



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Martina Lachmanna a soudců Martina Bobáka a Jana Ferneckého ve věci

navrhovatelky: **České přístavy, a.s.**, IČO 45274592
se sídlem Jankovcova 1627/16a, 170 00 Praha 7

proti
odpůrci: **Magistrát hl. m. Prahy**
se sídlem Mariánské náměstí 2/2, 110 01 Praha 1

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy ze dne 30. 11. 2023, čj. MHMP 2518375/2023 – stanovení dopravního značení v prostoru SSZ 5.976 Strakonická – Přístav Smíchov 4R a na komunikaci Strakonická, Nádražní a na nepojmenované komunikaci mezi nimi spočívající v instalaci dopravního značení, v prostoru výše uvedeného SSZ a na komunikacích, dle situace Definitivní dopravní značení z 11/2023 (kód 2023 11 22) zpracované ETC, s.r.o.,

takto:

- I. Opatření obecné povahy Magistrátu hl. m. Prahy ze dne 30. 11. 2023, čj. MHMP 2518375/2023, se v rozsahu dopravního značení, které stanovuje jednosměrný provoz na nepojmenované jižní příjezdové komunikaci do areálu přístavu a omezuje výjezd z ní na ulici Strakonickou, ruší, a to s účinností 90 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- II. Ve zbytku se návrh zamítá.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

- III. Odpůrce je povinen zaplatit navrhovatelce náhradu nákladů řízení ve výši 5 000 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci rozsudku.

Odůvodnění:

I. Stručné vymezení věci

1. Navrhovatelka se domáhá zrušení v záhlaví specifikovaného opatření obecné povahy (OOP), které odpůrce vydal podle § 77 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu), a podle vyhlášky č. 294/2015 Sb., kterou se provádí zákon o silničním provozu (vyhláška). Odpůrce stanovil dopravní značení v prostoru světelného signalizačního zařízení (SSZ) 5.976 Strakonická – Přístav Smíchov 4R a na komunikaci Strakonická, Nádražní a na nepojmenované komunikaci mezi nimi dle projektové dokumentace, která je nedílnou součástí tohoto stanovení, za zde uvedených podmínek pro jeho realizaci.
2. Z odůvodnění OOP vyplynulo, že jej odpůrce vydal na základě žádosti p. K., který zastupoval Trigema Projekt Smíchov s. r. o., a to z důvodu úpravy dopravního značení související se zprovozněním křižovatky Strakonická – přístav Smíchov se čtyřmi rameny, zprovozněním nové komunikace mezi ulicemi Strakonickou a Nádražní a na nepojmenované komunikaci mezi nimi.
3. OOP obsahuje údaj o vyvěšení návrhu napadeného OOP na úřední desce odpůrce od 3. 10. 2023 do 20. 11. 2023 s informací, že k návrhu OOP podala námitky navrhovatelka a připomínky podala ještě další osoba.

II. Návrh a vyjádření odpůrce

4. Navrhovatelka provozuje přístav Praha Smíchov na pozemcích, které přiléhají k pozemní komunikaci, na které OOP stanovilo dopravní značení. Napadá OOP v celém rozsahu.
5. Má za to, že odpůrce *překročil pravomoc* a zákonem stanovené *meze působnosti*, pokud prostřednictvím OOP zasáhl do místní úpravy provozu na navrhovatelkou vlastněné neveřejné účelové komunikaci, která slouží výlučně jí provozovanému areálu. Navrhovatelka se domnívá, že jediné ona, jako vlastník neveřejné účelové komunikace, je oprávněna stanovit místní a přechodnou úpravu provozu na komunikaci (§ 77a odst. 1 zákona o silničním provozu). Odpůrce nevyhověl její námitce s tím, že v pasportu Technické správy komunikací hl. m. Prahy, a.s. (TSK) je sporná komunikace vedena jako veřejně přístupná. TSK je přitom soukromoprávní subjekt a pasport může být toliko soukromou listinou, která nemůže autoritativně osvědčit rozhodné okolnosti, tedy „veřejnost“ účelové komunikace. S důkazy, které předložila navrhovatelka, se odpůrce nevypořádal. Pasport nadto nečinil součástí správního spisu a nevyjádřil se ani k jeho povaze. V tomto ohledu je OOP nepřezkoumatelné. Navrhovatelka se domnívá, že odpůrce řádně nezjistil skutkový stav ohledně této důležité skutkové okolnosti.
6. Dále se navrhovatelka domnívá, že odpůrce v odůvodnění OOP, pokud by neplatil jeho prvotní závěr, připustil variantu, že by sporná účelová komunikace mohla být i veřejně přístupná. Pro takový případ dle navrhovatelky odkázal na údajný princip „uceleného dopravního značení“, který mu měl snad umožnit překlenout absenci pravomoci a působnosti. Navrhovatelka namítá, že takový princip neexistuje. Naopak navrhovatelka

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

upozornila na to, že orgány veřejné moci mohou jednat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon.

7. Odpůrce nezpřístupnil navrhovatelce celý správní spis, jakkoli se jí OOP kvalifikovaným způsobem dotýká a byla oprávněna podat námitky dle § 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. V tomto odpůrce postupoval svévolně. OOP vydal na základě *nezákonného postupu* a nezákonné je i v něm obsažené rozhodnutí o této námitce. Z uvedených důvodů tedy opatření neobstojí ani v rámci třetího kroku algoritmu přezkumu OOP.
8. OOP je dle navrhovatelky nepřezkoumatelné, jednak stran odůvodnění vlastního opatření, jednak co do nedostatečného vypořádání navrhovatelčiných námitek. Neobsahuje informace o tom, jaké definiční znaky jsou podle odpůrce rozhodné pro určení, zda se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, či komunikaci veřejně nepřístupnou. V tomto se odpůrce nevypořádal s protidůkazy navrhovatelky.
9. Dále navrhovatelka polemizuje se závěrem odpůrce stran námitky omezení výjezdu na ulici Strakonická od jižní části přístavu. Souhlasí toliko s tím, že za původního stavu dopravního značení byl vjezd na spornou příjezdovou komunikaci omezen. Mohla vjíždět jen vozidla dopravní obsluhy. Dle ní ovšem dřívější rozmístění značek B 2 *Zákaz vjezdu všech vozidel* ve směru při výjezdu z přístavu umožňovalo, aby vozidla vjezd do přístavu „bezprostředně“ opustila prostřednictvím nyní již neexistujícího (zastavěného) ramena (výjezdu), a tedy aby nepokračovala po dané komunikaci k bráně do přístavu. Stejně dle ní bylo možné, aby řidiči jedoucí po příjezdové trase do přístavu ještě před dosažením značky B 2 umístěné u brány areálu svá vozidla otočili se vrátili na ulici Strakonická. Po vydání OOP již výjezd na ulici Strakonická není možný, „bezprostřednímu“ výjezdu brání zrušený jízdní pruh, výjezdu ze směru od brány přístavu pak zákazová značka B 2.
10. Podle navrhovatelky mohli možnosti opustit příjezdovou komunikaci vedoucí do areálu přístavu a vyjet zpět na Strakonickou využít jednak řidiči, kteří se zmýlili při odbočení a vůbec neměli v úmyslu do areálu přístavu zajíždět. Takovým jednáním se sice pravděpodobně dopustili přestupku spočívajícího v porušení zákazu vjezdu „mimo dopravní obsluhu“, přesto je však v rozporu se smyslem a účelem zákona, aby se v takovém případě ocitli v nebezpečné a neřešitelné situaci, která nadto může zkomplikovat provoz přístavu. Návrat zpět na ulici Strakonickou totiž řidičům nové dopravní značení zakazuje a k průjezdu areálem přístavu rovněž nejsou oprávněni. Výše uvedený stav údajně povede k tomu, že řidiči buďto (i) v daném místě uvážnou a budou mj. blokovat vjezd do přístavu, nebo (ii) v rozporu s novým dopravním značením se pokusí vrátit na ulici Strakonickou, kdy takovýto pokus bude nejen protiprávní, ale s ohledem na charakter křižovatky a vlečné křivky při odbočení (takřka 180 stupňů) i velmi nebezpečný, nebo (iii) budou apelovat na navrhovatelku, aby jim umožnila průjezd areálem.
11. Stejně tak ovšem může dojít k nutnosti využít původního výjezdu zpět na Strakonickou i ze strany oprávněné dopravní obsluhy či např. integrovaných záchranných složek. Může jít o situace, v nichž bude nutné areál přístavu zcela uzavřít z provozních důvodů, z důvodu vysokého vodního stavu, z důvodu řešení havárie uvnitř přístavu apod. Jedná se o situace, jejichž vznik nelze vyloučit. Výše uvedené okolnosti však odpůrce v odůvodnění nijak nevypořádal.
12. Navrhovatelka namítá, že odpůrce se mýlí, pokud tvrdí, že ani před přijetím OOP nebylo možné vjíždět z jižní části přístavu na ulici Strakonickou. Za původního stavu šlo o

