



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci v Králové rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Magdaleny Ježkové, soudce Mgr. Ondřeje Bartoše a soudkyně JUDr. Ivony Šubrtové ve věci

navrhovatelky: **Obec Kožlí**, IČ 00267678
se sídlem Kožlí 156, 582 93 Kožlí
zastoupené JUDr. Markem Bilejem, advokátem Sokol, Novák, Trojan,
Doleček a partneři, advokátní kancelář s. r. o.
se sídlem Na strži 2102/61a, Krč, 140 00 Praha 4

proti
odpůrci: **Městský úřad Světlá nad Sázavou**
se sídlem náměstí Trčků z Lípy 18, 582 91 Světlá nad Sázavou

za účasti: **M. H.**
v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – vyhlášky o místní úpravě provozu
na pozemních komunikacích v obci Kožlí ze dne 11. 12. 2024, č. j. MSNS/4742/2024/OD-
30,

takto:

- I. Opatření obecné povahy – vyhláška o stanovení místní úpravy provozu v obci Kožlí ze dne 11. 12. 2024, č. j. MSNS/4742/2024/OD-30, se ruší ke dni právní moci rozsudku.
- II. Odpůrce je povinen nahradit navrhovatelce náklady řízení ve výši 30 539 Kč do 30 dnů od právní moci rozsudku k rukám zástupce navrhovatelky.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Navrhovatelka se domáhala zrušení opatření obecné povahy (dále jen „opatření“) – vyhlášky odpůrce ze dne 11. 12. 2024, č. j. MSNS/4742/2024/OD-30, o stanovení místní úpravy provozu podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona č. 360/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu) v obci Kožlí. Místní úprava provozu spočívala ve
 - a. zrušení stávajícího trvalého dopravního značení 2× IZ 8a „Zóna s dopravním omezením 6 t + 30“ a 1× IZ 8b „Konec zóny s dopravním omezením 6 t + 30“ a
 - b. doplnění nového trvalého dopravního značení 2× IZ 8a „Zóna s dopravním omezením 30 + 6t + Mimo dopravní obsluhy“ a 2× IZ 8b „Konec zóny s dopravním omezením 30 + 6 t + Mimo dopravní obsluhy“.u domu č. p. 205 a č. p. 6 (souřadnice 49,6696042N, 15,2529656E) z důvodu zajištění dopravní obslužnosti.
2. Krajský soud dospěl k závěru, že odůvodnění napadeného opatření obecné povahy je nepřezkoumatelné a návrhu na jeho zrušení proto vyhověl.

II. Návrh

3. Navrhovatelka tvrdila, že napadené opatření je nezákonné a nebylo řádně odůvodněno, proto je nepřezkoumatelné. Navrhovatelka jím byla zkrácena na svých právech a svědčí jí tak aktivní legitimace ve smyslu § 101a soudního řádu správního (s. ř. s.).
4. Napadené opatření bylo vydáno na základě podnětu osoby zúčastněné na řízení, která se domáhá užívání komunikace zemědělskou technikou za účelem výkonu vlastnického práva a podnikatelské činnosti zejména na pozemku parc. č. XA v kat. úz. xx.
5. Pro změnu dopravního značení neexistují relevantní důvody, neboť stávající úprava provozu byla v roce 2011 stanovena v souladu se zákonem o silničním provozu, aniž by proti ní kdokoli (vč. osoby zúčastněné na řízení) uplatnil opravné prostředky. Osoba zúčastněná na řízení má přístup na svůj pozemek parc. č. XA zajištěn prostřednictvím veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku parc. č. XB ve vlastnictví navrhovatelky, a dále po svém vlastním pozemku parc. č. XC. Osoba zúčastněná nemá v rámci souboru nemovitostí, zahrnujících mj. pozemek parc. č. XA, umístěno ani bydliště, ani sídlo podnikání či provozovnu. Navrhovatelka proto snahu osoby zúčastněné na řízení dosáhnout změny úpravy provozu označila za šikanózní.
6. Změna dopravního značení přinese výrazné snížení bezpečnosti a plynulosti silničního provozu v obci Kožlí. Veřejně přístupná účelová komunikace se nachází na pozemku parc. č. XD, odděluje hlavní obytnou zónu obce od objektu Základní školy Kožlí. Na komunikaci se proto zvýšeně pohybují děti a mládež, které mohou být bezprostředně ohroženy na životě a zdraví, pokud by se na této komunikaci měly zároveň pohybovat těžké nákladní automobily a zemědělská technika s hmotností nad 6 tun.
7. Veřejně přístupná účelová komunikace na pozemku parc. č. XD není ani stavebně technicky konstruována na pravidelný pohyb vozidel, jejichž hmotnost přesahuje 6 tun, což bylo jedním z důvodů přijetí dosavadní místní úpravy provozu.

