrušen.

27. V bodech 9 a 10 podmínek napadeného opatření obecné povahy uložil odpůrce povinnosti, které nikterak nesouvisely s umístěním dopravního značení, tzn. neměly žádnou přímou souvislost s tím, jakým způsobem bude místně upraven provoz na pozemních komunikacích, nacházejících se na pozemku p. č. 1253 a pozemku p. č. 1299/1. V těchto bodech bylo totiž navrhovateli uloženo, aby průběžně kontroloval stav jednotlivých částí mostu, a ve vztahu ke zjištěním přijímal nezbytná opatření pro zajištění bezpečnosti a plynulosti provozu a vyžádal stanovení úpravy provozu (bod 9 podmínek); a dále, aby v případě jakékoliv změny ve věci zatížitelnosti mostu nebo ve věci vlastnictví mostu neprodleně elektronicky informoval správní orgán (bod 10. podmínka).
28. Vzhledem k tomu, že zákon o silničním provozu neupravuje odchylně právní úpravu opatření obecné povahy, je třeba na daný případ aplikovat obecnou úpravu opatření obecné povahy v části šesté správního řádu, a to § 171 až 174. Z § 171 správního řádu plyne, že podle této části postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím. Opatření obecné povahy je abstraktně-konkrétním správním aktem s konkrétně určeným předmětem (konstituuje se jím rozsah práv a povinností v konkrétní věci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů. Jestliže chybí některý z těchto znaků, pak nelze hovořit o opatření obecné povahy. Rovněž Nejvyšší správní soud ve svém usnesení ze dne 31. 8. 2011, č. j. 8 Ao 4/2011-22, (publ. ve Sbírce rozhodnutí NSS pod č. 2443/2011) konstatoval, že pokud z jím přezkoumávaného sazebníku neplynuly bezprostřední práva a povinnosti pro žadatele o informace, ale konkrétně pro zaměstnance, pak tomuto sazebníku chyběl jeden z definičních znaků opatření obecné povahy, a to obecnost určení jeho adresátů. Vzhledem k tomu, že odpůrce napadeným opatřením obecné povahy v bodě 9 a 10 podmínek uložil povinnosti přímo navrhovateli, tedy konkrétní osobě, a nikoli obecně vymezenému okruhu adresátů, nemohou být tyto body součástí opatření obecné povahy.
29. A nejen obecnost vymezeného okruhu adresátů, ale také soulad s právními předpisy (i podzákonými) je nezbytnou podmínkou opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, (publ. ve Sbírce rozhodnutí NSS pod č. 740/2006) dovodil, že „*opatření obecné povahy nemůže nahrazovat podzákonnou normotvorbu ani nad rámec zákona stanovovat nové povinnosti; slouží toliko ke konkretizaci již existujících povinností, vyplývajících ze zákona, a nikoliv k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje.*“ Na tento závěr navázal i Ústavní soud v nálezu ze dne 24. 1. 2023, sp. zn. III. ÚS 3204/21, v němž uvedl, že „*opatření obecné povahy je smíšeným správním aktem kombinujícím prvky právních aktů individuálních a normativních. Jelikož opatření obecné povahy není právním předpisem, ale jde o jinou formu činnosti veřejné správy, již ze zásady*

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

právnosti a zákonnosti zakotvené v § 2 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, vyplývá, že musí být v souladu nejen se zákony, ale i s podzákonnými právními předpisy. Opatření obecné povahy může pouze konkretizovat již existující povinnosti vůči druhově vymezeným adresátům na konkrétním území, nikoliv však upravovat tutéž materii zcela odlišně od právních předpisů, byť podzákonných.“ Zákaz ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje, platí pochopitelně i v případě opatření obecné povahy vydaného v režimu § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2018, č. j. 3 As 81/2017-33).

30. Jak již bylo uvedeno v předchozích částech tohoto rozsudku, odpůrce uložil v bodech 9 a 10 podmínek navrhovateli povinnosti, jejichž podstatou bylo zjišťování stavu mostu a ve vztahu k aktuálnímu stavu mostu přijímání opatření. Navrhovatel v průběhu řízení poukazoval na to, že není vlastníkem předmětného mostu (obsáhle ve vyjádření ke stavu řízení o stanovení úpravy provozu ze dne 25. 3. 2024), toto své tvrzení prokazoval listinami a s poukazem na judikaturu Nejvyššího soudu namítal, že povinnost k opravě součásti pozemní komunikace, např. právě mostu, lze uložit jen jejímu vlastníku. Jak vyplývá z odůvodnění napadeného rozhodnutí (str. 7 první odstavec ve spojení s prvním odstavcem str. 9), odpůrce nejen při určení subjektu příslušného k vydávání povolenek, ale také při stanovení podmínek vycházel z úvahy, že předmětný most je jakožto nedílná součást komunikace pokračováním pozemní komunikace na pozemku p. č. 1253 ve vlastnictví navrhovatele; že komunikace nemůže před mostem skončit a nepokračovat z důvodu, že most není navrhovatele; že se předmětný most nachází v katastrálním území navrhovatele a jiná komunikace na most nevede, a že sám navrhovatel uvedl, že změnu dopravního značení navrhuje z pozice správce komunikace, nacházející se na mostní konstrukci, která nemá vlastníka. Proto i za dodržení podmínek opatření učinil zodpovědného navrhovatele. Navrhovatel k tomu uvedl, že pokud sám sebe v návrhu na místní úpravu provozu na předmětné komunikaci označil jako správce s tím, že spravuje komunikaci na mostě, pak tím neměl na mysli vykonávání správy pozemní komunikace, jak ji definuje zákon o pozemních komunikacích, ale faktický stav věci, kdy na něj jako na správce komunikace hleděl odpůrce i jeho nadřízený orgán ve svých rozhodnutích. Krom tvrzení, že navrhovatel sám sebe v návrhu označil jako správce předmětné komunikace, nepředložil odpůrce v odůvodnění napadeného rozhodnutí žádnou argumentaci, z níž by bylo možné dovodit správnost úvahy odpůrce o tom, že navrhovatel je správcem předmětného mostu, a je subjektem (spolu) zodpovědným za jeho stav a bezpečnost.
31. Vzhledem k tomu, že odpůrce při svém rozhození nevycházel ze zjištění, že by byl navrhovatel vlastníkem mostu (o vlastnictví mostu je aktuálně veden civilní soudní spor), a odpůrcem nebylo zjištěno ani argumentováno, že by navrhovatel byl vlastníkem či správcem pozemku pod mostem, tj. pozemku p. č. 1299/1 (pozemek je vodní plochou a jeho vlastníkem je Česká republika a jeho správcem Povodí Ohře, státní podnik), pak nemá zákonem stanovenou povinnost plnit podmínky, k nimž jej zavázal odpůrce pod body 9 a 10 podmínek. Povinnost výkonu prohlídek mostních objektů a jejich údržbu a opravu svěřuje prováděcí vyhláška k zákonu o pozemních komunikacích č. 104/1997 Sb. toliko vlastníku nebo správci.
32. Pakliže ani podmínky pod body 9 a 10 napadeného opatření obecné povahy nemohou být z výše uvedených důvodů součástí správního aktu, jakým opatření obecné povahy je, soud i v těchto bodech napadené opatření obecné povahy zrušil.