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

nemožnosti výjezdu teoreticky uvažovat toliko na základě umístění značek B 2, osazených ve směru výjezdu z přístavu, na něž ostatně odpůrce v rámci opatření odkázal. Původní stav dopravního značení (včetně rozmístění značek B 2) však umožňoval ne jednu, ale dvě zákonné možnosti výjezdu zpět na Strakonickou.

13. V odůvodnění OOP i v jeho návrhu absentuje zmínka o tom, proč vlastně má být uzavření původního jízdního pruhu a znemožnění existujícího výjezdu z přístavu žádoucí, jakému zákonnému zájmu tato změna svědčí či jaký jiný důležitý zájem se tím chrání. Odpůrce požádal o vydání OOP jiný soukromý subjekt z důvodu „zprovoznění křižovatky a komunikace“. Samotné OOP pak toliko (nedostatečně) reaguje na některé z navrhovatelčiných námitek. Schází odůvodnění, co je cílem a účelem nové úpravy dle OOP a proč vlastně odpůrce OOP vydal. Přezkum toho, jak zvolené řešení případně vyhovuje deklarovanému cíli, je tak zcela vyloučen. Jistá vodítka mohla poskytnout alespoň žádost o vydání OOP, kterou ovšem odpůrce odmítl v rámci nahlížení do spisu zpřístupnit navrhovatelce. Dle navrhovatelky je tedy OOP z výše uvedených důvodů (i) v rozporu se skutečným a zjištěným stavem, (ii) vnitřně rozporné, (iii) nelogické a, jak již bylo uvedeno, (iv) nedostatečné a nepřezkoumatelné. Dle ní OOP nemůže obstát ani ve čtvrtém kroku algoritmu, jelikož je *nesprávné a nezákonné i po obsahové stránce*, tj. co se týče zvoleného způsobu stanovení místní úpravy provozu, který je v rozporu se zákonem chráněnými zájmy na bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích. K tomu navrhovatelka poukázala na své postavení provozovatele veřejného přístavu s ochrannou funkcí. Dopravní napojení přístavu dle ní nemá být jen zachováno, ale také rozvíjeno. OOP nastoluje opačný stav, který je v rozporu s veřejným zájmem na provozu přístavu.
14. Konečně navrhovatelka namítá, že OOP je *neproporciální*. Dle ní v návrhu na vydání OOP schází jakákoli zmínka o tom, jaký materiální cíl odpůrce sleduje. Pokud by soud přeci dokázal z OOP abstrahovat určitý zamýšlený cíl, navrhovatelka poukazuje na to, že OOP představuje značné riziko pro bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích. Zásah do zákonem chráněných zájmů není nijak kompenzován. Naopak schází jakýkoli přínos OOP, který by bylo možné vážit a poměřovat se zásahem do dopravní obslužnosti či provozu přístavu.
15. Odpůrce ve vyjádření ze dne 14. 2. 2025 navrhl, aby soud návrh zamítl. OOP vydal v návaznosti na žádost a v souvislosti s prováděním dopravního značení v okolí nové smíšené zástavby bývalého Lihovaru v Praze 5, na ulici Strakonické, na ulici Nádražní a na nově vznikající obousměrné komunikaci mezi nimi (U lihovaru). Vznikem této nové obousměrné ulice došlo k rozšíření původní křižovatky se třemi rameny na křižovatku čtyřramennou, severní a jižní rameno na ulici Strakonické bylo posunuto směrem na jih s ohledem na upravenou geometrii křižovatky, v místě odbočovacího pruhu vlevo do přístavu došlo k jeho posunu jižním směrem přibližně o 20 metrů. Na původní jednosměrné jižní vjezdové větvi do přístavu tak došlo pouze k malým změnám v chodníkových plochách a k propojení trojúhelníkového ostrůvku s pokračováním chodníku směrem do centra. Jednosměrný příjezd do přístavu byl zachován. Ve směru od jihu je tento režim určen kombinací dopravních značek IP 4b *Jednosměrný provoz* na první úrovni dopravního značení a C 2a *Příkazaný směr jízdy přímo* na druhé úrovni dopravního značení. Odpůrce pro lepší pochopení doložil také situační schéma tříramenné křižovatky před její rekonstrukcí a před vydáním OOP (viz dále) a nové schéma čtyřramenné křižovatky podle OOP (také viz dále).

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

16. Nesouhlasil s tím, že by před vydáním OOP bylo možné vyjíždět na ulici Strakonickou od jižní části přístavu. Dopravní značka IP 4b *Jednosměrný provoz* řidiči ukládala chovat se dle § 24 odst. 4 písm. g) zákona o silničním provozu, tedy se na této komunikaci neotáčet. Dopravní značka B 2 *Zákaz vjezdu všech vozidel* byla a je na opačném konci jednosměrného úseku (v areálu přístavu) situována v místě, odkud je proti této značce zákonem zakázáno vyjíždět do jednosměrné komunikace, v níž je provoz veden opačným směrem. Případnému návratu zpět na ulici Strakonickou po vjezdu bránila dopravní značka C 2a *Přikázaný směr jízdy přímo*. Dopravní značky B 1 *Zákaz vjezdu všech vozidel v obou směrech* doplněné o *dodatkové tabulky* E 13 s textem „Mimo dopravní obsluhu“ sice omezují okruh účastníků provozu, který je jimi zúžen např. na zákazníky obsluhující provozovny ve smíchovském přístavu (např. stavebniny DARTE, výdejní sklad Hahne, prodej písků a šterků, příjem sutí a zeminy), nicméně tento režim, který je opět zachován z období před úpravou signalizované křižovatky na čtyřramennou, nemá vliv na zařazení a kategorii této pozemní komunikace.
17. Odpůrce nesouhlasí s tím, že by navrhovatelka mohla autonomně rozhodovat o dopravním režimu na komunikaci, která z jižní strany propojuje ulici Strakonickou s přístavem. Příjezdová komunikace do areálu přístavu (označena jako NN 7171) je účelovou komunikací s veřejným provozem. Je to patrné z výstupu z aplikace, kterou měl silniční správní úřad k dispozici pouze v náhledu bez možnosti editace a je obrazem pasportu Technické správy komunikací hl. m. Prahy. Nadto podle § 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (zákon o pozemních komunikacích), je účelová komunikace veřejná, pokud příslušný silniční správní úřad její užívání neomezí, k čemuž dle odboru dopravy Úřadu Městské části Praha 5 nedošlo. Navrhovatelka nemůže autonomně rozhodovat o dopravním režimu na komunikaci NN 7171 ani podle § 77a zákona o silničním provozu. Dopravní režim s vjezdovým ramenem do přístavu Smíchov (komunikace NN 7171) nelze provozovat obousměrně, protože o takovém pohybu nebylo nikdy uvažováno, tedy za uspořádání tříramenné křižovatky ani nynější čtyřramenné křižovatky. Především je tento režim nepřipustný z důvodu absence světelné signalizace (signálů) pro vjezd do křižovatky z komunikace NN 7171. Dále je prakticky nereálné pro šířkové poměry a odsazení této komunikace od středu křižovatky uvažovat o možnosti po ní do křižovatky vyjíždět.
18. Změna v tomto duchu by dle odpůrce odporovala § 78 odst. 1 a 2 zákona o silničním provozu. Jednak by dopravní značky, světelné a akustické signály, dopravní zařízení a zařízení pro provozní informace netvořily ucelený systém, jednak je lze využívat jen v takovém rozsahu a takovým způsobem, jak to nezbytně vyžaduje bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích nebo jiný důležitý veřejný zájem. Pokud by tedy takovou úpravu neoprávněně stanovila navrhovatelka, musel by silniční správní úřad takovou úpravu nechat odstranit podle § 77a odst. 2 zákona o silničním provozu.