8. Napadená úprava provozu je v rozporu se stanoviskem dotčeného orgánu – Policie České republiky.
9. Zastupitelstvo navrhovatele udělilo závazný pokyn k realizaci řešení spočívajícího ve výkupu pozemků za účelem vybudování nové veřejně přístupné účelové komunikace. Tyto snahy byly však ze strany osoby zúčastněné na řízení opakovaně blokovány.
10. Z podkladů ve spisové dokumentaci (stanoviska společností Vodovody a kanalizace Havlíčkův Brod, a. s. a FCC Dačice spol. s r. o.) nevyplývá žádný veřejný zájem, který by odůvodňoval vydání napadeného opatření. Dosavadní úprava provozu tyto subjekty nijak neomezovala v jejich činnosti. Z těchto podkladů tedy nevyplývá nic, co by odůvodňovalo potřebu změny stávající úpravy.
11. Ani souhlasné stanovisko Policie ČR, KŘP kraje Vysočina, tyto důvody nezakládá; toto stanovisko vyslovuje souhlas s odinstalací stávajícího a instalací nového dopravního značení, pokud dojde k zachování bezpečnosti silničního provozu a potřebné obslužnosti. Samotné stanovisko však bezpečnost provozu neřeší. Stanovisko se nezabývalo ani možností objízdných tras. Z těchto důvodů je toto stanovisko nepřezkoumatelné.
12. Navrhovaná změna provozu je iniciativou osoby zúčastněné na řízení, která není relevantně odůvodněna. K návrhu opatření byly vzneseny připomínky občanů obce, které podporují stanovisko navrhovatelky. Tyto připomínky zdůraznily, že vozidla osoby zúčastněné na řízení projíždějí komunikací i 50× denně, včetně víkendů. Provoz nákladních a zemědělských strojů zatěžuje obyvatele obce, zejm. vlastníky hlukem, prachem, znečištěním komunikace a otřesy, které postupně působí škody na obytných budovách přiléhajících ke komunikacím.
13. Osoba zúčastněná na řízení dosavadní úpravu provozu nerespektovala; vyhověním jejímu podnětu tak byl legalizován stávající protiprávní stav a odpůrce porušil zásadu, že z bezpráví nemůže vzejít právo.
14. V odůvodnění napadeného opatření odpůrce uvedl, že ke změně místní úpravy přistoupil také z důvodu omezování dalších obyvatel v dotčeném území. Tento závěr je nepřezkoumatelný, odpůrce zcela rezignoval na ověření skutečnosti, zda dochází k nějakému omezování dalších obyvatel a nepopsal, na základě jakých podkladů k tomuto závěru došel.
15. Jedním z důvodů pro vydání napadeného opatření byla podle odpůrce také skutečnost, že stávající dopravní značení je nesprávné, neboť na křižovatce u domu č. p. 6 chybí značka ukončující zónu s dopravním omezením. Tento závěr však nesouvisí se změnou spočívající v doplnění dodatkové tabulky umožňující vjezd vozidlům dopravní obsluhy nad 6 tun.
16. Nesprávný je závěr odpůrce, že osoba zúčastněná na řízení má přístup ke svým nemovitostem pouze skrze dotčenou oblast. Tento závěr opomíjí existenci alternativní příjezdové trasy v podobě veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku parc. č. XB ve vlastnictví navrhovatelky. V této souvislosti se odpůrce nezabýval také otázkou rozhodování zastupitelstva ohledně této alternativní cesty s odůvodněním, že tyto skutečnosti nejsou při rozhodování o změně dopravního značení relevantní. Přitom ale v počátku řízení, které předcházelo vydání napadeného opatření, se odpůrce tímto zabýval.
17. Odpůrce se nedostatečně vypořádal s připomínkami občanů obce F. K. a J. P.. Připomínky J. P. a odmítl odpůrce s tím, že tyto skutečnosti mají být posuzovány v řízení o umístění

stavby. Taková argumentace je nesprávná a nepřezkoumatelná, neboť daná připomínka směřovala na podstatu změny provedené napadeným opatřením.

18. Nepřezkoumatelný je dále závěr, že bezpečnost silničního provozu po změně dopravního značení bude dostatečná. Tento závěr postrádá jakékoli odůvodnění či podklady, na základě kterého odpůrce k němu došel. Nedostatečně odůvodněná je také úvaha, že pro bezpečnost provozu není zásadní ani tak úprava provozu dopravními značkami, jako zákonné povinnosti účastníka silničního provozu. Závěr, že intenzita dopravy na dotčených komunikacích je natolik nízká, že dopravní značení na ni bude mít zanedbatelný vliv, nemá žádný podklad ve správním spise.
19. Nesprávná je úvaha odpůrce, že pro zmírnění dopravních omezení musí být právně relevantní důvod, ten musí být dán jen při jejich zpříšňování. Tento závěr nemá oporu v právní úpravě.
20. Odpůrce se nevypořádal s námitkou navrhovatele týkající se poškozování dotčené komunikace nadměrným provozem; uvedl, že otázka nosnosti dotčených komunikací nespadá mezi prověřované skutečnosti podle § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu. Tak tomu však není, jestliže má odpůrce možnost měnit dopravní značení, musí brát v potaz všechny aspekty toho, proč dosavadní úprava provozu daná omezení stanovovala.
21. Nepřezkoumatelné je i vypořádání se s námitkami k rozporu napadeného opatření se stanoviskem Policie ČR ze dne 22. 4. 2011.

