

Miroslav Sachl

Stanovení dopravního značení ve správní praxi

Publikace je chráněna autorským zákonem, všechna práva jsou vyhrazena.
Citace, kopie či reprodukce jakékoliv části této publikace v rámci zákonné licence
pouze s uvedením autora a zdroje.

© SACHL, Miroslav. Stanovení dopravního značení ve správní praxi. Praha. 2026. 1. vydání.
Vydala: Česká silniční společnost z.s.

ISBN: 978-80-02-03117-8

O AUTOROVI

Ing. Bc. Miroslav Sachl, LL.M. (nar. 1983)

Vystudoval Střední průmyslovou školu dopravní v Praze v Masné ulici, studijní obor Silniční doprava, Fakultu sociálních studií Vysoké školy finanční a správní, obor Hospodářská politika a správa, veřejná správa, a následně Fakultu dopravní Českého vysokého učení technického v Praze, obor Management a ekonomika dopravy a telekomunikací. Na počátku pracovní kariéry získal krátké pracovní zkušenosti ve stavebnictví v soukromém sektoru, poté byl zaměstnán od roku 2004 do roku 2006 na pracovišti Technické správy komunikací hlavního města Prahy jako technik koordinace.

V současnosti je více než 20 let zaměstnán na Úřadu městské části Praha 6, kde nejprve zastával pozici referenta dopravy a komunikací a nyní působí již přes 18 let jako vedoucí oddělení státní správy, v jehož působnosti je široké spektrum výkonu veřejné správy na úseku přenesené působnosti v oblastech dopravy a rozmanitých složek životního prostředí. Přímo na městské části Praha 6 se také narodil a žije zde i se svou ženou a dvěma dětmi. Jeho další celoživotní láskou je nohejbal, jehož je aktivním hráčem a v posledním období zejména funkcionářem (v roce 2025 byl zvolen prezidentem Českého nohejbalového svazu).

Dopravním inženýrstvím, činností silničního správního úřadu a právem na úseku pozemních komunikací se zabývá dlouhodobě, obdobně tak se zabývá právem životního prostředí (zejména složkou ochrany přírody a krajiny), jakož i stavebně-správní praxí. Je oprávněn k provádění výkonu činnosti auditora bezpečnosti pozemních komunikací podle ustanovení § 18h zákona o pozemních komunikacích. Dlouhodobě spolupracuje s Dopravní fakultou a také Stavební fakultou Českého vysokého učení technického v Praze. Od roku 2015 je lektorem akreditovaných kurzů určených především pro úředníky územních samosprávných celků v rámci průběžného prohlubujícího, aktualizacího a specializačního vzdělávání.



SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

BESIP	Bezpečnost silničního provozu
ČSN	Česká technická norma, dříve československá státní norma
ČNR	Česká národní rada
ČVUT	České vysoké učení technické v Praze
DIO	dopravně-inženýrské opatření
ISBN	International Standard Book Number, mezinárodní standardní číslo knihy
IZS	integrovaný záchranný systém
KS	Krajský soud
MS	Městský soud
MHD	Městská hromadná doprava
MD ČR	Ministerstvo dopravy České republiky
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky
NS	Nejvyšší soud
NSS	Nejvyšší správní soud
OOP	Opatření obecné povahy
Pl.	plénum
s.	strana
TP	Technické podmínky
ÚS	Ústavní soud
VL	vzorový list

Obsah

O AUTOROVI	3
SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK	4
PŘEDMLUVA	7
DOTČENÉ PRÁVNÍ PŘEDPISY	10
1. OBECNÝ ÚVOD	11
1.1 Základní pojmy v řešené oblasti a jejich provázanost	14
1.2 Prameny práva na úseku pozemních komunikací	19
1.3 Vztah správního řádu a zákona o silničním provozu	24
1.4 Působnost a pravomoc	25
1.4.1 <i>Pravomoc a působnost správního orgánu</i>	25
1.4.2 <i>Kompetence dotčených orgánů</i>	29
1.5 Povinnost respektování dopravního značení	38
1.6 Vymahatelnost realizace stanoveného značení	43
2. STANOVENÍ MÍSTNÍ ÚPRAVY PROVOZU BEZ NUTNOSTI PROCESNÍHO POSTUPU FORMOU OOP	47
3. STANOVENÍ MÍSTNÍ ÚPRAVY PROVOZU VE FORMĚ OOP	52
4. ZÁSADY A PRAVIDLA PRO UŽITÍ DOPRAVNÍHO ZNAČENÍ	56
4.1 Provedení svislých dopravních značek a proměnných značek	59
4.2 Pravidla pro umístění svislých dopravních značek	67
4.3 Platnost svislých dopravních značek	75
4.4 Rozdělení svislých dopravních značek a zvláštní ustanovení	80
4.5 Vodorovné dopravní značky	84
4.5.1 <i>Obligatorní kombinace značení vodorovného se svislým</i>	88
4.6 Světelné a akustické signály	91
4.7 Zařízení pro provozní informace	92
4.8 Grafické vyobrazení značek	94
4.9 Účelnost, srozumitelnost, výstižnost, viditelnost a údržba	98
4.10 Technické provedení značek	107
4.11 Koncepční užívání značek	109
4.12 Nezákonné a nekoncepční užívání značek	113
5. VZTAH OBECNÉ A MÍSTNÍ ÚPRAVY PROVOZU NA POZEMNÍCH KOMUNIKACÍCH	118
6. PRÁVNÍ ÚČINKY JEDNOTLIVÝCH DOPRAVNÍCH ZNAČEK	128
7. PRÁVNÍ INSTITUT OOP	148
7.1 Procedurální režim tvorby OOP se zaměřením na problémy správní praxe	152
7.1.1 <i>Zahájení řízení</i>	153
7.1.2 <i>Projednání návrhu s dotčenými orgány</i>	160
7.1.3 <i>Zveřejnění návrhu OOP</i>	160
7.1.4 <i>Zapojení dotčených osob</i>	162
7.1.5 <i>Vypořádání vznesených námitek</i>	164
7.1.6 <i>Vypořádání vznesených připomínek veřejnosti</i>	168
7.1.7 <i>Odůvodnění OOP</i>	172
7.1.8 <i>Výsledek řízení</i>	185

7.1.9 Účinnost OOP	186
7.1.10 Další vybrané případy přiměřeného použití správního řádu	187
7.2 Prostředky nápravy vadných OOP ze strany správních orgánů	194
8. STANOVENÍ PŘECHODNÉ (DOČASNÉ) ÚPRAVY PROVOZU NA POZEMNÍCH KOMUNIKACÍCH	198
8.1 Krátkodobá opatření v provozu, havárie inženýrských sítí a jejich označování	210
8.2 Naléhavá kvazi OOP do doby dokončení procesu	215
8.3 Institut dočasného zákazu stání nebo zastavení silničních vozidel	216
8.4 Dlouhotrvající úpravy či zkušební opatření	225
8.5 Užití pevného provedení značek v případech přechodných úprav	229
9. DOPRAVNÍ ZNAČENÍ NA ÚČELOVÝCH KOMUNIKACÍCH	234
9.1 Značení na veřejně přístupných účelových komunikacích	235
9.2 Značení na neveřejných účelových komunikacích	238
9.3 Značení na nově budovaných komunikacích	245
9.4 Omezení veřejného přístupu	251
10. DOPRAVNÍ ZAŘÍZENÍ	256
10.1 Dopravní zařízení pohledem prováděcí vyhlášky	257
10.2 Forma projednávání instalace dopravního zařízení	273
11. JUDIKATURA SPRÁVNÍCH SOUDŮ A SOUDNÍ PŘEZKUM OOP	284
11.1 Význam judikatury	285
11.2 Aktivní legitimace osoby navrhovatele	287
11.3 Soudní přezkum a řízení o zrušení OOP	294
11.4 Soudní přezkum pomocí „algoritmu“	303
11.5 Inspirativní judikatura	307
12. VZORY PÍSEMNOSTÍ	359
12.1 Příklady odůvodnění OOP	359
SEZNAM CITOVANÉ LITERATURY	420

PŘEDMLUVA

Odborné veřejnosti se dostává do rukou praktická publikace, kterou připravil lektor akreditovaných kurzů úzce souvisejících s jejím tématem, tedy seminářů „Praktikum dopravního značení“, „Stanovení dopravního značení pohledem Policie ČR a správního orgánu“, „Problematika místní a přechodné úpravy provozu v aktuální praxi“, „Schvalování dopravního značení v praxi“, „Přechodná úprava provozu v praktických příkladech“, „Vybrané agendy silničního správního úřadu“ a „Praktické postupy silničního správního úřadu“, které se staly na základě zkušeností při řešení praktických problémů zásadní inspirací a faktickým podnětem pro vytvoření tohoto komplexního materiálu.¹

Cílem této monografie je položit srozumitelný teoretický základ dané agendy a pomoci při výkonu této úřední činnosti široké aplikační praxi. Nutno však v této souvislosti podotknout, že v rámci stávající tuzemské právní úpravy jde o úkol skutečně nadmíru obtížný, neboť současná úprava je žádoucím stavu a jeho srozumitelnému pojetí bohužel velmi vzdálena, a to jakkoliv si je autor samozřejmě velmi dobře vědom skutečnosti, že právní předpisy nemohou exaktně řešit veškerou myslitelnou škálu praktických situací.² V současnosti bohužel absentuje materiál, který by provedl uspořádaný a ucelený výklad této složité a v praxi často problematické právní materie³ a napomohl by tak vyšší srozumitelnosti a interpretační určitosti.

Předmětná agenda je skutečně dosti složitá z hlediska požadavků kladených na znalosti oprávněných úředních osob, stěžejní právní předpisy v této oblasti lze označit za zastaralé a dílčí prováděné novelizace bohužel dlouhodobě nepřinášejí efekt potřebného zpřehlednění agendy a správního procesu s ní souvisejícího.⁴ Na území jednotlivých správních obvodů často dopravní značení nepřed-

1 Podnětem pro vytvoření této knihy byla také skutečnost, že někdy nemusí být ani vlastní názory na řešenou problematiku zcela konzistentní a je skutečností, že některé odborné postoje lze vykládat v čase poněkud odlišně, a to třeba zrovna podle aktuální struktury auditoria či nejaktuálnějších zkušeností. Krásně to napsal můj oblíbený autor a někdejší soused na Praze 7 spisovatel Ludvík Vaculík, jehož upřímný antidogmatický postoj s důrazem na autenticitu zněl takto: „Mívám na věci někdy dva i tři názory, podle nálady, zdravotního stavu, podle souvislosti či poslední zkušenosti.“ (VACULÍK, Ludvík. *Český snář*. Vyd. 5., V nakl. Atlantis 3. Brno: Atlantis, 2002. ISBN 80-7108-233-3.)

2 Právně-filosoficky lze tuto konstataci precizovat třeba takto: „Právní norma jako velmi abstraktní jevová forma určitého společenského vztahu nemůže právě vzhledem ke své vysoké abstraktnosti nikdy vyjádřit veškerou mnohotvárnost jednotlivých konkrétních společenských vztahů, které jsou pod ní subsumovány. Mezi právní normou a právními vztahy je tedy imanentní rozpor, který se řeší interpretací práva.“, viz KNAPP, Viktor. *Filosofické problémy socialistického práva*. Praha: Academia, 1967.