III. Právní závěry soudu

19. Podle § 101b odst. 3 s. ř. s. soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání OOP. Při rozhodování ho vázal rozsah a důvody návrhu (dle § 101d odst. 1 s. ř. s.).
20. Soud neshledal potřebu v této věci provádět dokazování, jelikož mezi stranami nebylo sporu ohledně původního uspořádání tříramenné křižovatky ani nového uspořádání čtyřramenné křižovatky se stanovením dopravního značení napadeným OOP.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

Navrhovatelka a odpůrce se přou pouze o výklad toho, jak bylo, resp. nebylo a není možné vyjíždět z jižního napojení přístavu na ulici Strakonickou. To je ovšem dobře patrné již ze schématu, který odpůrce založil do správního spisu v této věci. S ohledem na následující právní závěry soud neshledal nutným provádět dokazování ani pasportem TSK, dle něhož – jak tvrdil odpůrce – je komunikace, která propojuje jižní část přístavu s ulicí Strakonickou, veřejně přístupnou účelovou komunikací. Vzhledem k tomu, jak soud uchopil nynější návrh, nepotřeboval ověřit postavit na jisto tento skutkový aspekt, jakkoli ho odpůrce považoval za stěžejní. Zbývá dodat, že účastníci řízení netrvali na nařízení jednání ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelka výslovně uvedla, že upřednostňuje rozhodnutí bez nařízení ústního jednání.

III.A. Aktivní legitimace navrhovatelky

21. Předně soud konstatuje, že napadený správní akt je OOP, neboť jím došlo ke změně povinností pro účastníky provozu na pozemních komunikacích v dané oblasti.
22. Dle § 101a odst. 1 s. ř. s. je oprávněn návrh na zrušení OOP nebo jeho částí podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech OOP, vydaným správním orgánem, zkrácen.
23. Při zkoumání aktivní legitimace navrhovatele je nutno rozlišovat mezi jeho aktivní procesní legitimací k podání návrhu na zrušení OOP a aktivní věcnou legitimací, která se pojí s otázkou důvodnosti podaného návrhu.
24. Aktivní procesní legitimace návrhu na zrušení OOP nebo jeho části je závislá na splnění zvláštních procesních podmínek tohoto návrhu definovaných zejména v § 101a odst. 1 s. ř. s. Navrhovatel musí tvrdit, že byl OOP zkrácen na svých právech. V nyní projednávané věci soud shledal aktivní procesní legitimaci navrhovatelky, která zejména uvedla, že napadené OOP zasáhlo do dopravního napojení přístavu na jí vlastněné komunikaci a negativně ovlivnilo bezpečnost a plynulost provozu v okolí přístavu. Mohlo tedy zasáhnout i do práva svobodně podnikat.
25. O aktivní věcné legitimaci navrhovatelky soud uvažil s ohledem na závěry, ke kterým dospěl Nejvyšší správní soud (NSS) v rozsudku ze dne 23. 5. 2018, čj. 10 As 336/2017-46, *Auto*Mat*, bod 18, a to, že „*aktivní věcná legitimace navrhovatelky chybí zejména tehdy, pokud nelze nalézt příčinnou souvislost mezi změnou provedenou opatřením obecné povahy a možnými důsledky, které namítá jako dotčení na jeho veřejných subjektivních právech [...]. Pokud taková příčinná souvislost chybí, je na místě návrh zamítnout*“. Otázka aktivní věcné legitimace je zároveň i otázkou důvodnosti žaloby, kterou se soud zabývá v dalších bodech tohoto rozsudku (rozsudek NSS ze dne 27. 3. 2024, čj. 5 As 318/2022-39, bod 25 a tam cit. judikatura).

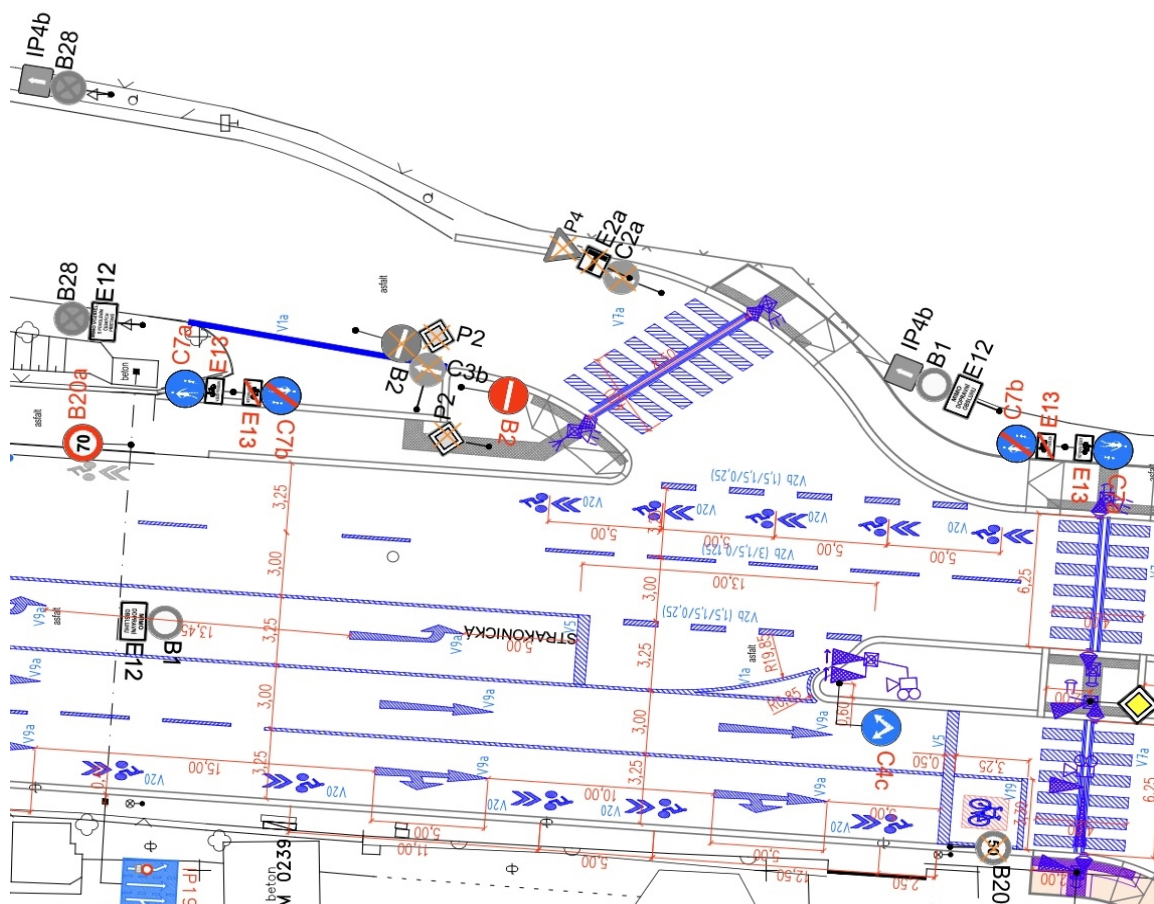
III.B. Samotný přezkum napadeného OOP

26. Předem soud uvádí, že NSS v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS, *T-Mobile*, stanovil pětikrokový algoritmus přezkumu OOP, a sice přezkum pravomoci správního orgánu, který je vydal (krok č. 1), přezkum otázky, zda správní orgán při vydání napadeného OOP nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*; krok č. 2), zda napadené OOP bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (krok č. 3), přezkum obsahu OOP z hlediska jeho rozporu (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium; krok č. 4) a přezkum obsahu OOP z hlediska jeho proporcionality (krok č. 5).