III. Vyjádření odpůrce

22. Odpůrce navrhoval zamítnutí návrhu. Uvedl, že je pravdou, že změnu dopravního značení začal řešit na základě podnětu osoby zúčastněné na řízení. Hlavním důvodem pro provedení změny ale byla nesprávnost stávajícího dopravního značení. To vytvářelo zónu s dopravním omezením, která však nebyla dopravními značkami na všech místech řádně ukončena. Je pravdou i to, že odpůrce nijak neověřoval, zda stávající dopravní značení nějakým způsobem omezuje ostatní obyvatele, k tomu však nebyl žádný důvod; ke změně úpravy muselo dojít již jen pro nesprávnost stávajícího dopravního značení. Pokud jde o existenci alternativní trasy, pak na pozemku parc. č. XC ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení se nenachází žádná komunikace, když dle údajů katastru nemovitostí se jedná o ornou půdu. Navrhovatel vychází z nesprávného výkladu právních předpisů. Při stanovení úpravy provozu nelze hledat důvody, proč by se provoz neměl omezovat, naopak musí být důvody k tomu, aby bylo možné jej omezit. Podle informací odpůrce nebylo stávající dopravní značení respektováno a dlouhodobě zde jezdila vozidla těžší než 6 tun. Přesto nejsou informace o problémech z hlediska bezpečnosti a plynulosti provozu nebo narušení jiného důležitého zájmu. Připomínka J. P. se týkala toho, že provoz osoby zúčastněné na řízení jej obtěžuje. To však nelze v souladu s § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu řešit místní úpravou provozu. Námitka navrhovatele, směřující ke snížení bezpečnosti a plynulosti provozu byla v odůvodnění napadeného opatření řádně vypořádána.

IV. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

23. Osoba zúčastněná na řízení navrhovala zamítnutí návrhu. Uvedla, že pokládá napadené opatření za správné a žádná z námitek navrhovatelky není důvodná. Je nutno vycházet ze stavu v době rozhodování odpůrce, když v rámci správního řízení byly shromážděny veškeré podklady, bylo provedeno i místní šetření. V dané věci jsou nezpochybnitelné

vlastnické vztahy k nemovitostem, a to jak k předmětné komunikaci, tak i k nemovitostem ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení a dalších subjektů. Jedná se o standardní komunikaci umístěnou podél rodinných domů a staveb ve vlastnictví jak osoby zúčastněné na řízení, tak i dalších podnikatelských subjektů, tedy zejména Vodovody a kanalizace Havlíčkův Brod, a. s. (VAK).

24. Osoba zúčastněná na řízení vyjádřila přesvědčení, že odpůrce se vypořádá se základní námitkou navrhovatele směřující k otázce bezpečnosti provozu na komunikaci. Na komunikaci je omezená rychlost na 30 km/h. Vzdálenost školy a hřiště je taková, že nelze dovozovat jakékoliv nebezpečí pro děti ve škole. Komunikace se nenachází před školou. Mezi školou a komunikací se nachází ještě další pozemek. Nikdy v minulosti nedošlo k žádné kolizi v souvislosti s pohybem dětí u školy. Omezení provozu vozidel nad 6 tun nezajišťuje občanům a dětem větší bezpečnost. Dopravní obslužnost se týká nejenom jeho staveb, ale i staveb ve vlastnictví společnosti VAK, vlastníků domů, kteří mohou mít zájem např. z důvodu oprav využívat komunikaci vozidly nad 6 t.
25. Není pravdivé tvrzení navrhovatelky, že osoba zúčastněná na řízení neměla výhrady k osazení stávajícího dopravního značení. Osoba zúčastněná na řízení se několikrát účastnila zasedání obecního zastupitelstva, kde se dožadovala původně slíbené výjimky pro vjezd do svého areálu.
26. Pozemek parc. č. XE, přes nějž má mít osoba zúčastněná na řízení zajištěn alternativní přístup ke svému areálu, je podle katastru nemovitostí veden jako orná půda a je zemědělsky obhospodařován. Nelze tedy tento pozemek užívat jako cestu, protože by to bylo v rozporu se zákonem o ochraně půdního fondu.
27. Nerozhodná je skutečnost, že osoba zúčastněná na řízení nemá v rámci souboru nemovitostí zahrnující mimo jiné pozemek parc. č. XA umístěno své bydliště ani sídlo podnikání či provozovny. Je prokázáno využívání nemovitostí k zemědělským účelům, a to v souladu se způsobem využití staveb zapsaných v katastru nemovitostí.
28. Osoba zúčastněná na řízení přiložila ke svému vyjádření petiční podpisy obyvatel obce, kteří chtějí mít také plnohodnotný legální přístup k jejich nemovitostem.
29. Není pravdivé tvrzení, že osoba zúčastněná na řízení využívá komunikaci i 50× za den. Tato frekvence zcela neodpovídá rozsahu, v němž osoba zúčastněná na řízení hospodáří.