3 Ve stávající odborné literatuře je soustředěna pozornost toliko na obecně koncipovanou problematiku spojenou s pozemními komunikacemi, lze využít zejména komentářovou literaturu k zákonu o pozemních komunikacích a k zákonu o silničním provozu.

4 Naopak se již bohužel stalo zvykem, že častými prováděnými změnami v právním řádu dochází spíše k zpřehlednění právní materie a aplikace zejména správního práva je v důsledku toho poměrně obtížnou disciplínou, a to často i pro erudované právní specialisty. Výstižná je v této souvislosti předmluva k titulu o judikatuře (MOLEK, Pavel a STRÁSKÁ, Jitka. *Přehled*

stavuje ucelený systém, jak vyžaduje hmotné právo, a i samotná procesní stránka je ze strany správních orgánů vykonávána diametrálně odlišně; pro správní praxi v zásadě neexistují důležité výkladové pomůcky, proto je logicky agenda vykonávána nesourodě a v odlišné kvalitě. To představuje časté problémy mimo jiné i při nezbytné spolupráci správních orgánů a vlastníka (respektive častěji přímo správce) pozemních komunikací.

Podle hlubokého přesvědčení autora je klíčovým faktorem a podstatným nedostatkem zákona o silničním provozu ta skutečnost, že nebyla v legislativním procesu zvolena forma zvláštního projednávání stanovování dopravního značení oproti úpravě provedené ve správním řádu. Právě tato věc způsobuje ve správní praxi značné aplikační obtíže. Není sporu o tom, že je velmi potřebná kvalitní kodifikace (strukturální přeměna), neboť pouze tak se lze dočkat změny dnešního neuspokojivého (ba dokonce někdy až tristního) stavu. V rámci této publikace však není prostor pro čistě teoretické úvahy *de lege ferenda*, je třeba se bohužel smířit se stávajícím právním stavem, jakož i se skutečností, že novelizace přinášející zdařilejší právní úpravu nebude s největší pravděpodobností v dohledné době ze strany MD ČR připravena, natož pak v legislativním procesu úspěšně schválena.

Monografie je rozdělena do celkem dvanácti částí, jež představují souhrn všech základních institutů práva souvisejícího s dopravním značením, s cílem provést ucelený pohled na sledovanou problematiku. Aby bylo vůbec možné se v celé problematice dostatečně orientovat, zaměříme se úvodem na vymezení základních pojmů. Dále bude charakterizována současná právní úprava a kompetenční zakotvení a rozdělení všech dotčených subjektů. V další části knihy bude zdůrazněn rozdíl mezi stanovováním různých druhů místní úpravy provozu na pozemních komunikacích, rozebrána bude zejména potřeba oddělení výsledných schvalovacích aktů, tedy realizace aktu stanovení bez nutnosti procesního postupu ve formě přijímání správního aktu OOP, a naproti tomu zpravidla daleko složitější tvorba stanovení ve formě OOP. Navazující část je potom věnována podrobným zásadám a pravidlům pro vlastní užívání dopravního značení. Z důvodu potřebnosti pochopení vzájemných souvztažností bude vysvětlen rozdíl mezi obecnou a místní úpravou provozu na pozemních komunikacích. Princip rozdělení schvalování značek, respektive jejich účinků navenek, bude názorně demonstrován na příkladech jednotlivých právních účinků konkrétních dopravních značek. Stěžejní část celé publikace je věnována právnímu institutu OOP, který působí ve správní praxi jednoznačně největší obtíže a nezdědka dochází k porušování hmotněprávní sféry či procedurálních pravidel při vydávání OOP. Tematicky samostatně jsou pojednány kapitoly, týkající se stanovení přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích, umístování dopravního značení na účelových pozemních komunikacích, jakož i kapitola stran problematiky specifických dopravních zařízení, jež se umísťují na síti pozemních komunikací. Při posuzování všech relevantních otázek spojených se stanovováním dopravního značení, a to jak z pohledu dotčených osob, na které dopadá, tak rovněž z pohledu správních orgánů, které mají danou materii aplikovat, musí být pochopitelně zohledněna také judikatura správních soudů a ÚS. Závěrečná

rozhodnutí ve správním soudnictví 2003-2013. Vyd. 1. Judikatura (C.H. Beck). V Praze: C.H. Beck, 2015. ISBN 978-80-7400-296-0), která uvádí toto: „Otevíráme včera vydané komentáře s vědomím, že právo, které se v nich vykládá, už zase neplatí; otevíráme nově příšlé spisy s čerstvými žalobami nebo kasačními stížnostmi, které si stěžují na porušení práva v mezidobí změněného; tato změna byla znovu změněna, poté vše zrušeno a nahrazeno novým, které už bylo změněno rovněž.“

kapitola potom obsahuje jistě vítanou pracovní pomůcku pro správní orgány, jež se mohou inspirovat nejen některými typy odůvodnění OOP, ale též vzorovými ukázkami vybraných písemností v této agendě.

Celá tato praktická monografie by měla přinést odpovědi na řadu dílčích otázek, kterými se aplikační správní praxe někdy běžně a jindy naopak spíše výjimečně zabývá. Prostřednictvím rozboru případů konkrétního dopravního značení a jejich zasazením do dalšího kontextu předkládaná kniha přiblíží čtenáři tuto zajímavou oblast právních vztahů. Jde o materiál omezeného rozsahu, který logicky nemůže přinést zcela vyčerpávající výklad všech institutů relevantních právních předpisů, nicméně postihuje alespoň zásadní praktické situace a tyto zasazuje do příslušného kontextu.

Závěrem si z pozice autora dovoluji vyjádřit veliké poděkování za veškerou spolupráci, nejen tu při tvorbě a finalizaci monografie a precizaci právních textů. Veliké poděkování patří primárně těm přátelům, kteří mi pomohli nejvíce, jmenovitě jsou to: JUDr. Bc. Martin Fejfar, LL.M.; Ing. Michal Fott; Ing. Magdaléna Marková, LL.M.; mjr. Ing. David Rovenský; Mgr. Bc. Markéta Ságačová; Mgr. Barbora Šrp, LL.M. a Ing. Radek Polák. Současně tímto uvádím, že na kapitolách 4, 8, 9 a 10 se podílel Ing. Michal Uhlík, Ph.D., jemuž tímto taktéž děkuji za veškerou autorskou kooperaci a na díle klíčovou spolupráci.

Čtenářům přeji příjemné čtení a věřím, že zde naleznete skutečně to, co právě hledáte a potřebujete. Současně budu velmi rád za veškerou případnou zpětnou vazbu.

DOTČENÉ PRÁVNÍ PŘEDPISY

zákon o drahách	zákon č. 266/1994 Sb., o drahách, v platném znění
kontrolní řád	zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), v platném znění
Listina základních práv a svobod	Listina základních práv a svobod, vyhlášená předsednictvem ČNR dne 16. prosince 1992 jako součást ústavního pořádku České republiky (č. 2/1993 Sb.)
občanský zákoník	zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, v platném znění
občanský soudní řád	zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, v platném znění
zákon o pozemních komunikacích	zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v platném znění
vyhláška, kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích	vyhláška č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, v platném znění
zákon o silničním provozu	zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), v platném znění
zákon o silniční dopravě	zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, v platném znění
správní řád	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění
soudní řád správní	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění
nový stavební zákon	zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, v platném znění
starý stavební zákon	zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v platném znění
bezbariérová vyhláška	vyhláška č. 398/2009 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb (předpis zrušen)
vyhláška, kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích	vyhláška č. 294/2015 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích, v platném znění
zákon o ochraně přírody a krajiny	zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění
zákon o ochraně veřejného zdraví	zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, v platném znění
zákon o obcích	zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění
zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich	zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, v platném znění
zákon o hlavním městě Praze	zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, v platném znění
zákon o státní památkové péči	zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, v platném znění
zákon o svobodném přístupu k informacím	zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění

Tato publikace vychází z právního stavu ke dni 31. 01. 2026.

1. OBECNÝ ÚVOD

Dopravní značení představuje neodmyslitelného průvodce pro všechny účastníky provozu na pozemních komunikacích a s jeho pomocí lze předvídat více méně veškeré předpokládané události na dopravní cestě. Dopravní značení je bezesporu klíčovým prvkem dopravní infrastruktury, který zajišťuje primárně bezpečnost a plynulost provozu. Jeho dosavadní vývoj odráží technologický pokrok a měnící se potřeby celé naší společnosti. Prvotně užívané dopravní značky se objevují jako starověké milníky, v současnosti se již jedná ve vybraných případech o moderní digitální systémy. Dopravní značení má řadu významných specifik, značení je především třeba jednoduše interpretovat a důraz musí být rozhodně kladen na pozornost skutečně všech skupin účastníků provozu na pozemních komunikacích, proto je třeba, aby i agenda stanovování dopravního značení byla vykonávána na adekvátní odborné úrovni a se znalostí potřebných souvislostí.

Počátky značení jsou zaznamenány již ve starověkém Římě, kde byly podél cest umísťovány milníky (miliarium) a směrovky, informující uživatele cest o vzdálenostech do významných měst. První historické označování pozemních komunikací bylo podle dostupných materiálů prováděno dokonce už v 17. století, kdy bylo realizováno první značení křižovatek (tzv. křížové značky), později nahrazené „hodinovými kameny“, které tehdy udávaly vzdálenosti v hodinách.

S rozvojem poštovní přepravy v 18. a 19. století se objevily cestníky a brzdové kameny, upozorňující na nebezpečné úseky pozemních komunikací. S nástupem a následným rozvojem automobilismu vznikla potřeba jednotného dopravního značení, a to v roce 1903 ve Velké Británii, která zavedla první značky ve tvaru kruhů a trojúhelníků, kteréžto upozorňovaly na nebezpečí a regulovaly silniční provoz.

Pravděpodobně úplně nejstarší výstražné dopravní značky na území České republiky představují brzdové kameny (tzv. pozorky)⁵. Toto historické dopravní značení (fakticky tedy spíše zařízení) sloužilo v minulosti pro usměrňování rychlosti jízdy vozidel tažených koňmi ještě před érou automobilismu. Některé pozůstatky historického značení lze pozorovat i na stávající komunikační síti (dva obrázky na následující straně), ať už jde o navigační kilometrovníky či třeba vodící sloupky (označované též jako sněžníky či závějníky) sloužící k orientaci na cestní síti zejména v zimním období.

⁵ Brzdové kameny byly nejrůznějšího tvaru, nejčastěji se jednalo o vysoké sloupky s hlavicí, opatřené dostatečně viditelným reliéfem šupky, čuby či barky, což byl znak pro brzdící zařízení, které bylo řetězem připevněno na rozvoře a při klesání se jím podložilo kolo (viz JAKUBEC, Pavel. *Znamení dalek. Památky dopravního značení v Libereckém kraji*. V Sychrově: NPÚ ÚPS, 2013. NPÚ ÚPS. ISBN 978-80-905555-0-1).