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

27. Před vypořádáním jednotlivých námitek soud připomíná, že v návaznosti na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 12. 2023, čj. 9 Ao 37/2021-57, č. 4562/2024 Sb. NSS, *pumelice*, již správní soudy *nemusí* postupovat podle tzv. algoritmu přezkumu vycházejícího z dřívější judikatury NSS. Pětikrokový algoritmus nicméně zůstává použitelný jako pomůcka, kterou správní soudy mohou využívat při strukturování své argumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 5. 3. 2025, čj. 2 As 299/2023-69, *Holešovičky pro lidi*, bod 34).
28. Soud nejdřív zdůrazňuje, že stanovení nového dopravního značení souvisí s přestavbou původní tříramenné křižovatky na novou čtyřramennou křižovatku. V důsledku této přestavby již fakticky (nikoli jen právně) došlo k posunutí vjezdového ramene do jižní části přístavu z ulice Strakonická. Nejenže se tedy původní tříramenná křižovatka změnila na novou čtyřramennou, ale došlo také ke stavební úpravě jednotlivých ramen této křižovatky, k zaslepení (umístěním chodníku) původního dodatečného vjezdového ramene do přístavu (při jízdě z centra města), k přestavbě hlavního vjezdového ramene do přístavu či k posunutí světelných signalizačních zařízení oproti původnímu stavu. Všechny tyto otázky již pravomocně vyřešilo rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy ze dne 23. 3. 2022, čj. MHMP 370833/2022, ve spojení s odvolacím rozhodnutím Ministerstva dopravy ze dne 16. 7. 2022, čj. MD-22913/2022-930/3, ve věci povolení stavby několika stavebních objektů stavebníka Trigema Projekt Smíchov, a to vč. stavebního objektu SSZ 5.976 Strakonická – přístav Smíchov. Posledně označené rozhodnutí přezkoumal Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 21. 9. 2023, čj. 10 A 83/2022-125. Žalobu nynější navrhovatelky tehdy zamítl. NSS zatím nerozhodl v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku 10 A 83/2022; řízení vede pod sp. zn. 9 As 237/2023. S ohledem na to, že přezkum OOP soudem je svázán přísnou devadesátidenní lhůtou (§ 101d odst. 2 *in fine* s. ř. s.), soud nemohl vyčkat rozhodnutí NSS v tomto předcházejícím řízení. Z téhož důvodu ani nepřerušil řízení ve věci přezkumu nynějšího OOP. Dlužno dodat, že pokud by skutečně došlo k pozdějšímu zrušení stavebního povolení nové čtyřramenné křižovatky, a bylo-li by snad v budoucnu nařízeno odstranění této stavby, nemohlo by se v takových poměrech bez dalšího uplatňovat ani napadené OOP.
29. V nynějším řízení tedy soud musel vycházet z pravomocně změněných stavebních a v návaznosti na to i dopravních poměrů v prostoru, které reguluje OOP. Navrhovatelka se nyní v tomto řízení nemůže domáhat zpětného přezkumu stavebních úprav křižovatky, ale pouze nesprávnosti či nezákonnosti nového dopravního značení v již pravomocně změněném stavebním uspořádání křižovatky. V tomto řízení lze proto vycházet jen z nového fyzického a stavebně již provedeného uspořádání křižovatky, a nikoliv z původního uspořádání, jehož se dovolává navrhovatelka. Lapidárně řečeno, tímto návrhem nemůže navrhovatelka zvrátit stavební změnu křižovatky, k níž došlo jiným rozhodnutím, které neúspěšně napadla samostatnou žalobou u soudu (rozsudek 10 A 83/2022).
30. Pro lepší pochopení nového uspořádání křižovatky soud na tomto místě poukazuje na grafické zobrazení sporné křižovatky. První do rozsudku „vložený“ obrázek znázorňuje původní uspořádání tříramenné křižovatky tak, jak jej soudu doložil odpůrce ve vyjádření k návrhu. Druhý podrobnější obrázek již znázorňuje aktuální křižovatku po provedení stavebnětechnických úprav, a to jak s vyznačením původního (již odstraněného) dopravního značení, tak s vyznačením nového dopravního značení v prostoru SSZ 5.976.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.



31. Navrhovatelka nyní projednávaným návrhem usiluje o zrušení OOP, aby motorová vozidla mohla vyjíždět z jižního napojení přístavu na ulici Strakonickou. Argumentace navrhovatelky vychází z předpokladu, že před přijetím OOP bylo takové vyjíždění vozidel na Strakonickou možné.
32. Soud s navrhovatelkou nesouhlasí. S ohledem na právě uvedené grafické znázornění soud nemá pochyb o tom, že ani v době před vydáním sporného OOP nemohla vozidla v souladu s právními předpisy vyjíždět z jižního připojení přístavu na ulici Strakonickou. V tomto místě byl možný toliko vjezd vozidel ze Strakonické na příjezdovou komunikaci do areálu přístavu. Obrázek č. 1, který je dobře znám oběma stranám sporu, ilustruje původní stavební uspořádání tříramenné křižovatky se samostatným vjezdovým ramenem do přístavu ze směru od centra města. Zde byl také druhý přechod pro chodce rovnoběžný se Strakonickou ulicí. Z původního dopravního značení, které je patrné jak z obrázku č. 1, tak č. 2, je zřejmé, že na příjezdovou komunikaci mohly před účinností napadeného OOP vjíždět jen vozidla, která splňovala kritéria dodatkové tabulky E 13¹ *Mimo dopravní obsluhu*; jiným vozidlům byl vjezd na tuto jednosměrnou komunikaci zakázán značkou B 1. Za původního i současného stavu tedy na příjezdovou komunikaci nemohla volně vjíždět všechna vozidla. Pokud k takovému nepovolenému vjezdu došlo, jednalo se o postup v rozporu s dopravním značením, tedy o porušení pravidel silničního provozu.
33. Pokud řidič vozidla vjel na příjezdovou komunikaci z jihu (ve směru *do* centra), hned u vjezdu byl konfrontován také značkou IP 4b *Jednosměrný provoz*, na kterou o pár metrů