V. Replika navrhovatelky

30. Na vyjádření osoby zúčastněné na řízení navrhovatelka reagovala replikou. Nesprávné je její tvrzení, že vzdálenost základní školy od komunikace dotčené napadeným opatřením je dostatečná k tomu, aby nedošlo k ohrožení bezpečnosti. Úprava dopravního značení podle napadeného opatření se vztahuje i na komunikace, které procházejí přímo kolem základní školy, resp. vedou mezi školou a hřištěm.
31. Neopodstatněná je argumentace, že vyhověním návrhu by osoba zúčastněná na řízení byla omezena na svém právu podnikat. Dosavadní úprava provozu platí v dotčené oblasti od roku 2011. S ohledem na to, že osoba zúčastněná na řízení po celou tuto dobu patrně bez komplikací svoji podnikatelskou činnost provozuje, lze pochybovat o tom, že by zrušením napadeného opatření – čímž by pokračoval stav, který trval od roku 2011 – bylo bezprostředně omezeno právo osoby zúčastněné na řízení na podnikání. Ani společnost VAK nesdělila, že by stávající úprava jakkoli omezovala její činnost. Navíc vozidla svozu

odpadu a obsluhy čistírny odpadních vod mohou využít výjimky podle § 42 odst. 1 a § 4 písm. c) zákona o silničním provozu.

32. Navrhovatelka zopakovala, že měl být zvažován alternativní přístup k nemovitostem osoby zúčastněné na řízení. V této souvislosti nemůže obstát argumentace, že pozemek parc. č. XE je veden jako orná půda, neboť i pozemek parc. č. XA, na němž má osoba zúčastněná na řízení své zemědělské budovy, je veden jako orná půda, což také osobě zúčastněné na řízení nijak nebránilo v podnikání. Osoba zúčastněná na řízení v minulosti opakovaně mařila snahy navrhovatelky o zřízení alternativního přístupu.
33. Navrhovatelka uvedla, že přeškrtnutí dodatkové tabulky s textem „Mimo dopravní obsluhy“ v původním opatření z r. 2011 učinila Policie ČR v rámci přípravy vyjádření k opatření. Neučinila tak navrhovatelka.

VI. Posouzení věci krajským soudem

34. Krajský soud přezkoumal v mezích návrhu opatření obecné povahy v řízení vedeném podle § 101a a násl. s. ř. s. Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za splnění podmínek § 51 s. ř. s.
35. Soud se nejprve zabýval otázkou, zda je napadené opatření skutečně opatřením obecné povahy ve smyslu § 101a s. ř. s. Při hodnocení povahy napadeného opatření, tedy správního aktu, kterým je realizována místní úprava provozu na pozemních komunikacích, lze vyjít z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008-100, v němž Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích, která zakládá pro účastníky provozu odlišné povinnosti, než by měli podle obecné zákonné úpravy provozu na pozemních komunikacích, je nutno považovat za opatření obecné povahy.
36. Krajský soud dále zkoumal, zda návrh na zrušení opatření byl podán včas. Ze spisové dokumentace zjistil, že napadené opatření nabylo účinnosti 26. 12. 2024; návrh tedy bylo třeba podat nejpozději 26. 12. 2025. Současně není pochybností o tom, že navrhovatelce k podání návrhu svědčí aktivní procesní legitimace podle § 101a s. ř. s. Ta je založena tvrzením, že navrhovatelka byla vydaným opatřením obecné povahy zkrácena na svých právech; současně je nepochybné, že navrhovatelka je v postavení vlastníka nemovitostí, jehož práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny. Návrh byl tedy podán včas a procesně legitimovanou osobou a krajský soud mohl přistoupit k jeho věcnému přezkumu.
37. Návrh je důvodný.

Rozhodné skutečnosti

38. Z předložené spisové dokumentace a nesporných vyjádření účastníků krajský soud zjistil následující skutečnosti:
- na dotčené komunikaci platila místní úprava provozu, stanovená vyhláškou navrhovatelky ze dne 28. 4. 2011, zn. 218/2011 – zóna s dopravním omezením 6 t + 30 km/h,
 - usnesením Krajského úřadu kraje Vysočina ze dne 12. 3. 2024 byl odpůrci postoupen podnět osoby zúčastněné na řízení ke změně trvalého dopravního značení na místních komunikacích v obci Kožlí; osoba zúčastněná na řízení je vlastníkem mj. pozemku parc.