Obrázek 1: Zejména v horských oblastech lze stále nacházet liniové vymezení komunikace vodícími patníky, které připomínají minulost a dotvářejí estetiku současnosti (na snímku silnice č. III/10134 vedoucí podél obory Podkozí).

né působnosti v režimu zákona o silničním provozu. Související právní předpisy představuje zejména vyhláška, kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích a zákon o pozemních komunikacích⁶. Problematika povolování instalace dopravního značení a zařízení je v praxi, jak již bylo výše uvedeno, bohužel spojena s přetrvávající nesystémovostí v rozhodování správních orgánů při běžné úřední činnosti v rámci této agendy, což je způsobeno jistou koncepční rozporností právní úpravy.



Obrázek 2: Kamenné rozcestníky se používají dodnes zejména pro pěší turistiku, zde v provedení pro označení poetické Cesty kocoura Mikeše z Hrusic do Mukařova.

MD ČR dokázalo pro správní praxi připravit důležité výkladové pomůcky, jistě by žádoucím způsobem přispělo přinejmenším ke zlepšení výkonu veřejné správy na tomto úseku. Existuje řada problematických okruhů a otázek, které

⁶ První komplexní vyhláškou obsahující dopravní značení v moderní historii byla vyhláška č. 141/1960 Sb. (účinná od 01. 01. 1960), následovaly vyhlášky č. 80/1966 Sb., č. 100/1975 Sb., č. 99/1989 Sb. (vydaná Federálním ministerstvem vnitra ČSSR, účinná od 01. 01. 1990 do 30. 01. 2001) a konečně pak vyhláška č. 30/2001 Sb. (účinná od 31. 01. 2001 do 31. 12. 2015).

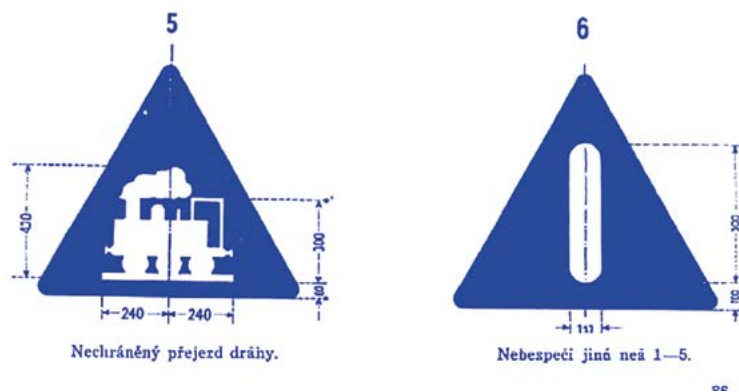
Pravidla dopravního provozu jsou utvářena již bezmála sto let, kdy dne 01. 11. 1935 došlo v Československu k implementaci dopravního značení do právního řádu, přičemž k tomuto datu byly také schváleny první výstražné značky, konkrétně tyto: 1. Stružka, 2. Zatáčka, 3. Křižovatka, 4. Chráněný přejezd dráhy, 5. Nechráněný přejezd dráhy a 6. Nebezpečí jiná než předchozí uvedená (dříve tvaru doutníku). Poslední dvě jmenované značky zobrazuje následující obrázek 3.

Stanovení místní a přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích (včetně souvisejícího užití zařízení pro provozní informace) je agenda vedená na úseku přenesen-

Negativní roli v celé problematice hraje bohužel také MD ČR, které jakožto ústřední orgán státní správy dlouhodobě *de facto* zcela rezignovalo na metodickou činnost pro podřízené správní orgány a sjednocování správní činnosti v této oblasti. Logicky ani ten největší optimista nemůže objektivně očekávat, že ministerstvo svou metodickou činností zabezpečí to, že dopravní značení ve všech správních obvodech republiky bude představovat ucelený systém, nicméně v rámci jeho gesce by bylo jistě záhodno alespoň zabezpečit to, aby samotná procesní stránka nebyla ze strany správních orgánů vykonávána v diametrálně odlišné kvalitě a zcela nesourodě. Pokud by

nelze řešit pouze prostřednictvím stávající dostupné judikatury⁷. V této souvislosti lze na okraj poznamenat, že v praxi je možno v poslední době registrovat názory, že funkci kompetentního správního orgánu a odpovědnost za stanovování dopravních značek by mohla plně přejít na orgán Policie České republiky nebo na jiný celostátně institucionálně zakotvený správní orgán po vzoru „Nejvyššího stavebního úřadu“, jehož vznik původně předpokládal nový stavební zákon⁸. Nutno také bohužel podotknout, že současné správní praxi podle zkušeností autora bohužel příliš nepomáhají ani výklady z akademické obce či druhoinstanční správní orgány.

V návaznosti na chybějící metodiku by bylo jistě velmi vhodné vytvořit pro potřeby správních orgánů a vlastníky pozemních komunikací⁹ samostatný agendový systém, který by představoval nástroj k řádnému a důslednému uplatňování všech pravidel (správních, organizačních i technických) požadovaných právními předpisy. Stávající aplikační vybavení je v rámci orgánů státní správy, jakož i vlastníků pozemních komunikací, velmi různorodé a většina správních orgánů nedisponuje potřebnými aplikacemi (písemnosti zpracovává formou MS Word, spisy vede analogově či pomocí spisové služby, respektive aplikace e-spisu), z hlediska využití mapových podkladů také neexistuje sjednocený formát (ikatastr.cz, MISYS, CDSW, Proxio). V rámci informačního systému by mohlo dojít k žádoucímu propojení a kooperaci mezi činnostmi správců místních komunikací a jednotlivými správními úřady, centrální systém by zabezpečoval dosažení obsahové jednotnosti (vyváženosti) vydávaných správních aktů a jejich přehlednou evidenci (pasport) přístupnou všem zainteresovaným stranám.¹⁰



Obrázek 3: Ukázka prvních výstražných značek „Nechráněný přejezd dráhy“ a „Nebezpečí jiná než předchozí uvedené“, Příloha D vládního nařízení č. 203/1935 Sb. n. a z., kterým se provádí zákon ze dne 26. března 1935, č. 81 Sb. z. a n., o jízdě motorovými vozidly.

⁷ Zmínit lze například časté problémy v rámci nezbytné spolupráce správních orgánů a vlastníků (respektive správců) pozemních komunikací. V praxi zpravidla v rámci této agendy nedochází k projednávání merita věci se správcem komunikace, a to dokonce ani v případě složitějších místních úprav provozu náročných na pořizovací náklady.

⁸ Netřeba zde vést složité teoretické disputace o přípravě, změnách a implementaci nového stavebního zákona, to nechť učiní povolanejší. Realita posledních několika let však ukazuje, že přestože je rekonstrukce stavebního práva velmi silným veřejným tématem, činnost MMR v této oblasti nelze označit jinak než jako tristní a v tomto světle se i zde kritizovaná metodická činnost MD ČR jeví jako v podstatě bezproblémová. Nejen na základě těchto zkušeností je snaha o vytvoření centrálního správního orgánu pro celou republiku přinejmenším diskutabilní a tento model nahrazení činnosti stávajících tzv. územně dekoncentrovaných správních orgánů nezasluhuje silnou podporu.

⁹ Zejména komunikací zařazených v kategorii dálnice, silnice a místní komunikace.

¹⁰ V této souvislosti by bylo potřeba vytvořit systém z uživatelského hlediska co nejpřívětivější s důrazem na celkovou jednoduchost tvorby písemnosti a zadávání akcí do mapových podkladů. Daný informační systém by však mohl být funkční zřejmě pouze za předpokladu, že by byl poskytnut všem zainteresovaným subjektům bezplatně. Předpokladem implementace informačního systému je ovšem logicky předchozí vytvoření metodiky k dané agendě.

1.1 Základní pojmy v řešené oblasti a jejich provázanost

Cyklista

Osoba provozující cyklistiku, tj. jízdu na vozidlech poháněných výhradně lidskou silou. Mezi tato vozidla spadají jednostopá jízdní kola, jednokolky, tříkolky, čtyřkolky, lehokola a další obdobné dopravní prostředky využívající lidský pohon.

Česká technická norma

Ve smyslu ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, v platném znění, se jedná o „dokument schválený Úřadem pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví pro opakované nebo stálé použití vytvořený podle tohoto zákona a označený písmenným označením ČSN, jehož vydání bylo oznámeno ve Věstníku Úřadu.“ Dále se zde uvádí, že ČSN není obecně závazná a jak uvádí navazující odst. 4 zmíněného zákona ČSN „poskytuje pro obecné a opakované používání pravidla, směrnice nebo charakteristiky činností nebo jejich výsledků zaměřené na dosažení optimálního stupně uspořádání ve vymezených souvislostech“. České technické normy nejsou obecně závazné, avšak jejich závaznost může být sjednána smluvně nebo stanovena na základě právního předpisu¹¹.

Doprava

Proces záměrného a organizovaného přemístování osob a věcí, realizovaný pomocí dopravních prostředků a technologií na vymezených dopravních cestách. Přeprava představuje vlastní exekuci (výkon) dopravního procesu. Základní klasifikace dopravy podle prostředí (dopravní cesty): pozemní doprava (železniční doprava a silniční doprava), vodní doprava, letecká doprava.

Dopravní cesta

Samotný pojem dopravní cesty není v žádném právním předpise přímo definován, užíván je však ve vazbě na pojem pozemní komunikace. Existenci dopravní cesty, respektive její stálosti a patrnosti v terénu, se zabývají správní orgány často v rámci posuzování problematiky účelových komunikací. Definice dopravní cesty je obsažena v rámci ČSN 01 8500 Základní názvosloví v dopravě, kde je definována jako: „část prostoru určená nebo vymezená dopravě (pozemní komunikace, dráhy, vodní plochy, vzdušné prostory určené letecké dopravě).“

Dopravní infrastruktura

Systémová složka veřejné infrastruktury, která tvoří komplexní technickou a stavební bázi nezbytnou pro realizaci a organizaci dopravy. Zahrnuje primárně dopravní cesty a dopravní zařízení, přičemž v širším pojetí bývají do této kategorie

¹¹ V rámci agendy dopravy je stanovení závaznosti odvětvových ČSN s využitím odkazu v právním předpisu spojeno poměrně často. Z několika různých příkladů využití výlučných odkazů lze zmínit vyhlášku, kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, která v ustanoveních (§ 11 až 13) upravujících problematiku připojování na pozemní komunikace odkazuje na ČSN 73 6101 a ČSN 73 6110. Další informace k tématu lze nalézt třeba zde: Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě. Závaznost norem. Online. In: ckait.cz, 27. 06. 2025. Dostupné z: <https://www.ckait.cz/zavaznost-norem>.

řazeny i dopravní prostředky. Její existence je klíčová pro zajištění plynulého, bezpečného a efektivního pohybu dopravních prostředků a celkové funkčnosti dopravního systému.