¹ Na obr. 2 je dodatková tabulka k značce B 1 u jižního vjezdu do přístavu mylně označena jako E 12, jakkoli dle vyhlášky č. 294/2015 Sb. jde o dodatkovou tabulku E 13. Na obr. 1 je tato dodatková tabulka označena správně jako E 13.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

dále v křižovatce (příjezdové rameno do přístavu ve směru *od* centra) navázala také značka C 2a *Příkázaný směr jízdy*, jež mu neumožňovala návrat zpět na Strakonickou právě zmíněným druhým příjezdovým ramenem. Navrhovatelka nemá pravdu v tom, že takový pohyb vozidla byl před vydáním napadeného OOP možný (na s. 8 návrhu tento pohyb navrhovatelka označila žlutou šipkou). Řidič vozidla musel pokračovat přímo přes křižovatku, za níž narazil na dvojici značek IP 4b *Jednosměrný provoz* a B 28 *Zákaz zastavení*. Soud zde jen pro úplnost uvádí, že již jen z fotografií, které doložili účastníci řízení v jejich podáních (jde o fotografie z online mapového portálu), je shodně patrné, že vozidla, která v minulosti zastavovala za posledně zmíněnou značkou a zároveň před vjezdem do vlastního areálu přístavu, porušovala tehdejší pravidla provozu na pozemních komunikacích (ledaže by se jednalo o dopravní obsluhu). Tato vozidla se ani dle původního dopravního značení nemohla v jednosměrné komunikaci otáčet. Odpůrce správně poznamenal, že v momentu, kdy řidič, byť i omylem, odbočil na přístupovou komunikaci do přístavu, nemohl se ani podle dřívější úpravy na této jednosměrné komunikaci otáčet, ale směl pouze couvat, a to pokud to bylo nezbytně nutné, například k zajetí do řady stojících vozidel nebo vyjetí z ní [§ 24 odst. 4 písm. g) zákona o silničním provozu]. Mezi stranami přitom není sporné, že areál přístavu je jednosměrný [dopravní značení neumožňuje do něj vjet na jeho severním konci, ani z něj vyjet na jeho jižním konci, jelikož zde jsou ve směru ze severu (z centra města) na jih vždy umístěny zákazové značky B 2 *Zákaz vjezdu všech vozidel*]. Proto ani dle původního dopravního značení nemohla vozidla vyjíždět ve směru od jižní brány do přístavu na ulici Strakonická. Nemohly tedy vyjíždět z komunikace před areálem ve směru, který navrhovatelka na s. 8 návrhu označila červenou (nepřeškrtnutou) šipkou.

34. Z výše uvedeného je bez jakýchkoli pochyb jasné, že ve vztahu k tomu, co navrhovatelce překáží, OOP fakticky nic nezměnilo. To ovšem neznamená, že navrhovatelka postrádá aktivní věcnou legitimaci a její návrh by soud musel zamítnout. Pokud odpůrce napadeným OOP stanovil novou úpravu, nově stanovil dopravní značení v prostoru SSZ 5.976, nejde o situaci, v níž by OOP pouze v části měnilo předchozí dopravní značení stanovené původním OOP. Z rozsudku 5 As 318/2022, bod 31 a násl. plyne, že je na odpůrci, jak v oznámení návrhu OOP vymezí jeho předmět.
35. Z oznámení o návrhu OOP i z napadeného OOP vyplývá, že stanovení dopravního značení v prostoru SSZ 5.976 souvisí se zprovozněním čtyřramenné křižovatky dle přiložené situace. Jak soud uvedl již výše, stran provozu na komunikaci napojující přístav došlo k dílčí úpravě dopravních značek (odstranění dopravního značení souvisejícího s původní stavební podobou vjezdu ze Strakonické na příjezdovou komunikaci do přístavu). Nové OOP fakticky převzalo dřívější regulaci, pokud jde o jednosměrnost provozu na příjezdové komunikaci. Za situace, kdy nejde pouze o dílčí změnu předchozího OOP, ale o nové OOP s ucelenou úpravou, musel soud navrhovatelce přiznat plnou soudní ochranu, neboť odpůrce v takovém případě „začíná takříkajíc ‚s čistým stolem‘ a do práv dotčených subjektů tak zasahuje v celém rozsahu nově, neboť vše je otevřeno ke změnám“ (rozsudek 5 As 318/2022, bod 31, dále pak rozsudky NSS ze dne 22. 1. 2021, čj. 1 As 161/2019-56, č. 4157/2021 Sb. NSS, bod 24, a ze dne 28. 8. 2020, čj. 6 As 141/2019-64, č. 4077/2020 Sb. NSS, body 19 až 21 a tam uvedený přehled judikatury). Argument, že pokud napadené OOP nemění jednosměrný provoz, nemůže být navrhovatelka aktivně věcně legitimována, nemůže obstát již z tohoto důvodu.

Pravomoc a působnost odpůrce

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

36. Navrhovatelka předně namítá, že odpůrce neměl pravomoc ani působnost ke stanovení dopravního značení na jí vlastněné neveřejné účelové komunikaci. Domnívá se, že § 77a zákona o silničním provozu ji opravňuje autonomně rozhodovat o dopravním značení stran provozu areálu jejího přístavu.
37. K tomu soud uvádí, že správní orgán postupuje v mezích *své pravomoci*, pokud mu na základě zákonného zmocnění náleží oprávnění vydávat OOP, jejichž prostřednictvím autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem.
38. Přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání OOP nepřekročil meze zákonem stanovené působnosti, spočívá v tom, zda správní orgán postupoval v mezích *své působnosti*, jestliže prostřednictvím OOP upravil okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn a v rámci nichž tedy realizoval svoji pravomoc vydávat OOP. Z rozsudku NSS ze dne 8. 2. 2012, čj. 6 Ao 7/2011-74, bod 43, je patrné, že při posouzení otázky, zda správní orgán při vydávání napadeného OOP nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti, je třeba rozlišovat zejména působnost věcnou (okruh věcných oblastí, v rámci kterých vykonává správní orgán svoji pravomoc), působnost osobní (okruh osob, vůči kterým správní orgán působí), působnost prostorovou (na jakém území vykonává správní orgán svoji pravomoc) a za určitých okolností též působnost časovou (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má správní orgán stanovené období, ve kterém může svoji pravomoc vykonávat).
39. Dle § 124 odst. 6 zákona o silničním provozu ve znění účinném v době vydání OOP obecní úřad obce s rozšířenou působností *stanoví místní a přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích na silnici II. a III. třídy, místní komunikaci a veřejně přístupné účelové komunikaci a užití zařízení pro provozní informace na 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* (zde odpůrce).
40. Podle § 77a odst. 1 téhož zákona *místní a přechodnou úpravu provozu a zařízení pro provozní informace umísťuje na účelové komunikaci, která není veřejně přístupná, její vlastník. Vlastník pozemní komunikace oznámí umístění místní nebo přechodné úpravy provozu nebo zařízení pro provozní informace do 5 pracovních dnů obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností. Dle odst. 2 pak obecní úřad obce s rozšířenou působností nařídí odstranění místní nebo přechodné úpravy provozu nebo zařízení pro provozní informace, není-li splněna podmínka bezpečnosti podle § 78 odst. 2. Pro účely posouzení zajištění bezpečnosti silničního provozu si obecní úřad obce s rozšířenou působností vyžádá stanovisko policie.*
41. Podle § 78 odst. 1 zákona o silničním provozu platí, že *dopravní značky, světelné a akustické signály, dopravní zařízení a zařízení pro provozní informace musí tvořit ucelený systém.*
42. Podle § 173 odst. 1 věty první správního řádu OOP musí obsahovat odůvodnění. V řízení o vydání OOP se přitom přiměřeně užijí ustanovení části první a ustanovení části druhé správního řádu (§ 174 odst. 1 správního řádu). Podle rozsudku NSS ze dne 16. 12. 2008, čj. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS, je nutno i v odůvodnění OOP uvést „*důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (§ 68 odst. 3 a § 174 odst. 1 správního řádu z roku 2004). Nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje jeho nepřezkoumatelnost*“. Podle § 68 odst. 3 věty první správního řádu se v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků [OOP],

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

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. Nejprísnejší nároky se kladou na tu část odůvodnění, v níž správní orgán vypořádává vznesené námitky. Zde je odkaz na obsah odůvodnění správního rozhodnutí vyžadovaný správním řádem zcela na místě, neboť se již nepochybně jedná o správní rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS, *BEMETT Jesenice*, bod 154)