- č. XA v kat. úz. xx, kde má fakticky umístěnu svou zemědělskou provozovnu a obhospodařuje i sousedící zemědělské pozemky,
- dne 4. 4. 2024 proběhlo místní šetření za účasti starosty navrhovatelky, zástupce dopravního inspektorátu PČR a osoby zúčastněné na řízení; zde bylo dohodnuto, že navrhovatelka a osoba zúčastněná na řízení projednají na zasedání zastupitelstva obce možný odkup pozemků pro vybudování cesty; v případě, že nebude dosaženo dohody, odpůrce nařídí stanovení dodatkové tabulky „Mimo dopravní obsluhu“,
 - odpůrce následně zahájil řízení směřující k vydání opatření obecné povahy podle § 171 a násl. správního řádu,
 - na základě shromážděných podkladů zpracoval odpůrce návrh opatření, který byl doručen veřejnou vyhláškou zveřejněním na úředních deskách dotčených obecních úřadů; z odůvodnění návrhu vyplývá, že projednání s dotčeným orgánem (§ 172 odst. 1 správního řádu a § 77 odst. 3 zákona o silničním provozu) bylo nahrazeno souhlasem Policie ČR, KŘP Kraje Vysočina, DI Havlíčkův Brod ze dne 5. 2. 2024 (příloha podnětu osoby zúčastněné na řízení); vyhláška byla vyvěšena 15. 5. 2024, za doručení se považuje den 30. 5. 2024, od tohoto dne počala běžet lhůta 30 dnů k uplatnění připomínek a námitek,
 - dne 17. 6. 2024 – ve stanovené lhůtě – obdržel odpůrce námitky navrhovatelky k oznámení návrhu opatření; tyto námitky se ve své podstatě shodují s uplatněnými návrhovými body,
 - na základě žádosti odpůrce ze dne 24. 6. 2024 vydala Policie ČR, Krajské ředitelství policie kraje Vysočina, Územní odbor Havlíčkův Brod, Dopravní inspektorát, souhlasné stanovisko s navrhovanou změnou,
 - k výzvě odpůrce sdělila společnost Vodovody a kanalizace Havlíčkův Brod, a. s., že provoz Čistírny odpadních vod Kožlí je zajišťován osobními vozidly s hmotností do 3,5 tuny, pouze 2–3× měsíčně odváží kaly a shrabky nákladní automobil s maximální hmotností 26 tun. Pro zajištění provozu je nutné povolení vjezdu těchto nákladních automobilů na předmětnou komunikaci,
 - k výzvě odpůrce sdělila společnost FCC Dačice spol. s r. o., že v obci Kožlí provádí svoz komunálního odpadu 1× týdně, separovaného odpadu 1× týdně/1× za dva týdny a skla 1× měsíčně. Maximální technicky přípustná hmotnost vozidel je 26 tun, využívány jsou všechny komunikace v obci,
 - dne 29. 8. 2024 vznesl odpůrce na Policii ČR novou žádost o souhlas ke zrušení stávajícího trvalého dopravního značení a doplnění nového, odůvodněnou tak, že „*stávající TDZ nutí řidiče k porušování dopravního režimu, dopravní obslužnost nemůže být zajištěna, pokud zůstane zachováno stávající TDZ*“; k tomu vydala Policie ČR souhlasné stanovisko dne 2. 9. 2024,
 - dne 2. 9. 2024 byla znovu vydána vyhláška o oznámení návrhu opatření s výzvou k uplatnění připomínek nebo námitek; vyhláška byla vyvěšena na úřední desce odpůrce 2. 9. 2024, za doručení se považuje den 17. 9. 2024, od tohoto dne počala běžet lhůta 30 dnů k uplatnění připomínek a námitek,
 - dne 11. 10. 2024 byly doručeny opakované námitky navrhovatelky,
 - dne 28. 10. 2024 byla doručena námitka J. P.. Popisuje provoz vozidel osoby zúčastněné na řízení po komunikaci v době sezónních prací (od jara do podzimu) až 50× denně, popisuje konflikty s osobou zúčastněnou na řízení; provoz na komunikaci je nadměrný

a obtěžující, dochází k poškozování komunikace; osoba zúčastněná na řízení odmítá zřízení alternativní komunikace, což obec v minulosti navrhovala,

- dne 15. 11. 2024 byla doručena námitka F. K.. Popisuje hluk, prach, znečištění, otřesy, zápach, nedodržování rychlosti vozidly osoby zúčastněné na řízení, nepřiměřené chování osoby zúčastněné na řízení. Popisuje provoz vozidel 50× za den, a to v týdnu i o víkendech,
- dne 11. 12. 2024 byla vydána vyhláška o napadeném opatření, účinnosti nabyla dnem 26. 12. 2024.

Algoritmus přezkumu

39. Soud se při přezkumu zákonnosti napadeného opatření přidržel algoritmu stanoveného v rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Ao 1/2005 ze dne 27. 9. 2005, a to s vědomím toho, že tento algoritmus není pro správní soudy závazný, zůstává však použitelný jako pomůcka, kterou správní soudy mohou využívat při strukturování své argumentace (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57). Tento algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy (§ 101d odst. 1 a 2 s. ř. s.) spočívá v pěti krocích:

- (i) v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy,
- (ii) v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*),
- (iii) v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem,
- (iv) v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium), a konečně
- (v) v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.

Pravomoc a působnost odpůrce

40. K přezkumu pravomoci odpůrce vydat napadené opatření a toho, zda odpůrce při vydávání opatření nejednal *ultra vires* (první a druhý bod algoritmu) netřeba se obsáhle vyjadřovat; tato otázka nebyla mezi stranami předmětem sporu a krajský soud nezjistil skutečnosti, které by svědčily pro to, že by se snad odpůrce při vydání opatření pohyboval mimo svou zákonnou pravomoc a působnost.