Dopravní inženýrství

Vědní obor, věnující se organizaci dopravy, jejímu plánování a řízení pohybu po dopravní infrastruktuře. Inženýrstvím rozumíme převádění poznatků v rámci technických oborů do praxe. Jeho definice je provedena v odborné literatuře¹² takto: „Dopravní inženýrství je vědní obor, který se zabývá studiem, průzkumem, rozbořem a prognózou jevů a zákonitostí v dopravě ve vazbě na dopravní cestu. Má za úkol vytvářet podklady pro projektování pozemních komunikací, jejich plánování a dopravní řešení jak okamžitého rázu (řízení dopravy, organizační a regulační opatření), tak dlouhodobého rázu (návrhové parametry)“.

Dopravní špička

Časový interval vymezený maximální intenzitou dopravy (průtokem), kdy dochází k výraznému překročení průměrného dopravního objemu ve sledovaném období. Jedná se o časový úsek s nejvyšší dopravní zátěží (intenzitou).

Dopravní sedlo

Sedlo je slovo opačného významu než špička, používá se tedy jako metafora pro označení období s minimálním provozem. Jde o časový úsek, v němž dochází k výraznému zmenšení objemu dopravy pod průměr sledovaného období. Sedlová doprava tedy představuje úsek s nejnižší dopravní zátěží (intenzitou) v rámci daného časového rámce.

Dopravní výkon

Množství dopravní práce vykonané za stanovenou jednotku času. Jedná se o klíčový kvantitativní ukazatel dopravy, který se definuje jako součin objemu přepravy (přepravených osob nebo tun zboží) a přepravní vzdálenosti.

Dopravní značka

Standardizovaný vizuální prvek (jednoduchý piktogram, symbol nebo text) sloužící jako technický prostředek pro úpravu, řízení, informování a varování účastníků provozu na pozemních komunikacích. Představuje integrální součást komplexního právního systému pravidel silničního provozu, jehož základ je v České republice stanoven zákonem o silničním provozu a navazující prováděcí vyhláškou, kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích.

Chodec

Označení pro fyzickou osobu, pohybující se pomocí chůze a v užším významu se jedná o účastníka provozu na pozemních komunikacích. Podle ustanovení § 2 písm. j) zákona o silničním provozu je chodcem „i osoba, která tlačí nebo táhne sáňky, dětský kočárek, vozík pro invalidy nebo ruční vozík o celkové šířce nepřevyšující 600 mm, pohybuje se na lyžích, kolečkových bruslích nebo obdobném sportovním vybavení anebo pomocí ručního nebo motorového vozíku pro invalidy, vede jízdní kolo, motocykl o objemu válců do 50 cm³, psa a podobně“.

¹² BARTOŠ, Luděk. *Dopravní inženýrství*. Praha: Česká silniční společnost, 2023. ISBN 978-80-02-03028-7.

Osoba jedoucí na koloběžce je z hlediska provozu na pozemních komunikacích považována za cyklistu (viz ustanovení § 57 odst. 2 zákona o silničním provozu). Osoby s omezenou schopností pohybu nebo orientace

Ve smyslu ČSN 73 4001 Přístupnost a bezbariérové užívání (článek 3. 1. 1), původní bezbariérové vyhlášky¹³ a zejména nového stavebního zákona (ustanovení § 13 písm. d) tohoto základního stavebního předpisu) se jedná *in concreto* o osoby s pohybovým, zrakovým nebo sluchovým postižením, osoby pokročilého věku, těhotné ženy a osoby doprovázející dítě v kočárku nebo dítě do 3 let. Nejsou to tedy pouze osoby se zdravotním postižením, respektive osoby s tělesným handicapem.

Pozemní komunikace

Jsou definovány pozitivním způsobem v rámci ustanovení § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích tímto způsobem: „dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti.“ Pozemní komunikace se dělí na dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace a z tohoto rozlišení plyne také určení působnosti silničních správních úřadů. Zákon o silničním provozu v ustanovení § 1 potom obsahuje práva a povinnosti účastníků na pozemních komunikacích, pravidla provozu na pozemních komunikacích a úpravu a řízení provozu na pozemních komunikacích. Pozemní komunikace jsou podřazovány také do kategorie veřejného prostranství definovaného v ustanovení § 34 zákona o obcích. Pozemní komunikace tvoří nejrozsáhlejší a patrně vůbec nejdůležitější součást dopravní infrastruktury naší republiky.

Řidič

Je definován exaktně pod ustanovením § 2 písm. d) zákona o silničním provozu jako „účastník provozu na pozemních komunikacích, který řídí motorové nebo nemotorové vozidlo anebo tramvaj; řidičem je i jezdec na zvířeti nebo osoba, která v automatizovaném vozidle podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího schvalování vozidel z hlediska obecné bezpečnosti (dále jen „automatizované vozidlo“¹⁴) sedí na sedadle řidiče“.

¹³ S účinností nového stavebního zákona došlo ke zrušení této vyhlášky, nicméně základní technické požadavky a pojmosloví, jakož i veřejný zájem na bezbariérovém užívání byl nadále v obdobných rysech zachován.

¹⁴ Provoz schválených automatizovaných (respektive autonomních) vozidel na území republiky upravuje znění ustanovení § 79b zákona o silničním provozu. Řidič automatizovaného vozidla sedí na sedadle řidiče a nemusí z logiky věci nezbytně ovládat jeho pohyb, z tohoto titulu je zbaven některých povinností, respektive není právně odpovědný za svou nečinnost, jestliže by provozem automatizovaného vozidla došlo k porušení některé z povinností uložených zákonem o silničním provozu. Citovaný paragraf je ve vnitrostátním právním řádu v účinnosti teprve od 01. 01. 2026 a odkazuje na přímo použitelný předpis Evropské unie upravující schvalování vozidel z hlediska obecné bezpečnosti. Dostupná komentářová literatura (ZŮBEK, Jan. *Zákon o silničním provozu: komentář*. Beckova edice komentované zákony. V Praze: C.H. Beck, 2025. ISBN 978-80-7400-995-2) k tomu uvádí, že „Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/2144, na něž zákon odkazuje, rozlišuje mezi „automatizovaným vozidlem“ a „plně automatizovaným vozidlem“. Zatímco automatizovaným vozidlem se rozumí motorové vozidlo navržené a vyrobené tak, aby se dokázalo po určitou dobu pohybovat autonomně, bez neustálého dohledu řidiče, kdy se však přesto očekává nebo vyžaduje zásah řidiče, a plně automatizovaným vozidlem je motorové vozidlo navržené a vyrobené tak, aby se dokázalo pohybovat autonomně, bez jakéhokoli dohledu řidiče. Ovšem na tyto řidiče se nevztahují pravidla provozu na pozemních komunikacích ani jiné povinnosti řidiče týkající se řízení vozidla, jejichž dodržení zajišťuje automatizované vozidlo (§ 79b).“ Do budoucna bude jistě velmi zajímavé sledovat další trendy v oblasti této úpravy, a to nejen z pohledu vývoje

Správní orgán

Orgán moci výkonné nebo jiná veřejnoprávní entita (orgán veřejné moci), která je pověřena realizací výkonu veřejné správy a jejíž činnost spočívá primárně v aplikaci pramenů správního práva (tj. vydávání individuálních správních aktů a dalších úkonů). Legální pozitivní definice správního orgánu je v českém právním řádu obsažena v rámci ustanovení § 1 odst. 1 správního řádu.¹⁵

Silniční hospodářství

Komplexní technicko-ekonomický, správní a právní obor, který zahrnuje všechny činnosti související se správou, rozvojem, financováním a užíváním sítě pozemních komunikací. Z hlediska veřejné správy zahrnuje zejména činnost správních orgánů na úseku pozemních komunikací, postupy vlastníků a správců pozemních komunikací a také činnost všech uživatelů pozemních komunikací.

Silniční správní úřad

Orgán státní správy, který je pověřen výkonem státní správy ve věcech, jež se týkají dálnic, silnic, místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací. Z hlediska institucionálního vymezení jsou těmito orgány: MD ČR (jako ústřední správní orgán), krajský úřad, obecní úřad obce s rozšířenou působností a celní úřad. Právní základ pro výkon státní správy na pozemních komunikacích těmito úřady je zakotven v zákoně o pozemních komunikacích, konkrétně v ustanovení § 1 písm. c).

Tranzitní doprava

Doprava, označovaná též jako průjezdná nebo zbytná (historicky i jako průvozní), která je charakteristická tím, že probíhá přes definované území (územní jednotku, referenční oblast), přičemž toto území není ani výchozím bodem (počátkem), ani cílovým bodem (koncem) daného dopravního proudu. Z hlediska referenční oblasti se tedy jedná o dopravu, která vzniká a zaniká mimo její hranice.

Účastníci provozu

Účastníci provozu na pozemních komunikacích nebo také účastníci silničního provozu (viz ustanovení § 3 až 9 zákona o pozemních komunikacích) jsou ti, kteří se přímým způsobem účastní provozu na pozemních komunikacích. Jedná se výhradně o fyzické osoby, účastníci se provozu aktivně či pasivně. Nejčastěji se jedná o řidiče vozidla (či přepravované osoby), chodce, cyklisty. Podstatně méně často jsou to potom také osoby jedoucí po komunikaci na in-line bruslích nebo třeba také osoby doprovázející zvířata v rámci chůze po pozemních komunikacích. Účastníky provozu nejsou samotné dopravní prostředky, zvířata (bez doprovodu osoby) ani policisté a jiné osoby, které zabezpečují řízení nebo pokyny pro provoz, jelikož se neúčastní provozu, nýbrž jej usměrňují a řídí (s výjimkou situace, kdy jsou v roli řidiče nebo chodce).

nároků na přítomnost kvalifikované a oprávněné osoby sedící na sedadle řidiče, ale též optikou stávajícího principu objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla.

15 Pozitivní definice zní takto: „Tento zákon upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků¹ a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (dále jen „správní orgán“).“ Naopak v rámci navazujícího ustanovení § 1 odst. 3 správního řádu je vymezena definice negativní ve znění: „Tento zákon se nevztahuje na právní jednání prováděná správními orgány a na vztahy mezi orgány téhož územního samosprávného celku při výkonu samostatné působnosti.“



Obrázek 4: Policista, a to ani v podobě makety, není považován za účastníka silničního provozu, kterým se stává pouze jako běžný civilista. Používání těchto maket může generovat i nechtěné negativní efekty. Maketa působí pouze lokálně, neboť v důsledku akomodace dochází k rychlému přivyknutí, a statická přítomnost makety již po krátké době ztrácí vnímanou hrozbu či signál k požadovanému zpomalení. Navíc, analogicky k dopravnímu značení, příliš častá instalace falešných či nefunkčních prvků (včetně nefunkčních radarů) snižuje důvěryhodnost a způsobuje, že řidiči přestávají adekvátně reagovat i na reálné a funkční prvky. V kontextu dynamiky provozu existuje i riziko, že náhlé rozpoznání „postavy“ u pozemní komunikace může vést k reflexivnímu a nečekanému brzdění, což představuje potenciální riziko pro plynulost a bezpečnost navazujícího provozu.