43. Navrhovatelka již v námitkách proti návrhu OOP poukázala na to, že je vlastníkem pozemku, na němž se nachází komunikace, která z jihu spojuje ulici Strakonickou a její areál. Již v námitkách zdůraznila, že v režimu § 77a zákona o silničním provozu měla právo autonomně rozhodovat o regulaci dopravy stran areálu, a to způsobem, který odpovídá její momentální provozní potřebě; jako vlastník objektu mohla proto osazené značky měnit, odstraňovat, umisťovat nové apod.
44. Za této situace bylo na odpůrci, aby námitky, které vznesla navrhovatelka, řádně vypořádal a vyvrátil. Zejména měl ujistit navrhovatelku, že mu neschází ani pravomoc, ani působnost stanovit dopravní značení v prostoru SSZ 5.976. To ovšem pohříchu neučinil. Ač navrhovatelka pravomoc a působnost do značné míry směřuje, její námitky fakticky směřují (a už v námitkách proti OOP směřovaly) do otázky působnosti. Navrhovatelka totiž nezpochybňuje pravomoc odpůrce vydávat OOP (stanovující místní úpravu provozu), ale zpochybňuje (zpochybňovala) rozsah společenských vztahů, v níž je oprávněn ji realizovat, a to z hlediska věcného či spíše místního. Nejde tedy *stricto sensu* o otázku nedostatku pravomoci, ale o rozsah působnosti odpůrce, kterou odpůrce vypořádal nedostatečně. Svá východiska v prvé řadě nedostatečně skutkově podložil; jeho podpůrné argumenty pak neobstojí.
45. Navrhovatelka má pravdu, že odpůrce svou působnost založil na tom, že sporná komunikace je veřejně přístupná, a to na základě pasportu TSK. Tento skutkový závěr odpůrce ovšem nemá oporu v jím předloženém správním spisu. Ostatně i ve vyjádření ze dne 14. 2. 2025 odpůrce uvedl, že pasportem plně nedisponuje, ale pracuje s ním pouze v režimu náhledu, jehož printscreen vložil až do vyjádření k návrhu na zrušení OOP.
46. Soud má za to, že pasport TSK může sloužit jako dílčí důkaz o povaze veřejné přístupnosti účelové komunikace. S takovým podkladem ovšem správní orgány musí pracovat stejně jako s ostatními důkazními prostředky. Je nutné trvat na tom, aby – pokud odpůrce neměl k dispozici celý pasport – do správního spisu alespoň založil snímek obrazovky (printscreen) z té části pasportu, která se týká sporné komunikace. S takovýmto důkazním prostředkem musí pracovat minimálně ve stejném standardu jako s náhledem informací dostupných z webových stránek (např. rozsudky NSS ze dne 12. 4. 2011, čj. 1 As 33/2011-58, ze dne 11. 10. 2019, čj. 2 As 80/2018-35, *Fastkredit*, bod 17, či ze dne 20. 3. 2019, čj. 9 As 421/2018-30, *ERECEIVABLES MANAGEMENT*, bod 14). Pokud odpůrce nezaložil do správního spisu důkazy, které použil při vydávání OOP, napadené OOP je vadné. Nejde přitom o vadu, která by nemohla mít vliv na zákonnost OOP (§ 101d odst. 1 s. ř. s.), jelikož pro odpůrce představoval pasport stěžejní podklad pro závěr o dostatku jeho pravomoci a pravomoci vydat ve své působnosti napadené OOP (s. 6 napadeného OOP).
47. Odpůrce sice navázal na část odůvodnění, v němž odkazoval na pasport, dalším argumentem, a to, že by mohl stanovit dopravní značení, i pokud by šlo o veřejně nepřístupnou účelovou komunikaci. Avšak, jak soud vysvětlí níže, odpůrcova interpretace

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

§ 77a a § 78 zákona o silničním provozu neobstojí. Je sice pravda, že § 77a odst. 1 věta druhé cit. zákona předpokládá, že vlastník veřejně nepřístupné účelové komunikace má povinnost oznámit obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností umístění místní úpravy provozu. To ovšem neznamená, že je zde výslovná povinnost apriorního projednání s tímto úřadem, jak tvrdí odpůrce. Odpůrce zjevně pomíjí větu první § 77a odst. 1 zákona o silničním provozu. Na veřejně nepřístupné účelové komunikaci má právo stanovit místní úpravu provozu *jen* její vlastník, nikoli odpůrce, který v rámci své působnosti v jím odkazovaném režimu § 124 odst. 6 téhož zákona nic takového činit nemůže. Na tom nic nemění ani poukaz na § 78 odst. 1 cit. zákona, dle něhož *dopravní značky, světelné a akustické signály, dopravní zařízení a zařízení pro provozní informace musí tvořit ucelený systém*. Navíc argument uceleným systémem odpůrce nijak blíže nevysvětlil. Jistou snahu o dodatečné vysvětlení soud zaznamenal ve vyjádření odpůrce ze dne 14. 2. 2025, avšak důvody vydání OOP nelze volně doplňovat až v řízení o návrhu na jeho zrušení.

48. Pro úplnost soud dodává, že odpůrce si v řízení před soudem nemůže volně vybírat, zda má působnost stanovit dopravní značení na základě § 124 odst. 6 zákona o silničním provozu, nebo na základě zbytkového pravidla zdůrazňujícího potřebu uceleného systému dopravního značení. Pokud zamýšlel svou působnost založit na uceleném dopravním značení (pak by zřejmě nemusel tak podrobně a konkrétně řešit charakter komunikace), tak i v tomto ohledu ho stíhala povinnost konkrétně specifikovat a vysvětlit jednoznačný účel dopravních značek omezujících provoz na příjezdové komunikaci do přístavu. V takovém případě byl také povinen vysvětlit, proč je takové řešení důležité, resp. proč nemohl vyhovět potřebám navrhovatelky.
49. Z právě uvedených důvodů si odpůrce – pokud bude vydávat nové OOP dle § 124 odst. 6 zákona o silničním provozu – musí nejdřív ujasnit, zda účelová komunikace, na které reguluje provoz, je veřejně nepřístupnou, jak tvrdí navrhovatelka, či nikoliv. Tato otázka je předběžnou k vydání sporné části OOP regulující jednosměrnost a zákaz výjezdu na Strakonickou, což správně vystihla navrhovatelka v bodech 17 a 18 návrhu na zrušení OOP. K odpovědi na tuto otázku může odpůrce využít také skutečnosti plynoucí z pasportu TSK, byť by i šlo o soukromou listinu (body 14 až 16 návrhu). Avšak při řešení tohoto klíčového aspektu nemůže pominout, že veřejně přístupná účelová komunikace (§ 2 odst. 2, § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích) je kategorií pozemní komunikace, k jejímuž vzniku je třeba naplnění jejích definičních znaků. Vzniká přímo ze zákona a je dána materiálně, nezávisle na nějakém správním rozhodnutí. Definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace jsou:

- 1) jedná se o stálou a v terénu patrnou dopravní cestu určenou k užití vozidly nebo chodci ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích;
- 2) tato cesta slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích;
- 3) vlastník pozemku, na kterém je cesta, alespoň konkludentně souhlasil s obecným užíváním pozemku (viz např. nález ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, bod 33);
- 4) je dána nutná komunikační potřeba, takže komunikace představuje nezbytnou spojnicí pro vlastníky konkrétních nemovitostí (viz rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2015, čj. 6 As 213/2015-14, č. 3371/2016 Sb. NSS, bod 9).

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

Všechny uvedené definiční znaky musí být splněny současně. V případě, že schází byť i jediný, nejedná se o veřejně přístupnou účelovou komunikaci (souhrnně např. rozsudky NSS ze dne 29. 8. 2017, čj. 7 As 63/2017-48, *Centizio*, body 14-17, a tam cit. judikatura, nebo ze dne 28. 6. 2022, čj. 10 As 99/2022-56, č. 4377/2022 Sb. NSS, *ArcheVia*, a související judikatura).