Nepřezkoumatelnost napadeného opatření

41. Navrhovatelka brojila proti nepřezkoumatelnosti napadeného opatření, což je otázka, která je posuzována ve třetím bodu algoritmu; jde tedy o věc zákonnosti postupu vydání opatření obecné povahy. Krajský soud shledal, že tato základní návrhová námitka je důvodná.
42. Opatření obecné povahy musí obsahovat odůvodnění (§ 173 odst. 1 správního řádu). V odůvodnění opatření je nutné uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (§ 174 odst. 1 ve spojení s § 68 odst. 3 správního řádu). Nedostatek důvodů opatření tedy způsobuje jeho nepřezkoumatelnost.
43. Je-li vydání opatření vázáno na splnění zákonných podmínek, mělo by být obsahem jeho odůvodnění též posouzení, zda byly tyto podmínky splněny (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136).
44. Napadeným opatřením byla stanovena místní úprava provozu na pozemních komunikacích podle § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu. Podle tohoto ustanovení platí, že dopravní značky se smějí užívat jen v takovém rozsahu, a takovým způsobem, jak to nezbytně vyžaduje bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích nebo jiný důležitý veřejný zájem. Nejvyšší správní soud judikoval, že smysl umístění dopravních značek nemůže být samoučelný nebo šikanózní, ale naopak musí být racionální a opodstatněný některým z uvedených legitimních důvodů. Pokud takový důvod neexistuje, jedná se o dopravní značku umístěnou protizákonně (rozsudek ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008-100, č. 1794/2009 Sb. NSS).
45. Odpůrce se tak v procesu vydávání napadeného opatření měl zabývat tím, zda jím navržená úprava provozu je racionalizována a opodstatněna bezpečností a plynulostí provozu na pozemních komunikacích nebo jiným důležitým veřejným zájmem.
46. Odpůrce shrnul, že navrhovaná změna dopravního značení je v dané lokalitě nezbytná ze dvou důvodů. Za prvé, že stávající dopravní značení je nesprávné z důvodu chybějícího ukončení zóny s dopravním omezením. Za druhé, že stávající dopravní značky omezují nezbytnou dopravní obsluhu území.
47. Předně je třeba dát za pravdu navrhovatelce, že z napadeného opatření nelze seznat, jaká je vazba mezi prvním důvodem navržené změny (a dokonce důvodem hlavním, jak uvedl odpůrce ve vyjádření k návrhu) – chybějícím ukončením zóny s dopravním omezením, a věcnou podstatou navržené změny, tedy doplnění dodatkové tabulky „Mimo dopravní obsluhu“. *Prima facie* lze konstatovat, že souvislost zde dána není a ani být nemůže. Logickou změnou, která by řešila nesprávnost značení spočívající v chybějícím ukončení zóny s dopravním omezením, by bylo právě doplnění příslušné značky ukončující tuto zónu. Naproti tomu, těžko lze najít rozumný smysl v tom, že chybějící ukončení zóny

s dopravním omezením je „napraveno“ stanovením zcela odlišné úpravy provozu, věcně zmírňující původní omezení. V této otázce je napadené opatření nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

48. Stejně tak je pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelný závěr, že dosavadní provoz v lokalitě nepůsobí problémy z hlediska bezpečnosti a plynulosti a nenarušuje jiný důležitý zájem, resp. že odpůrce o tomto nemá informace. Z obsahu spisové dokumentace přitom plyne, že přinejmenším z námitek navrhovatelky, J. P. a F. K. odpůrce tyto informace o problémech měl. Měl tak zaměřit pozornost na jejich důkladné prověření a objektivizaci. Ze spisu však neplyne, že by tak učinil. V řízení se řešila zásadní otázka bezpečnosti dětí navštěvujících přilehlou základní školu, bylo by tedy namístě vyžádat si vyjádření této školy; to odpůrce také neučinil.
49. Navrhovatelka – jako obec, hájící zájem svých občanů, tedy zájem veřejný – přitom v průběhu celého řízení vystupovala proti navržené úpravě provozu právě a zejména s ohledem na bezpečnost provozu na pozemních komunikacích v souvislosti s pohybem osob (zejm. dětí) v okolí základní školy. Je zarážející, že odpůrce navrhovatelčinu racionální a pochopitelnou argumentaci odmítl tím, že „otázka bezpečnosti je relativní“, neboť „s jakýmkoli provozem na pozemních komunikacích jsou spojena určitá rizika pro bezpečnost“. Toto konstatování je nesrozumitelné. Lze dát za pravdu odpůrci, že s provozem na pozemních komunikacích jsou spojena rizika pro bezpečnost, naprosto ale nelze souhlasit s výrokem, že „otázka bezpečnosti je relativní“. Naopak, otázka bezpečnosti je z pohledu právní úpravy pravidel provozu na pozemních komunikacích absolutní hodnotou, která je jedním ze základních smyslů jejich existence. Jinými slovy řečeno – ano, s provozem na pozemních komunikacích jsou spojena rizika pro bezpečnost. A právě společenská potřeba tato rizika co nejvíce minimalizovat – tedy zajistit bezpečnost – dala vzniknout pravidlům provozu na pozemních komunikacích. Účelem pravidel silničního provozu je tedy – kromě jiného – zajistit bezpečnost na pozemních komunikacích. Nelze tedy oprávněnou obavu navrhovatelky o bezpečnost dětí pohybujících se v okolí základní školy a hřiště odbýt strohým konstatováním, že „otázka bezpečnosti je relativní“.
50. V této souvislosti je také zjevné, že odpůrce se dopustil nesprávné úvahy, když poměřoval navrženou změnu s tzv. nulovou variantou, tedy variantou bez jakéhokoli dopravního značení. Taková úvaha vzhledem k okolnostem zcela postrádá smysl, neboť navržená úprava nahradila jinou dosavadní úpravu provozu, ve vztahu k níž lze hovořit o jejím zmírnění: oproti dosavadní úpravě provozu, která zakazovala vjezd všem vozidlům s hmotností nad 6 tun, nově přijatá úprava umožnila vjezd vozidel dopravní obsluhy s hmotností nad 6 tun. Otázku bezpečnosti je tak třeba poměřovat nikoli ve vztahu k tzv. nulové variantě (ta v dotčené lokalitě neplatila), ale ve vztahu k dosavadní úpravě provozu. V tom je třeba spatřovat vnitřní rozpor napadeného opatření, neboť výrok opatření stanovuje úpravu provozu a ruší úpravu provozu předcházející, zatímco odůvodnění pracuje s „nulovou variantou“, s níž poměřuje otázku bezpečnosti. Pochopitelně pak – ve vztahu k „nulové variantě“ – dochází k závěru o zvýšení bezpečnosti, což je však pro posuzovanou věc závěr zcela mimoběžný. V hodnocení otázky bezpečnosti odpůrce považuje napadené opatření za zpřisňující, v jiné pasáži odůvodnění pak hovoří o zmírnění dopravních omezení. Také v tom je třeba považovat odůvodnění za vnitřně rozporné a tedy nepřezkoumatelné.