Zákaz stání vs. zákaz zastavení

Problematika rozeznání zastavení od stání hraje logicky velmi významnou roli při vlastní tvorbě dopravního značení, vhodnosti povahy uplatnění daného značení při normování chování účastníků silničního provozu a pak také přirozeně při řešení důsledků zjištěného nedovoleného jednání v provozu, respektive při projednávání přestupkových případů. Stáním se rozumí uvedení vozidla do klidu nad dobu nezbytnou pro zastavení ve smyslu ustanovení § 2 písm. n) zákona o silničním provozu. Zastavením je potom uvedení vozidla do klidu na dobu nezbytně nutnou k neprodlenému nastoupení nebo vystoupení přepravovaných osob anebo k neprodlenému naložení nebo složení nákladu ve smyslu ustanovení § 2 písm. o) zákona o silničním provozu. Odlišností zastavení a stání se věnuje rozsudek šestého senátu NSS čj. 6 As 134/2018-29 ze dne 10. 12. 2018, ten pod body 12 a 13 podává následující:

„z citované úpravy tedy vyplývá, že o zastavení se jedná pouze tehdy, pokud je vozidlo uvedeno do klidu na dobu nezbytně nutnou k tam vyjmenovaným účelům, přičemž podmínku nezbytně nutné doby Nejvyšší správní soud ve vztahu k určení maximálního přípustného času spojuje i s otázkou zjevnosti naplnění účelu tohoto uvedení vozidla do klidu, a to s ohledem na skutečnost, že zastavené vozidlo představuje překážku v provozu, která je však s ohledem na místní poměry a při zvážení okolností situace povolena, a to právě pro výše uvedený omezený účel. Takto vytvořená překážka provozu je tedy přípustná pouze po omezenou dobu. Jestliže je takto vytvořená překážka provozu akceptovatelná po omezenou dobu, zákonodárce zjevně preferuje zajištění plynulosti provozu, ze kterého s ohledem na místní poměry dovoluje dočasnou výjimku v podobě umožnění uvedení vozidla do klidu. Takto chápanou výjimku je však nutné vykládat a aplikovat zjevně restriktivně, protože jinak by se jednalo o ohrožení plynulosti provozu.

Jinými slovy pokud není zjevné, že se jedná o uvedení vozidla do klidu za účelem neprodleného nastoupení, vystoupení osob nebo neprodleného naložení či složení nákladu, nemůže se jednat o zastavení. Podle Nejvyššího správního soudu přitom připadají v úvahu dvě možné situace, kdy se bude jednat o zastavení dle zákona o silničním provozu. První je případ, kdy řidič vozidlo uvede do klidu, přičemž zůstává nadále ve vozidle či v jeho bezprostředním okolí, kdy může v případě nutnosti jednat a vozidlo, které fakticky tvoří překážku provozu, odvést; v takovém případě je zjevně splněno to, že takto zastavené vozidlo netvoří zásadní překážku plynulosti provozu, neboť řidič takového vozidla je může ihned odvést. Ve druhém případě řidič vozidlo rovněž uvede do klidu, avšak opustí je na větší vzdálenost, takže je ztratí ze svého dohledu; v takovém případě však musí být z dalších okolností případu zjevné, že se jedná o nezbytné uvedení do klidu pro neprodlené naložení či složení nákladu, nebo o neprodlené nastoupení, a to např. tím, že u takového vozidla je umístěn náklad a je z okolností zjevné, že probíhá jeho naložení či složení, popř. že u vozidla stojí osoby, které mají nastoupit či vystoupit do takového vozidla, nebo vozidlo je jinak označeno tak, že je zřejmé, že došlo ke krátkodobému uvedení do klidu (využitím výstražných světel nebo zanecháním lístku s kontaktními údaji na řidiče). Takovéto zastavení bude z povahy věci delší než v případě situace, kdy je řidič na místě a dochází k okamžitému nastoupení či nakládání nebo skládání. K určení limitního časového úseku takového stání se přitom Nejvyšší správní soud již vyjádřil, a to v rozsudku ze dne 15. 6. 2017, č. j. 2 As 159/2016 – 36,

podle kterého „Zastavení na dobu cca 30 minut (mezi 23.30 a cca 0.00, resp. 0.05 hod.) je u osobního vozidla v městském prostředí nutno považovat za běžných okolností za dobu na samé horní hranici obvykle představitelného zastavení, má-li se jednat o uvedení vozidla do klidu na dobu nezbytně nutnou k neprodlenému nastoupení nebo vystoupení přepravovaných osob anebo k neprodlenému naložení nebo složení nákladu, jak stanoví § 2 písm. o) zákona o silničním provozu.“ Samotnou délku času uvedení vozidla do klidu (tj. výše uvedených 30 minut) tak nelze vnímat absolutně (či samu o sobě), nýbrž vždy musí být současně splněny podmínky zjevnosti uvedení vozidla do klidu na nezbytně nutnou dobu k neprodlenému nastoupení, vystoupení osob nebo k neprodlenému naložení či složení nákladu.“¹⁶

1.2 Prameny práva na úseku pozemních komunikací

V teorii práva se zpravidla rozlišují prameny práva ve formálním a materiálním smyslu. Formálními prameny práva jsou právní předpisy, soudní precedenty, normativní právní smlouvy a právní obyčeje, naproti tomu materiálními

¹⁶ Správní soudnictví se zabíralo nepřeborným množstvím případů porušování zákazu stání či zastavení, popřípadě stání na místech, kde to není dovoleno. Pro zajímavost lze uvést třeba odůvodnění rozhodnutí KS v Brně čj. 41 A 22/2024-72 ze dne 26. 09. 2024, tím byl shledán řidič vinným ze spáchání celkem hned šesti přestupků ve smyslu porušení skutkové podstaty podle ustanovení § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu, kteréžto spočívaly v porušení ustanovení § 39 odst. 5 *in fine* zákona o silničním provozu, podle kterého je stání dovoleno jen na místech označených jako parkoviště. Předmětný rozsudek byl napaden kasační stížností, jejíž podstatou byla polemika o tom, že řidič s vozidlem na náměstí (Zelném trhu v Brně) ve výše popsanych šesti případech pouze zastavil, nikoliv stál. NSS při hodnocení tohoto případu provedeném v odůvodnění rozsudku pod čj. 7 As 264/2024-37 ze dne 20. 11. 2024 vycházel právě přímo z názoru šestého senátu a lakonicky zkonstatoval, že „pokud není u zastaveného vozidla zjevné, že probíhá neprodlená manipulace s nákladem nebo přeprava osob, nemůže se pojmově jednat o zastavení.“ Rozhodně tedy nemůže postačovat, když řidič za čelním oknem vozidla zanechá vizitku s kontaktními údaji, to totiž samo o sobě neevokuje případ, kdy je „zřejmé, že došlo ke krátkodobému uvedení do klidu“. V souvislosti s problematikou zastavení a stání je zajímavé taktéž to, že držitel průkazu osoby se zvláště těžkým zdravotním postižením (tzv. průkazu ZTP) může v naléhavých případech a po nezbytně potřebnou dobu nerespektovat dopravní značení „zákaz stání“, avšak tato možnost nesmí být zneužívána obdobným způsobem, jako tomu bylo v případě řešeném v rámci rozsudku MS v Praze čj. 15 A 23/2024-58 ze dne 27. 08. 2024, kde bylo dané vozidlo dokonce přímo odtaženo, soud zde námitky přestupce zamítnul s následujícím odůvodněním: „Námitka, že odstraňované vozidlo bylo viditelně označeno žalobcovým platným průkazem ZTP, na tomto závěru nemůže nic změnit. Je pravdou, že „(s)myslem průkazu je především poskytnout jeho držiteli, resp. řidiči vozidla jeho držitele přepravujícího, určité výhody s cílem snížit dopady zdravotního postižení držitele průkazu. Sekundárním smyslem je upozornit ostatní účastníky provozu, že ve vztahu k vozidlu označenému tímto průkazem pro ně platí některé speciální povinnosti [BUŠTA, P., KNĚŽÍNEK, J. Zákon o silničním provozu: Komentář]. Tyto výhody ale nemohou být bezbřehé, naopak jsou zcela jasně vymezeny zákonem. Ustanovení § 67 odst. 5 zákona o silničním provozu opravňuje (mimo jiné) držitele průkazu ZTP v naléhavých případech a po nezbytně potřebnou dobu nerespektovat dopravní značení „zákaz stání“, ovšem za podmínky, že vozidlo nebude bránit plynulosti a bezpečnosti provozu. Žalobcovo vozidlo, jak bylo vysvětleno výše, bezpečnosti a plynulosti provozu bránilo, a nadto jej žalobce zaparkoval nepřípustně blízko přechodu pro chodce [§ 27 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu]. Legislativní záměr (krátkodobé) zastavení v blízkosti přechodu pro chodce, a proto nepřichází do úvahy aplikace zvýhodnění pro auta označená průkazem ZTP plynoucí z § 67 odst. 5 zákona o silničním provozu, které se týká toliko zákazu (déltrvajících) stání. Odstavec 6 téhož ustanovení opravňuje vozidla označená průkazem ZTP v naléhavých případech vjet do zákazu vjezdu, odst. 7 pak do pěší zóny. Ani k jednomu v projednávané věci nedošlo a daná ustanovení, jichž se žalobce v žalobě dovolává, nelze na projednávanou situaci použít.“

prameny práva jsou toliko zdroje obsahu daných norem. Z hlediska materiálního se budeme věnovat pouze vnitrostátnímu právu a v rámci této kapitoly ve stručnosti pouze zákonům.

Zákon má v právním řádu postavení odpovídající zásadě svrchovanosti, je nadřazen dalším pramenům, které mu nemohou odporovat. Výhradně na základě zákonného ustanovení lze ukládat právní povinnosti¹⁷. Je objektivní skutečností, že zákony nemají schopnost celou oblast práva na úseku pozemních komunikací upravit naprosto vyčerpávajícím a všeřikajícím způsobem. V oblasti práva na úseku pozemních komunikací jsou právní předpisy jeho nejčastějším pramenem, mezi ty základní patří zákon o pozemních komunikacích, zákon o silničním provozu a zákon o silniční dopravě.

Právní úprava v zákoně o pozemních komunikacích, týkající se bezprostředně tématiky dopravního značení, je provedena hned několika samostatnými paragrafy. Je třeba poukázat zejména na ustanovení § 12 zákona o pozemních komunikacích, který upravuje součásti dálnice, silnice a místní komunikace, přičemž za tyto označuje mj. svíslé dopravní značky, zábradlí¹⁸, odrazníky, svodidla, pružidla, směrové sloupky, dopravní knoflíky, staničníky, mezníky, vodorovná dopravní značení, dopravní ostrůvky, odrazné a vodící proužky a zpomalovací prahy¹⁹. Naopak za příslušenství komunikací jsou označeny v rámci ustanovení § 13 písm. a) zákona o pozemních komunikacích přenosné svíslé dopravní značky a dopravní zařízení.