50. Soud míní, že v podmínkách tohoto případu nemohl odpůrce vydat napadené OOP, aniž na základě množiny důkazů založených ve správním spisu přezkoumatelně vysvětlil, že sporná komunikace, resp. její část, je veřejně přístupnou účelovou komunikací (srov. korespondující argumentaci v bodě 37 a násl. návrhu). Právě regulaci provozu, která dopadá na účelovou komunikaci navrhovatelky, pak na navrhovatelka zpochybňuje.
51. Nelze odhlédnout od toho, že v napadeném OOP se odpůrce nevypořádal s poukazem žalobkyně na „zákazovou značku“ umístěnou z druhé strany vjezdu do jejího areálu ve spojení se značkou, kterou označila komunikaci na svém soukromém pozemku (bod 25 námitek proti návrhu OOP). Tyto dle navrhovatelky svědčily o tom, že komunikace, na níž odpůrce stanovil dopravní značení, je veřejně nepřístupnou účelovou komunikací.

Procesní postup při vydávání OOP

52. Přestože již jen shora uvedené pochybení odpůrce zakládá důvod pro zrušení napadeného OOP, soud vypořádal i zbylé námítky, jimiž se mohl zabývat s ohledem na právě uvedené.
53. Dle navrhovatelky odpůrce porušil zákon, pokud jí zpřístupnil jen několik jím zvolených částí správního spisu. Jakkoli soud nevidí reálný důvod, pro který odpůrce neumožnil navrhovatelce nahlédnout do celého správního spisu, v souladu s ustálenou judikaturou mu nezbyvá než konstatovat, že proces vydávání OOP není správním řízením, které by mělo své účastníky. Při vydávání OOP existuje toliko okruh blíže neurčených, tzv. dotčených osob, které mohou podle svého procesního postavení uplatňovat připomínky nebo námítky (viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 27. 7. 2016, čj. 5 As 85/2015-36, č. 3460/2016 Sb. NSS, *město Vimperk*, bod 30). Proto jakákoliv ustanovení upravující práva účastníků ve správním řízení nebude možno ani přiměřeně aplikovat v procesu vydávání OOP (přiměřeně srov. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 12. 5. 2021, čj. 18 A 79/2020-34, č. 4245/2021 Sb. NSS, ve věci nahlížení do spisu tzv. covidových mimořádných opatření, které potvrdil NSS rozsudkem ze dne 9. 9. 2021, čj. 4 As 158/2021-45).
54. Část judikatury tento závěr převzala i do procesu vydávání jiných typů OOP. Práva účastníků, a tedy ani nahlížení do spisu ze strany účastníka řízení ve smyslu § 38 odst. 1 správního řádu, tak z povahy věci u OOP nepřichází v úvahu (např. rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 15. 3. 2023, čj. 73 A 1/2022-49, ve věci stavební uzávěry). Další část rozhodovací praxe vychází z toho, že u tohoto postupu správního orgánu je vyloučen i možný právní zájem k nahlížení do spisu ve smyslu § 38 odst. 2 správního řádu, a to vzhledem k absenci možnosti se na procesu vydávání jakkoli podílet (rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 5. 6. 2024, čj. 52 A 78/2023-70). Právě cit. rozsudek se jednak vztahoval k jiné situaci, jednak s ním soud v obecné rovině nesouhlasí. Proto nelze jeho restriktivní závěry vztáhnout na nynější případ.
55. Nelze přehlédnout, že stran pořizování územního plánu NSS dovodil nutnost vést správní spis dle § 17 správního řádu (rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2021, čj. 3 As 355/2019-46,

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

Arnika) a v bezprostředně navazujícím rozsudku pak Městský soud v Praze uzavřel, že žadatel o nahlížení do spisu může mít dle § 38 odst. 2 správního řádu právní zájem na nahlédnutí do správního spisu ve věci pořizování územního plánu (rozsudek ze dne 25. 11. 2021, čj. 6 A 134/2017-77).

56. Při výše uvedené nejednotnosti judikatury soud upozorňuje, že bylo v zájmu veřejné správy jako služby veřejnosti (§ 4 odst. 1 správního řádu), aby odpůrce před navrhovatelkou „neskrýval“ některé části správního spisu. Pokud navrhovatelce přiznal právo podávat námitky (§ 172 odst. 5 správního řádu), měl ve smyslu § 38 odst. 2 správního řádu náležitě zvážit zpřístupnění celého obsahu správního spisu (podobně srov. např. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 29. 4. 2022, čj. 30 A 75/2021-58, bod 37). Tento dílčí závěr soud činí zejména s ohledem na prozatím nejasnou odpověď na otázku rozsahu působnosti odpůrce, ke které se soud již vyjádřil výše.
57. Navrhovatelka dále namítá, že odůvodnění OOP je příliš stručné, nesrozumitelné, rozporuplné a nekvalitní. V důsledku toho prý nelze hodnotit jeho obsah. Navrhovatelka se také domnívá, že odpůrce nedostatečně vypořádal její námitky.
58. Jak soud uvedl již shora, odpůrce se nedostatečně zabýval otázkou, zda vůbec má působnost stanovit dopravní značení na komunikaci, o níž navrhovatelka tvrdila, že je veřejně nepřístupnou. V tomto rozsahu odpůrce svůj závěr řádně nevysvětlil, skutkově jej nijak nepodložil a náležitě nereagoval na námitky, které navrhovatelka v tomto kontextu již v námitkách k návrhu OOP vznášela.
59. Odpůrce vypořádal výtky, které navrhovatelka uvedla v bodech 21 až 37 jejích námitek ze dne 20. 11. 2023 tak, že navrhovatelce vysvětlil, že ani před přijetím napadeného OOP nebylo možné vyjíždět ve směru od jižního vjezdu do areálu přístavu na Strakonickou ulici (viz již shora). Jakkoli soud s tímto závěrem odpůrce souhlasí, neznamená to, že odpůrce v novém OOP, které v plném rozsahu nahradilo původně stanovené dopravní značení, nemusel zdůvodnit účel nového stanovení dopravního značení, a také přezkoumatelným způsobem vypořádat zbývající námitky navrhovatelky (viz bod 42 shora). Odpůrci se za nynější situace mohlo jevit zbytečným vyvracet dílčí námitky navrhovatelky, která se domáhala obousměrného provozu na jižní příjezdové komunikaci do přístavu. S ohledem na to, že napadené OOP není jen dílčí změnou předchozího OOP, ale jde o nové svébytné OOP, které v celém rozsahu stanoví nové dopravní značení, musel tyto námitky řádně vypořádat za pomoci argumentů, které by měly oporu ve spisu (např. zhodnocení úhlů eventuálního výjezdu na Strakonickou, vztah vjezdu k navazující SSZ, možnosti umístit dodatečnou SSZ na výjezdu z přístavu apod.). Přitom měl zohlednit nejen zájem na bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích (jak z hlediska provozu na Strakonické, tak z hlediska námitek navrhovatelky), ale také veřejný zájem na provozu přístavu i soukromý záměr na jejím podnikání, jak se navrhovatelka v její věcech u soudu opakovaně dovolává (zde body 53 až 55 návrhu).
60. Soud nepominul, že odpůrce přijal napadené OOP v souvislosti se stavebnětechnickou změnou původní tříramenné křižovatky na novou čtyřramennou. Avšak pouhý odkaz na tuto faktickou změnu, resp. nový limit území nijak nevyjadřuje, co je účelem, resp. dílčími cíli napadeného OOP. Odpůrce tak měl proto v novém OOP (a to nikoli jen na základě nové stavební podoby křižovatky – viz závěry v bodě 35 tohoto rozsudku) k námitkám navrhovatelky řešit, zda jím zvolené řešení dopravního značení je potřebné, vhodné a

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

v užším slova smyslu přiměřené ve vztahu k ochraně zájmů navrhovatelky na provozu jejího přístavu.