51. Závěr, že intenzita dopravy na komunikacích, na které se dopravní značení vztahuje, je natolik nízká, že dopravní značení bude mít zanedbatelný vliv, nemá žádnou oporu ve spisové dokumentaci a není zřejmé, z jakých podkladů jej odpůrce učinil. Takový závěr pak budí důvodné pochybnosti o tom, proč vůbec odpůrce přistoupil k takové úpravě provozu, která má zanedbatelný vliv, a nakolik je taková úprava provozu racionální a odpovídající § 2 odst. 4 správního řádu. Otázka intenzity provozu – zejména provozu vozidel osoby zúčastněné na řízení – je ostatně předmětem sporu. Zatímco navrhovatelka tvrdí, že vozidla osoby zúčastněné na řízení užívají komunikaci i 50× denně, osoba zúčastněná takovou frekvenci užívání popírá. I této otázce tedy měl odpůrce věnovat větší pozornost.
52. Poněkud rozporně s právě uvedeným závěrem vyznívá vyjádření odpůrce, že nijak neověřoval, zda stávající dopravní značení nějakým způsobem omezuje ostatní obyvatele, protože k tomu nebyl žádný důvod. Krajský soud je přesvědčen, že s ohledem na charakter námitek navrhovatelky i námitek dalších osob z okruhu vlastníků nemovitostí v dotčené lokalitě se měl odpůrce na tuto otázku více zaměřit. Krajský soud připomíná, že v souladu s § 172 odst. 3 správního řádu správní orgán může určit, že se návrh projedná veřejně. Nejedná se o povinnost správního orgánu, ovšem v posuzované věci by od veřejného projednání bylo možné očekávat další objasnění skutečností důležitých pro navrhovanou změnu a veřejné projednání se proto jeví jako vhodné. Připomínky občanů pak odpůrce musí brát v úvahu, a nikoli je paušálně odmítat s tím, že je nelze řešit místní úpravou provozu. Jedná se o občany, jejichž vlastnické právo má stejný obsah a požívá stejné ochrany jako vlastnické právo (a z něj plynoucí právo vykonávat na svých pozemcích podnikatelskou činnost) osoby zúčastněné na řízení, a není důvod k tomu, aby odpůrce bez dalšího upřednostnil ochranu vlastnického práva osoby zúčastněné na řízení na úkor jiných vlastníků v dotčené lokalitě.
53. Nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů je napadené opatření také ve vypořádání se s námitkou navrhovatelky, že účelová komunikace na pozemku parc. č. XD není stavebně technicky konstruována na pravidelný pohyb vozidel, jejichž hmotnost přesahuje 6 tun, což bylo jedním z důvodů přijetí dosavadní místní úpravy provozu. Odpůrce k tomu uvedl, že při rozhodování o stanovení nebo změně dopravního značení není tuto otázku oprávněn vzít v potaz, odkazuje přitom na § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu. Právě v souladu s tímto ustanovením však odpůrce tuto otázku zohlednit měl. Provoz na pozemní komunikaci, který není v souladu s jejím stavebně technickým určením, lze stěží označit za bezpečný. Odpůrce se tedy i touto otázkou měl zabývat a případně si k ní opatřit relevantní podklady.
54. Odpůrce se také nedostatečně zabýval otázkou alternativního přístupu osoby zúčastněné na řízení k jejím nemovitostem. V této souvislosti je třeba přisvědčit navrhovateli, že zatímco před zahájením řízení odpůrce tuto otázku zjevně považoval za relevantní (srov. protokol o místním šetření z 4. 4. 2024), v odůvodnění napadeného opatření však již uvádí, že skutečnosti týkající se rozhodování zastupitelstva navrhovatelky nebral v potaz.
55. Lze souhlasit s navrhovatelkou v tom, že přijetí opatření nemůže sloužit k legalizaci stávajícího protiprávního stavu. Tuto skutečnost nepřímou potvrzuje zdůvodnění žádosti odpůrce o souhlas s návrhem opatření ze dne 29. 8. 2024, tím, že *stávající TDZ nutí řidiče k porušování dopravního režimu*. Nad takovým zdůvodněním je třeba se pozastavit. Odpůrce jako orgán veřejné moci má především chránit veřejný zájem (§ 2 odst. 4 správního řádu). Je otázkou, jak tuto svou funkci naplňuje správní orgán, jehož zjevným