Na tomto místě stojí jistě za zaznamenání, že i zkušení praktici mají častokrát problém se správným rozlišením mezi součástmi a příslušenstvím pozemní komunikace²⁰. Kromě zákonné úpravy v rámci ustanovení § 12 a 13 zákona o pozemních komunikacích, kterážto vyjmenovává, co je považováno za součást dálnice, silnice nebo místní komunikace, existuje též přirozeně obecná úprava v oblasti pojmů občanského práva, když součásti věci a příslušenství věci jsou definovány v rámci relevantních ustanovení § 505 až 513 občanského zákoníku. Zde je stanoven nejen právní režim součástí věci pod ustanovením § 505 občanského zákoníku takto: „vše, co k ní podle její povahy náleží a co nemůže být od věci odděleno, aniž se tím věc znehodnotí“, ale též právní úprava příslušenství věci podle ustanovení § 510 občanského zákoníku, ta je definována takto: „příslušenství věci je vedlejší věc vlastníka u věci hlavní, je-li účelem vedlejší věci, aby se jí trvale užívalo společně s hlavní věcí v rámci jejich hospodářského určení. Byla-li vedlejší věc od hlavní věci přechodně odloučena, nepřestává být příslušenstvím.“²¹

¹⁷ Jedná se o předpoklad výkonu státní moci a pravidlo, podle kterého smí být povinnosti ukládány toliko pouze na základě a v mezích zákona. Toto pravidlo je zakotveno v článku 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Lze ho také označit jako zásadu zákonnosti, respektive legality.

¹⁸ Zábradlí však podobně jako jiné prvky nemusí být nutně a automaticky součástí komunikace, nýbrž může být umístěno mimo těleso pozemní komunikace, a to kupříkladu pro ochranu chodců proti pádu do vodního toku (srov. NS čj. 25 Cdo 852/2020 ze dne 22. 03. 2021).

¹⁹ Tento taxativní výčet je konkrétně obsažen v rámci ustanovení § 12 odst. 1 písm. d) zákona o pozemních komunikacích.

²⁰ Je však skutečností, že zákon o pozemních komunikacích v některých případech lepší čitelnosti rozdílu mezi součástmi a příslušenstvím vskutku příliš nepomáhá, jak upozorňuje výklad autorů podrobného komentáře k zákonu o pozemních komunikacích třeba na příkladu silniční vegetace (viz ČERNÍNOVÁ, Michaela. *Zákon o pozemních komunikacích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-652-5.).

²¹ Obecná část občanského práva je uváděna pro přehlednost a lepší pochopení zvláštní právní úpravy a principů nastavení obecného soukromoprávního režimu, nicméně i zde platí pravidlo, že pokud speciální právní úprava stanovuje konkrétní záležitosti odlišně od obecné právní úpravy,

Právě na příkladu dopravních značek je však přitom hlavní podstata onoho rozdílu mezi součástmi a příslušenstvím poměrně dobře vysvětlitelná. Trvale umístěné svislé dopravní značky jsou přirozenou součástí věci (pozemní komunikace) a nejsou tedy samostatnou (neoddělitelnou) věcí v právním slova smyslu. Naproti tomu přenosné (provizorně a dočasně provedené) svislé dopravní značky jsou právně onou samostatnou (oddělitelnou) věcí. Jinými slovy, jestliže byla komunikace stavěna na konkrétní návrhovou rychlost motorové dopravy, pak svislé dopravní značky provádějící regulaci takové rychlosti musí být nutně přímou součástí dané pozemní komunikace. Oproti tomu přenosné svislé dopravní značky, které regulují rychlost pouze pro určité dočasné události, odehrávající se na pozemní komunikaci v časově omezeném režimu (např. stavební práce), jsou v danou chvíli předestřenou logikou zákona o pozemních komunikacích příslušenstvím komunikace (právně samostatnou věcí) a provádějí toliko dočasnou (přechodnou) regulaci rychlosti, vyvolanou pouze v důsledku probíhající stavební nebo jiné zvláštní činnosti na pozemní komunikaci.

V návaznosti na problematiku součástí a příslušenství pozemních komunikací je významná také otázka vlastnictví pozemních komunikací, ta je řešena v ustanovení § 9 zákona o pozemních komunikacích a určuje, že dálnice, silnice a místní komunikace jsou *ex lege* ve vlastnictví zákonem stanovených subjektů.²² Vlastnictví jednotlivých kategorií pozemních komunikací se stanovuje podle § 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích tak, že „vlastníkem dálnic a silnic I. třídy je stát. Vlastníkem silnic II. a III. třídy je kraj, na jehož území se silnice nacházejí, a vlastníkem místních komunikací je obec, na jejímž území se místní komunikace nacházejí.“ V návaznosti na toto znění je ještě v rámci stejného odstavce upraveno to, že vlastníkem účelových komunikací může být jakákoliv právnická či fyzická osoba. Následně je potom určeno, že samotné stavby dálnic, silnic a místních komunikací nejsou součástmi pozemku, protože rozlišení vlastnictví pozemků pod předmětnými komunikacemi od vlastnictví stavby komunikace, je vysloveno z těch důvodů, že je nezbytné pohlížet na stavby pozemních komunikací jako na samostatné předměty právních vztahů²³. Zákonem o pozemních komunikacích nastavené (*ipso iure* předurčené) vlastnictví pozemních komunikací v držení veřejnoprávních korporací je podstatné z hlediska zabezpečení adekvátní ochrany pozemních komunikací, jakož i zajištění vlastní funkčnosti a údržby dopravní infrastruktury. Skutečnost, že celé těleso pozemní komunikace, včetně všech součástí a příslušenství, musí být ve vlastnictví veřejnoprávních korporací (vyjma kategorie účelových komunikací), může z pohledu vlastnictví a správy dopravního značení představovat v praxi určitý výkladový problém. V řadě praktických případů je totiž mnohdy účelné, aby jednotlivé dopravní značení a zařízení na pozemní komunikaci nebylo předmětem vlastnictví veřejnoprávních korporací. Jedná se zejména o ty případy, kdy jsou značky

uplatňuje se speciální právní úprava, v tomto případě tedy úprava provedená zákonem o pozemních komunikacích. Ostatně součásti a příslušenství podle speciální úpravy musejí být uplatňovány přednostně už jenom z toho důvodu, že při uplatňování definicí podle občanského zákoníku by nastalo mnoho právních problémů.

22 Tato zákonná úprava opět vychází z principů Listiny základních práv a svobod, konkrétně článku 11 odst. 2, podle kterého „zákon stanoví, který majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob.“

23 Předmětná úprava v zákoně o pozemních komunikacích byla zavedena v reakci na nový občanský zákoník, v rámci kterého se obecně uplatňuje tzv. superficiální zásada (stavby jsou součástí pozemku).

instalovány výhradně v zájmu individuálních potřeb vlastníka sousední nemovitosti, tedy v těch případech, kdy dochází kupříkladu k instalaci vodorovného dopravního značení č. V 12a „Žlutá klikatá čára“ v místech připojení samostatných sjezdů nebo dopravního zrcadla za účelem zlepšení rozhledových podmínek při výjezdu z garáží, venkovních parkovacích stání na pozemku či z místa ležícího mimo pozemní komunikace. Instalace takového značení a zařízení je jistě výhradně v zájmu jednotlivců (soukromých osob vlastnících sousední nemovitosti) a není rozumného důvodu pro to, aby dané označení instaloval na vlastní náklady vlastník nebo správce dané pozemní komunikace. Stejně tak se z hlediska péče řádného hospodáře nejeví jako vhodné vynakládat veřejné prostředky na zabezpečování následné správy (údržby) těchto úprav v provozu. Poměrně běžnou praxí správních orgánů je v těchto případech postupovat tím způsobem, že příslušné stanovení je vydáváno přímo vlastníkovi pozemku v pozici žadatele a tento je upozorněn na to, že náklady spojené s instalací značení a jeho následnou údržbou jsou věcí držitele příslušného stanovení. Ve světle výše uvedené zákonné konstrukce vlastnictví dopravní infrastruktury a součástí pozemních komunikací se jeví tento postup jako přinejmenším diskutabilní. Ukazuje se, že fyzická či právnická osoba rozdílná od veřejnoprávní korporace nemůže vlastnit dané dopravní značení (jakožto součást pozemní komunikace), tedy nemůže být z pohledu dotčení vlastnických a užívacích práv ani držitelem veřejnoprávního oprávnění (stanovení) k instalaci takového označení dopravní situace. Řešením věci může být existence soukromoprávního ujednání mezi vlastníkem pozemní komunikace a osobou poptávající instalaci dopravního značení, prostřednictvím kterého bude jasně smluvně stanoven vztah (soukromoprávní poměr, nastavení práva a povinností) obou smluvních stran, typicky pomocí nájemní smlouvy či výpůjčky. Na základě smluvního vztahu potom bude nepochybné, že vlastnictví součástí pozemní komunikace ze strany veřejnoprávní korporace je zachováno a pro správní orgán bude tedy partnerem k řešení případných změn stavu (pravidelné údržby, zrušení instalace, změny stanovené úpravy ve veřejném zájmu) vždy zásadně vlastník dotčené komunikace.

Velký význam má také ustanovení § 19 zákona o pozemních komunikacích, které zakazuje určité činnosti vztahující se k dopravním značkám a dopravnímu zařízení, když se přímo zakazuje neoprávněně odstraňovat, zakrývat, přemísťovat, osazovat nebo pozměňovat dopravní značky a dopravní zařízení, anebo na těchto věcech cokoliv umísťovat. Zakázané činnosti na pozemních komunikacích nalezneme konkrétně v rámci ustanovení § 19 odst. 2. písm. a) zákona o pozemních komunikacích, tedy v části, která se věnuje problematice obecného užívání pozemních komunikací a určuje základní pravidla tohoto užívání, kterým rozumíme obvyklé používání pozemních komunikací způsobem chůze, jízdy či stání ze strany neomezeného okruhu osob. Poněkud nesystematicky a nelogicky není nedovolená manipulace s dopravním značením nikterak zapovězena (kupodivu ani deklaratorně) v rámci zákona o silničním provozu.

Za velmi významný lze označit také institut dočasného zákazu stání nebo zastavení silničních vozidel, provedený v rámci ustanovení § 19a zákona o pozemních komunikacích, ten představuje zvláštní právní úpravu a *lex specialis* s vlastní samostatně řešenou právní úpravou ve vztahu k institutu přechodné úpravy provozu OOP podle ustanovení § 77 zákona o silničním provozu, jakož i k obecné

právní úpravě institutu OOP ve správním řádu²⁴. Tato úprava je ve správním praxi často zcela opomíjena, a proto jí je věnována samostatná kapitola 8. 3.

Problematiky dopravního značení se dotýká také téma zvláštního užívání pozemních komunikací, konkrétně zřizování a provozování reklamních zařízení na tělesech a v okolí pozemních komunikací, což je jistě téma velmi kontroverzní, i proto zákon o pozemních komunikacích reguluje zřízení a provozování reklamních zařízení a stanovuje podmínky pro jejich podobu. Děje se tak v rámci ustanovení § 25 odst. 7 písm. a) zákona o pozemních komunikacích, kde je zřízení a provozování reklamního zařízení podmíněno tím, že takové zařízení nesmí být možné zaměnit s dopravními značkami ani dopravními zařízeními. Reklamní prvky a zařízení tedy ze zákona nesmí být s dopravním značením jakkoliv zaměnitelné. Tato naprosto logická podmínka je v rámci zákona o pozemních komunikacích stanovena především s přihlédnutím k potřebě zajištění dostatečné bezpečnosti silničního provozu, neboť reklamní zařízení mohou nejen rozptylovat řidiče, ale někdy je i dokonce i přímo klamat (respektive mást) v rámci rozhodovacího procesu a řešení určité konkrétní dopravní situace.