33. K jiným závěrům však dospěl soud při přezkumu podmínek uvedených pod body 1-7 a 11 napadeného opatření obecné povahy (bod 16 tohoto rozsudku). V těchto bodech byly pouze konkretizovány již existující povinnosti související s umístěním dopravního značení. Na tomto místě soud zdůrazňuje, že dopravní značení bude umístěno na pozemní komunikaci, která je ve vlastnictví navrhovatele, tj. na pozemku p. č. 1253. Je proto zcela legitimní, pokud to bude navrhovatel, který současně změnu dopravního značení svým návrhem inicioval, kdo činnosti s úpravou provozu bezprostředně související, bude koordinovat a zajišťovat její naplnění. Z uvedeného důvodu soud vyhodnotil námitku navrhovatele proti podmínkám 1-17 a 11 jako nedůvodnou.
34. Nedůvodným byl shledán rovněž návrh na zrušení umístění dopravního značení jako celku spolu s důvody umístění a stanovením doby platnosti umístění, když navrhovatel neuvedl žádnou námitku, která by se přímo úpravy dopravního značení týkala. Nenamítal nesprávnost označení místní komunikace, na níž má být dopravní značení umístěno, nenamítal že nedošlo ke změně v povolené tonáži dle jeho návrhu ani nesprávnost textu na dodatkové tabulce. V podstatě veškeré námitky byly směřovány do stanovení podmínek umístění dopravního značení. Vzhledem k tomu, že při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.) nemohl soud sám z vlastní iniciativy správnost napadeného opatření obecné povahy v uvedeném rozsahu přezkoumávat.
35. Jak je tedy uvedeno v předchozích bodech tohoto rozsudku, soud shledal, že napadené opatření obecné povahy je v části podmínek stanovení přechodné úpravy provozu, a to v bodech 8 až 10, v rozporu se zákonem, a proto přistoupil ve výroku II. tohoto rozsudku k částečnému zrušení napadeného opatření obecné povahy, a to právě v tomto rozsahu, za použití § 101d odst. 2 věty první s. ř. s. Protože v ostatních bodech byl shledán návrh nedůvodným, soud podle věty druhé téhož zákonného ustanovení ve zbytku návrh zamítl (výrok III. tohoto rozsudku).
36. O nákladech řízení rozhodl soud výrokem IV. podle § 60 odst. 1 s. ř. s. V posuzovaném případě nelze hovořit o převážném úspěchu žádného z účastníků, neboť navrhovatel se svým návrhem nedomáhal pouze zrušení podmínek, ale trval na zrušení napadeného opatření obecné povahy v plném rozsahu, tedy včetně upraveného dopravního značení, aniž přitom nesprávností tohoto dopravního značení argumentoval a uvedl k němu konkrétní tvrzení. Úspěch navrhovatele tedy spočíval ve zrušení části podmínek, přičemž v požadavku na zrušení stanovení přechodné úpravy provozu úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že ani u odpůrce nelze hovořit o převážném úspěchu, bylo rozhodnuto, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Navíc, jak vyplývá z obsahu spisu, odpůrci žádné účelně vynaložené náklady nad rámec běžné činnosti nevznikly. Pokud odpůrce udělil plnou moc k zastupování v dané věci advokátu (který však přímo v dané věci neučinil žádný úkon, neboť vyjádření k návrhu vyhotovil sám odpůrce), pak je třeba konstatovat, že náklady na zastoupení advokátem v daném případě nepovažuje soud za účelně vynaložené. Odpůrce disponuje dostatečným množstvím odborného aparátu, který musí být bezpochyby schopen vystupovat v řízení, jehož předmětem je běžná agenda žalobce, a to přechodná a místní úprava silničního provozu.

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). Případně-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 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.

Ústí nad Labem 19. února 2025

Mgr. Václav Trajer v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.