motivem je vycházet vstříc řidičům, kteří se neřídí platnou místní úpravou provozu. Je vcelku nerozhodné, zda je tím míněna osoba zúčastněná na řízení nebo někdo jiný; každopádně to, že odpůrce měl informace o tom, že stávající dopravní značení nebylo dlouhodobě respektováno, potvrdil i ve vyjádření k návrhu.

56. V posuzované věci jde o střet řady soukromých a veřejných zájmů. Na jedné straně sporu je obec, hájící zájem svých občanů, tedy zájem veřejný, na zajištění bezpečnosti provozu v okolí základní školy a hřiště. Na druhé straně sporu je osoba zúčastněná na řízení, která prosazuje svůj ryze soukromý zájem na tom, aby jí byl zachován pohodlný přístup k nemovitostem, v nichž provozuje své podnikání. Osoba zúčastněná na řízení argumentuje také zájmem dalších obyvatel obce, jejichž podpisový arch přiložila ke svému vyjádření ve věci; relevance těchto podpisů se však zdá být omezená vzhledem k tomu, že většina zde podepsaných osob bydlí v jiných částech obce a není zřejmé, z čeho pramení jejich zájmy ve vztahu k dotčené lokalitě. Do toho vstupují soukromé zájmy jiných občanů obce prokazatelně bydlících v dotčené lokalitě na výkonu jejich vlastnického práva, v němž jsou – dle jejich tvrzení – rušení provozem zemědělské techniky osoby zúčastněné na řízení. Zohlednit je třeba také nutnost zajistit dopravní obsluhu čističky odpadních vod a provoz vozidel svozu odpadu, což je jistě obojí ve veřejném zájmu občanů obce. Je zde také zájem obce na zachování vlastního majetku, v souvislosti s otázkou, na jaké zatížení a intenzitu provozu je dotčená komunikace stavebně technicky dimenzována. Ke všem těmto otázkám je třeba náležitě zjistit skutkový stav a následně všechny tyto zjištěné zájmy je třeba spolu poměřit a provést vyhodnocení, které bude podepřeno racionálním a přezkoumatelným odůvodněním. To však musí učinit jako první odpůrce, a nikoli krajský soud, který by tím popřel přezkumný charakter soudního řízení správního.
57. Protože krajský soud shledal napadené opatření nepřezkoumatelným, nemohl věcně hodnotit jeho zákonnost ani proporcionalitu zvoleného řešení.

VII. Závěr a náklady řízení

58. Krajský soud z výše uvedených důvodů shledal, že návrh je důvodný, proto napadené opatření obecné povahy zrušil ke dni právní moci rozsudku (§ 101d odst. 2 s. ř. s.).
59. Navrhovatelka byla ve věci zcela úspěšná, náleží jí tak právo na náhradu nákladů řízení v dále uvedeném rozsahu (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Krajský soud přiznal navrhovatelce náhradu nákladů právního zastoupení s ohledem na to, že je malou obcí, u níž lze předpokládat, že nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení složitého soudního řízení (srov. přiměřeně usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, čj. 7 Afs 11/2014-47).
- a. Navrhovatelka zaplatila soudní poplatek za podání návrhu ve věci samé ve výši 5 000 Kč a za podání návrhu na vydání předběžného opatření ve výši 1 000 Kč.
 - b. Navrhovatelka byla zastoupena advokátem, náleží jí proto náhrada nákladů právního zastoupení. Advokát vykonal celkem 4 úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, sepis a podání návrhu ve věci samé, sepis a podání návrhu na vydání předběžného opatření, sepis a podání repliky k vyjádření osoby zúčastněné na řízení).
 - c. Sazba za jeden úkon právní služby podle § 9 odst. 5 advokátního tarifu činí 4 620 Kč, celkem za 4 úkony 18 480 Kč.
 - d. Advokátu náleží paušální náhrada hotových výdajů za 4 úkony po 450 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), celkem 1 800 Kč.
 - e. Advokát je plátcem DPH, náleží mu proto náhrada za tuto daň ve výši 4 258,80 Kč.

Celkem navrhovatelka vynaložila náklady řízení ve výši 30 538,80 Kč, po zaokrouhlení na celé koruny nahoru 30 539 Kč.

60. Platební místo bylo určeno v souladu s § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s., přiměřená lhůta k splnění povinnosti pak v souladu s § 160 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s 64 s. ř. s.

Poučení:

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů 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.

Hradec Králové 20. června 2025

JUDr. Magdalena Ježková v. r.
předsedkyně senátu