61. Jde-li o námitky, které žalobkyně uplatnila v bodě 47 návrhu, tak tyto nemají předobraz v jejích námitkách proti návrhu OOP. Proto nemohl odpůrce pochybit, pokud tyto „tehdy nevznesené námitky“ nevypořádal. Vznese-li navrhovatelka tyto námitky vůči opětovnému návrhu, odpůrce je bude muset vypořádat.
62. Soud tedy shrnuje, že napadené OOP v textové části ani ve spojení s projektovou dokumentací, na niž textová část odkazuje, a správním spisem neobsahuje základní náležitosti odůvodnění ve smyslu již zmíněného rozsudku 1 Ao 3/2008. Přestože navrhovatelka již v námitkách proti OOP ze dne 20. 11. 2023 jednoznačně označila sporné body tehdy navrhovaného OOP, odpůrce nevyjasnil, jaké důvody ho vedly k vydání jen a právě napadeného OOP, jaké byly jeho úvahy ohledně zvoleného řešení stran jednosměrnosti a zákazu výjezdu na Strakonickou, z jakého důvodu považuje odpůrce takovou úpravu za vhodnou a jedinečnou, jak uvážil o jiných alternativách, zda přihlédl k celkové dopravní situaci v oblasti, jakým způsobem zohlednil existenci přístavu, který provozuje navrhovatelka, resp. jak uvážil o závazcích navrhovatelky vyplývajících z jí zmiňovaných předpisů, resp. dohod (body 32 a 33 námitek a body 53 až 55 návrhu). Odůvodnění textové části napadeného OOP je – vzhledem k námitkám, které navrhovatelka od počátku uplatňovala – kusé a v podstatě se omezuje na konstatování existence návrhu na stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích, aniž i z něj byly zřejmé důvody ke stanovení navržené místní úpravy provozu na pozemních komunikacích. Napadené OOP je tedy nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (§ 68 odst. 3 věta první správního řádu). Není přitom úkolem soudu jako přezkumného orgánu, aby nahrazoval skutková zjištění a právní závěry, které měl učinit správní orgán.

Rozpor OOP s hmotným právem a proporcionalita

63. Jelikož odpůrce jasně nevymezil cíl, který vydáním OOP sleduje, nelze v soudním řízení na základě návrhových bodů posoudit zákonnost OOP ve čtvrtém kroku algoritmu, resp. jeho proporcionalitu v kroku pátém.
64. Při vydávání nového svébytného OOP bylo třeba v návaznosti na podrobné námitky navrhovatelky náležitě zohlednit veškeré důvody, pro které měl odpůrce za to, že existující provoz přístavu a s tím související dopravní obslužnost nebude dotčena nad míru požadovanou ve čtvrtém a pátém kroku algoritmu. Tyto důvody bylo třeba zahrnout do tohoto OOP, a to v takovém rozsahu, aby OOP nebylo v rozporu s hmotným právem a zejména v rozporu s kritériem přiměřenosti právní regulace. Pokud tak odpůrce neučinil, soud nemohl přezkoumat napadené OOP ve čtvrtém kroku algoritmu (soulad s hmotným právem). Stejně tak tomu bylo u pátého kroku algoritmu, jelikož pro nepřezkoumatelnost napadeného OOP se soud nemohl zabývat otázkou proporcionality napadeného OOP, tedy zda vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda jej nelze dosáhnout jiným prostředkem (kritérium potřebnosti), zda své adresáty omezuje co nejméně (kritérium minimalizace zásahu) a zda je jeho následek úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu), jak vyplývá z již shora cit. rozsudku 1 Ao 1/2005. Pro úplnost soud uvádí, že test proporcionality by měl provést již správní orgán při přijímání OOP, a to takovým způsobem, aby jej bylo možno následně podrobit soudnímu přezkumu.

IV. Závěr a náklady řízení

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

65. Z napadeného OOP ani z obsahu správního spisu není zřejmé, zda odpůrce měl působnost stanovit dopravní značení stran jednosměrného provozu na příjezdové komunikaci do přístavu a zákazu vjezdu do křižovatky pro řidiče vozidel, kteří by zamýšleli z jižního příjezdu do přístavu vyjíždět na ulici Strakonickou (nově umístěna značka B 2 *Zákaz vjezdu všech vozidel*). Odůvodnění OOP je nedostatečné v té části, v níž se mělo zabývat otázkou působnosti odpůrce, a dále co do odůvodnění účelu, který OOP sleduje jednosměrností příjezdové komunikace a zákazem výjezdu na Strakonickou. V tomto směru odpůrce nedostatečně vypořádal klíčové námitky navrhovatelky. Napadené OOP v právě popsané části jednak není podloženo dostatečnými podklady správního spisu, jednak je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Zejména závěr o charakteru komunikace, a tedy závěr podporující existenci působnosti nemá oporu ve správním spisu. Ani eventuální založení pasportu do správního spisu přitom odpůrce nezbavovalo povinnosti na podkladě námitek vyřešit, zda komunikace, jejíž provoz reguloval, naplňuje všechny dílčí kritéria veřejné přístupnosti účelové komunikace.
66. Pokud by snad odpůrce zakládal svou pravomoc na tom, že na sporné komunikaci může stanovit dopravní značení, protože mu to umožňuje požadavek na tzv. ucelený systém dopravního značení ve smyslu § 78 odst. 1 zákona o silničním provozu, tak se zároveň měl přezkoumatelným způsobem vypořádat s otázkami, na které soud poukázal v bodě 48 shora.
67. Při úvaze, k jakému okamžiku OOP zrušit (§ 101d odst. 2 s. ř. s.), soud zohlednil časovou náročnost řízení o vydání nového OOP podle § 77 zákona o pozemních komunikacích ve spojení s § 171 a násl. správního řádu. Lhůta 90 dnů od nabytí právní moci tohoto rozsudku se soudu jeví jako dostatečná. Soud tím dává odpůrci možnost, aby naznačeným způsobem o zamýšlené místní úpravě provozu pozemních komunikací znovu uvažil. V případě vydání stejné či obdobné úpravy odpůrce zejména doplní spisový materiál a zohlední provoz veřejného přístavu (vč. požadavků práva EU, Evropských dohod a vnitrostátních předpisů). V odůvodnění nového OOP přezkoumatelným způsobem vysvětlí důvody, které na podkladě zjištěného skutkového stavu ob stojí ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu, ale i z hlediska čtvrtého prvku algoritmu, tj. souladu vydaného OOP s hmotným právem, a pátého kroku algoritmu, tj. proporcionality OOP.
68. Jelikož navrhovatelka neuplatnila žádné námitky ke zbývajícimu rozsahu stanovení dopravního značení, tedy k části napadeného OOP, která se netýkala regulace provozu stran příjezdové komunikace do přístavu, soud její návrh ve zbytku zamítl. Navrhovatelka ani jen netvrdila přímou příčinnou souvislost mezi napadeným OOP a jeho důsledky s přesahem do jejích veřejných subjektivních práv. Soud přitom nezjistil, že by se zrušená část OOP v rozsahu jednosměrnosti provozu na příjezdové komunikaci do přístavu a výjezdu z této komunikace na Strakonickou bytostně vztahovala i ke zbývajícimu dopravnímu značení v této lokalitě. Ve vztahu ke zbytku napadeného OOP tedy navrhovatelka postrádá aktivní věcnou legitimaci.
69. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 8 s. ř. s. Jakkoli navrhovatelka měla – s ohledem na to, že napadla celé OOP, pouze částečný úspěch, soud jí přiznal plnou náhradu nákladů řízení. Zvláštním zřetelem je v tomto případě skutečnost, že soud musel část návrhu zamítnout jen kvůli široce formulovanému petitu, avšak s podstatou návrhu ve věci samé navrhovatelka uspěla. Náklady řízení navrhovatelky představuje toliko zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč, který je odpůrce jakožto neúspěšný účastník povinen zaplatit k rukám navrhovatelky..

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

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 NSS.

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 NSS. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha, 17. března 2025

Martin Lachmann v. r.
předseda senátu