S otázkou rozptylování řidičů souvisí také problematika ustanovení § 78 odst. 6 zákona o silničním provozu, kde je uvedeno toto: „V bezprostřední blízkosti pozemní komunikace v obci je zakázáno umísťovat cokoli, co by bylo možno zaměnit s dopravní značkou, světelným a akustickým signálem, dopravním zařízením nebo zařízením pro dopravní informace nebo co by mohlo snižovat jejich viditelnost, rozpoznatelnost nebo účinnost, oslňovat účastníky provozu na pozemních komunikacích nebo rozptylovat jejich pozornost způsobem ovlivňujícím bezpečnost provozu na pozemních komunikacích.“ Ve vazbě na to zmiňme ještě existenci ustanovení § 5 odst. 1 písm. b) zákona o silničním provozu, kde je uvedeno, že řidič je povinen věnovat se plně řízení vozidla nebo jízdě na zvířeti a sledovat situaci v provozu na pozemních komunikacích. Je ovšem nepochybné, že cílem reklamních zařízení je v zásadě vždy upoutat pozornost a zapůsobit na vnímání potencionálních zákazníků. Reklamní zařízení z logiky věci tedy představují nežádoucí podněty, které vyvolávají na základě vrozené orientační reakce procesy neúmyslné (pasivní) pozornosti, tyto pak konkurují procesům úmyslné (aktivní) pozornosti, které jsou v případě řízení dopravního prostředku zaměřeny především na ovládání vozidla, provoz na pozemních komunikacích a dopravní značení.



Obrázek 5: Ukázka nevhodného řešení reklamy, resp. navigačního zařízení do cíle Betonárna Chýně. Toto řešení může zejména v místně neznalých řidičích vyvolat nesprávný dojem, že je na dané silnici stanoven jednosměrný provoz pomocí značky č. IP 4b „Jednosměrný provoz“.

²⁴ Ustanovení § 19a zákona o pozemních komunikacích obsahuje procesní úpravu přijetí OOP odlišnou, přičemž této speciální procesně právní úpravě je třeba dát aplikační přednost, a to s přihlédnutím k principu *lex specialis derogat generali* (zvláštní zákon ruší obecný).

Klíčovým právním předpisem z hlediska dopravního značení je přirozeně zákon o silničním provozu, který představuje toliko zvláštní právní úpravu (*lex specialis*). Tato zvláštní právní úprava však neobsahuje speciální ustanovení, které by samostatně a přiléhavě upravovalo proces schvalování dopravního značení, čímž by *de facto* vyloučilo nutnost postupovat podle obecnosti nastavené v části šesté správního řádu, tedy v procesu režimu tvorby OOP. Významnou úlohu tak v oblasti stanovení dopravního značení hraje obecná právní úprava zakotvená ve správním řádu, která tedy ve vztahu k řešené agendě nutně představuje *lex generalis*.

Současně je třeba v rámci této části zmínit také důležitý význam judikatury, kterážto hraje zásadní roli, neboť v oblasti OOP existují judikáty mající „quasi-precedenční význam“²⁵. Zejména NSS judikoval řadu velmi zajímavých právních výkladů, které se dotýkají agendy stanovení dopravního značení a jejího vztahu k OOP, čímž významně dopomohl vyplnit řadu mezer a nedostatků v právním řádu, někdy dokonce přímo i dotvářel právo. Při aplikaci práva na řešeném úseku tohoto práva je judikatura rozhodně kvalitním vodítkem a dopomáhá orientovat se v právních institutech, zvyšovat právní jistotu a naplňovat zásadu legitimního očekávání.

1.3 Vztah správního řádu a zákona o silničním provozu

Správní řád má vůči jiným zákonům obecnou a subsidiární (podpůrnou) povahu. Ve smyslu principu subsidiarity správního řádu ve smyslu ustanovení § 1 odst. 2 tohoto předpisu se správní řád nebo jeho jednotlivá ustanovení použijí tehdy a pouze tehdy, pakliže nestanoví zvláštní (speciální) zákon jiný postup. Správní řád se tedy uplatní všude tam, kde není pro daný postup stanovena jiná právní úprava.

V případech, kde je zvláštními právními předpisy správním orgánům předepsán jiný, respektive zvláštní procedurální postup, je v takto příslušném rozsahu použití správního řádu jako obecného procesního předpisu vyloučeno a přednost dostává zvláštní právní úprava. Speciality, které „přiléhají“ jednotlivým postupům na jednotlivých úsecích, mají podobu zpodrobnění obecné úpravy nebo popřípadě přímo odchylek od obecné právní úpravy. Správní řád je vůči těmto speciálním zákonům subsidiárním předpisem, což v praxi znamená, že v otázkách, které zvláštní úpravou řešeny nejsou, se postupuje podle příslušných obecně formulovaných ustanovení správního řádu.

Výchozím procesním rámcem zpravidla bývá kombinace té které zvláštní úpravy a obecné úpravy, přičemž v rámci tématu stanovení dopravního značení představuje zvláštní právní úpravu zejména právě zákon o silničním provozu a obecnou úpravu potom správní řád. Souběžně se postupuje přednostně dílem podle zvláštní právní úpravy a ve zbytku návazně podle obecné právní úpravy. Správní řád (respektive jeho část) se tak bezpochyby vztahuje nejen na postupy, u nichž zvláštní úprava absentuje, ale také na postupy, jejichž úprava ve zvláštních zákonech existuje. V těchto případech se správní řád použije subsidiárně za předpokladu, že některý procesní institut není zvláštním zákonem adekvátně a náležitě upraven, a to právě v rozsahu neupraveného institutu. Celkově v tomto právním rámci zpravidla převažují procesní ustanovení správního řádu jakožto obecně formulovaného předpisu.

²⁵ Quasiprecedenční význam mají klíčové judikáty, vytvořené podle zákonů a normativních právních smluv. srov. GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 8. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2021. ISBN 978-80-7380-838-9.

Při posuzování otázky vzájemného vztahu jednotlivých zvláštních zákonů a správního řádu není možné k těmto předpisům přistupovat toliko striktně odvětově či přímo izolovaně. Skutečnost, zda se na určitý procesní úkon či postup správního orgánu vztahuje či nevztahuje režim správního řádu, je třeba nutno dovozovat z povahy věci ve spojení s dostatečností úpravy aplikovaného procesního institutu ve zvláštním právním předpisu. Ustanovení § 77 zákona o silničním provozu upravuje celkové kontury podmínek pro přijetí správního aktu OOP ke stanovení dopravního značení. Toto ustanovení, jak bude v rámci textu navazující podkapitoly ještě podrobněji rozebráno, vymezuje pravomoc, působnost a zákonnou podmínku pro přijetí výsledného správního aktu, který slouží pro realizaci stanovení dopravního značení. V rozsahu neupraveném *explicite* zákonem o silničním provozu se v souladu se zásadou subsidiarity správního řádu postupuje logicky podle části šesté správního řádu, kterážto upravuje vydávání OOP ve smyslu ustanovení § 171 a násl. správního řádu.

1.4 Působnost a pravomoc

Působností (též kompetencí) vykonavatelů veřejné správy rozumíme jasně definovaný okruh úkolů, které mají řešit v určitém územním prostoru. Působnost je institutem hmotného práva, přičemž rozlišujeme především působnost věcnou a územní, případně lze hovořit také i o působnosti funkční. Pravomocí potom rozumíme svěřené prostředky, jimiž plnění těchto úkolů mají přirozeně dosahovat (prostředky materiální, finanční, osobní a právní). Typicky se v oblasti dopravního značení uskutečňuje pravomoc pomocí vydávání OOP či provádění státního dozoru podle kontrolního řádu.

Teoreticky je o obou institutech pojednáno např. v nálezu ÚS sp. zn. IV. ÚS 150/01 ze dne 09. 10. 2003, kde je uvedeno, že „pravomoc státního orgánu je třeba chápat jako samotnou realizaci státní moci v příslušné formě (...) zatímco kompetence jsou již zcela konkrétním věcným vymezením otázek realizovaných v procesu výkonu pravomoci.“²⁶

1.4.1 Pravomoc a působnost správního orgánu

Primárně je třeba vycházet z toho, že státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanovuje přímo zákon.²⁷ Uplatňuje se tedy ústavní princip enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí, podle něhož stát, kraj, obec a jejich orgány, a hlavní město Praha a jeho orgány mohou činit pouze a jen to, co je v zákoně výslovně a taxativně stanoveno. Z pohledu působnosti správního orgánu tak lze postupovat výhradně *secundum et intra legem*²⁸, čímž je vyloučena svévolná činnost správních orgánů.

Při výkonu správní činnosti mají správní orgány vždy vycházet ze základních zásad činnosti správních orgánů, zejména lze stručně zmínit zásadu zákonnosti

²⁶ Podrobněji HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.

²⁷ Princip legality zakotvený v rámci čl. 2 odst. 3 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Státní orgány jsou při své činnosti vázány právními předpisy a musí postupovat v souladu s nimi a způsobem, který je v nich naznačen.

²⁸ Tedy podle obecně závazných právních předpisů, když orgány veřejné moci mohou jednat výhradně *secundum legem*. Fyzické a právnické osoby mohou ovšem jednat *praeter legem*, a to za předpokladu, že neporušují právní předpisy a jednají toliko v souladu s jejich účelem.

a respektování účelu a rozsahu svěřené pravomoci (ustanovení § 2 odst. 1 a 2 správního řádu), souladu přijatého řešení s veřejným zájmem a rovného přístupu (ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu), zásadu přiměřenosti, ochrany dobré víry a minimalizace zásahů do práv (ustanovení § 2 odst. 3 a § 6 odst. 2 správního řádu), plynulosti a včasnosti (ustanovení § 6 odst. 1 správního řádu), objektivního přístupu a nestrannosti (ustanovení § 7 správního řádu).

Provoz na pozemních komunikacích upravuje zákon o silničním provozu a to tím způsobem, že vymezuje primárně úpravu provozu na pozemních komunikacích prostřednictvím obecné úpravy provozu stanovené přímo v zákoně o silničním provozu a sekundárně je tímto právním předpisem stanovena příslušným správním orgánům možnost upravit provoz na pozemních komunikacích odlišným způsobem od zákona o silničním provozu, a to pomocí institutu místní úpravy provozu na pozemních komunikacích²⁹, respektive přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích.

Konkrétním správním orgánům je dáno oprávnění stanovit místní a přechodnou úpravu provozu tedy přímo prostřednictvím zákona o silničním provozu, který explicitně určuje orgány státní správy podle jednotlivé úrovně důležitosti, jsou jimi MD ČR, krajský úřad a obecní úřad obce s rozšířenou působností. Podrobněji zde působnost vymezena není. Na tomto místě je důležité upozornit na častý omyl, kterého se dopouštějí i velmi zkušení úředníci a praktici. Orgánem stanovujícím místní a přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích nejsou silniční správní úřady³⁰, jejichž působnost vymezuje výhradně zákon o pozemních komunikacích, a už vůbec jím nejsou dopravní úřady³¹. Lze se také setkat s pojmem „silniční úřad“³². V rámci zákona o silničním provozu neexistuje přímé pojmosloví ve smyslu konkrétního označení orgánu státní správy, který předmětnou agendu vykonává, proto je třeba takový orgán státní správy označovat pouze toliko za pomoci legislativní zkratky jako „správní orgán“³³. Matoucí je přirozeně to, že ve většině případů je činnost silničních správních úřadů a správních orgánů stanovujících místní a přechodnou úpravu provozu vykonávána v rámci téhož správního úřadu (odboru či oddělení) a stejných zaměstnanců.³⁴

29 Odlišnostem místní a obecné úpravy je podrobně věnována pozornost v kapitole 5.

30 S tímto pojmem pracuje hojně správní praxe a ve vztahu k dopravnímu značení se běžně (a zcela nesprávně) používá, činí tak v rámci vlastních stanovisek třeba i Veřejný ochránce práv. Výjimku z tohoto pravidla představuje však separátně ustanovení § 19 a § 19a zákona o pozemních komunikacích, kde je silničním správním úřadům výslovně umožněno rozhodovat o stanovení (instalaci) dopravního značení.

31 Pojem dopravní úřad používá zákon o silniční dopravě, konkrétně ve vztahu k městské autobusové dopravě, taxislužbě a mezinárodní silniční nákladní dopravě.

32 Tento pojem užívá třeba Ústavní soud v nálezu sp. zn. IV. ÚS 1204/21 ze dne 20. 12. 2021, kterým zamítl ústavní stížnost sdružení Asociace Segway ČR, o. s., směřující proti rozsudkům NSS a MS v Praze ve věci omezení používání elektrických vozítek segway v některých pražských městských částech.

33 Podřazení pod legislativní zkratku „správní orgán“ dává smysl z toho důvodu, že je významově širší než pojem „správní úřad“, těmi jsou totiž ve smyslu čl. 79 Ústavy České republiky pouze orgány státu, kterým je svěřen výkon státní správy. Dalším důvodem je potom to, že pojem „správní orgán“ se užívá také v rámci ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního, je tedy žádoucí nevnášet do řešené terminologie na úseku správního práva rozdílné pojmy.

34 Komplementárně lze poukázat také na to, že i pojem silniční správní úřad je v zákoně o pozemních komunikacích používán nešťastně, na což poukazuje odborná literatura, viz: KOČÍ, Roman. *Zákon o pozemních komunikacích – 7. aktualizované vydání s komentářem, prováděcí vyhláškou a vzory správních rozhodnutí*. V Praze: Leges, 2021. ISBN 978-80-7502-534-0.

Existuje však bez jakékoliv pochybnosti vzájemná provázanost zákona o silničním provozu a zákona o pozemních komunikacích, jak lze dovodit například z rozsudku NSS čj. 1 As 231/2020-47 ze dne 15. 07. 2020. Ve vybraných ustanoveních se jedná dokonce o na první pohled ne úplně viditelný vztah speciality a subsidiarity. Předmětný citovaný judikát se zabýval zákazem vjezdu a provozování tzv. beerbiků (pivních kol)³⁵ na území několika městských částí v Praze³⁶, přičemž NSS konstatoval následující premisu:

„Pokud se opatření týkalo území více městských částí hlavního města Prahy, vyplývá jeho pravomoc a působnost vydat toto opatření přímo ze zákona o pozemních komunikacích, konkrétně z jeho § 40 odst. 7. Podle něj o věci, jež se má uskutečnit v území obvodu dvou a více silničních správních úřadů, provede řízení a vydá rozhodnutí nejbližší společně nadřízený správní orgán. Tuto právní úpravu přitom lze podpůrně použít i pro posouzení pravomoci a působnosti k vydání opatření obecné povahy.“

NSS tímto rozsudkem zrušil původní rozsudek MS v Praze a věc mu vrátil k dalšímu řízení, když rozsudek MS v Praze³⁷ nesprávně vycházel z premisy, že Magistrát hlavního města Prahy neměl pravomoc regulovat provoz pivních kol na konkrétním území města, tu měly podle jeho názoru pouze jednotlivé městské části. NSS však takový výklad zákona označil za nesprávný a nelogický, neboť při takovém přepjatém formalismu by nebylo možné vydávat v podstatě žádná komplexní dopravní opatření týkající se úpravy provozu na pozemních komunikacích v oblasti přesahující území jedné městské části hlavního města Prahy.³⁸ V této souvislosti stojí také za pozornost, že NSS shledal důvody regulace provozu pivních kol jako věcně legitimní, když toto omezení bylo odůvodněno jejich malou rychlostí (a s ní spojenou obtížností předjíždění v úzkých ulicích historického centra Prahy), tvorbou nežádoucích dopravních kongescí a problémy při vyklizení světelně řízených křižovatek (respektive neschopnost těchto prostředků včasné opustit křižovatky).



Obrázek 6: Podoba značení pražského zákazu vjezdu a provozování pivních kol, regulace vycházela z šířky pivního kola (nad 1,2 m).

³⁵ Pivní kolo představuje mobilní bar a jakési party vozidlo, které zejména skupinky turistů využívají pro konzumaci alkoholu. Vozidlo je opatřeno zpravidla čtyřmi koly, nápravou ze standardního motorového vozidla, motor však nemá a je poháněno lidskou silou (jedná se o jízdní kolo).

³⁶ Hlavní město Praha deleguje většinu pravomocí ve smyslu ustanovení § 124 odst. 6 zákona o hlavním městě Praze na městské části (resp. jejich orgány), a to formou obecně závazné vyhlášky č. 55/2000 Sb. hl. m. Prahy, kterou se vydává Statut hlavního města Prahy.

³⁷ Rozsudek MS v Praze čj. 8 A 26/2020-78 ze dne 25. 05. 2020.

³⁸ Je zcela evidentní, že k takovýmto zásahům dochází v praxi velmi často, neboť komunikační tahy přirozeně protínají různé územní celky a městské části. Často jsou dokonce významné dopravní tepny přirozenou linií, která přímo v ose vozovky odděluje dvě sousedící městské části.

Zároveň bylo zmíněno jako negativní efekt provozu i to, že ačkoliv samotné posádce pivního kola není svěřeno řízení tohoto vozidla (to zajišťuje jeho řidič, který alkohol požívat nesmí), má dominantní a nežádoucí vliv na samotný pohyb tohoto dopravního prostředku, respektive na rychlost jeho pohybu.³⁹

Z hlediska působnosti správního orgánu lze jako alternativu v případě rozdělení kompetencí mezi více správních orgánů k vydání jednoho opatření doporučit postupovat ve smyslu rozsudku NSS čj. 5 As 87/2024-65 ze dne 06. 12. 2024, ten se zabýval stanoveným zákazem těžké tranzitní dopravy, kdy stanovující správní orgán vyřešil danou situaci tím způsobem, že v rámci OOP stanovil podmínku realizace opatření tak, že musí být provedena až v koordinaci s obdobnou úpravou, k jejímuž schválení byl místně příslušný jiný správní orgán.⁴⁰

Pravomoc správního orgánu k vydání správního aktu je pochopitelně klíčovou záležitostí, posuzována je v rámci soudního přezkumu logicky hned na prvním místě. Algoritmus soudního přezkumu OOP⁴¹ tedy hned na úvod obsahuje přezkum pravomoci správního orgánu vydat OOP. Pravomoc správního orgánu v obecné rovině spočívá toliko v jeho oprávnění vykonávat veřejnou moc. Správní orgán tedy 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.

Hned na druhém místě je soudem přezkoumávána otázka, zda správní orgán při vydávání OOP nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*). Správní orgán postupuje v mezích své působnosti, jestliže prostřednictvím OOP upravuje okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn a v rámci nichž tedy realizuje svoji pravomoc vydávat OOP. Posuzuje se hledisko působnosti:

1. věcné (okruh věcné oblasti, v rámci které vykonává správní orgán svoji pravomoc),
2. osobní (okruh osob, vůči kterým správní orgán působí),
3. prostorové (na jakém území vykonává správní orgán svoji pravomoc).⁴²

S pravomocí správního orgánu se pojí také pojem správního uvážení. Tento významný institut správního práva je uplatňován při výkonu vrchnostenské veřejné správy i na úseku schvalování dopravního značení, existuje zde v podobě určitého prostoru správního orgánu pro vlastní uvážení, zda se rozhodne zahájit řízení, respektive vydat či nevydat správní akt spojený s instalací dopravního značení. V souladu s odbornou literaturou lze konstatovat, že správní uvážení představuje pro správní orgán určitý legislativně-technický prostředek, kterým lze posuzovat případy a podněty variantně. Jinými slovy, jde o situace

³⁹ Na stejnou problematiku navazuje rozsudek NSS čj. 1 As 91/2021-76 ze dne 20. 07. 2021.

⁴⁰ V daném případě stanovil správní orgán výslovnou podmínku pro instalaci daného dopravního značení, když podle textace této podmínky „musí být nejdříve požádáno o obdobný zákaz na obchvatu obce Jestřábí Lhota směrem na Velký Osek, aby nedocházelo k odklonu tranzitní dopravy tímto směrem.“ v návaznosti na další podmínku provedení realizace celého opatření až v koordinaci s obdobnou úpravou, v daném případě ve směru od D11 na Velký Osek v místní příslušnosti jiného správního orgánu.

⁴¹ Blíže je o této problematice pojednáno v rámci kapitoly 11. 4.

⁴² Další možné hledisko, tedy hledisko působnosti časové, kdy má správní orgán stanovené období, ve kterém může svoji pravomoc vykonávat, nepřichází v případech OOP do úvahy.

„kdy se vznikem nebo existencí určitých podmínek (skutkovým stavem) nespojuje příslušné ustanovení právního předpisu nutnost nastoupení jediného možného právního následku, a naopak ponechává subjektu vykonávajícímu veřejnou správu (menší či větší) prostor pro volbu neurčitěho řešení, respektive rozhodnutí. Uvedená situace někdy znamená možnost rozhodnout se pro činnost či nečinnost, tedy rozhodnutí ve věci neučinit.“⁴³ Správní orgán je však při této činnosti povinen vždy se zásadně držet kritérií daných zákonem a souvisejícími právními předpisy⁴⁴. Uvážení tedy nepředstavuje neomezenou vrchnostenskou vůli správního orgánu. Právní nauka používá jako synonymum pro správní uvážení též pojmu diskrece, přičemž diskreční pravomoc lze na podkladě teorie shrnout takto: „o diskreci lze hovořit tam, kde s existencí skutkového stavu není spojen jednoznačný právní následek. Správním orgánům je tu zákonem dána možnost, resp. ukládána povinnost, aby po zvážení všech relevantních skutečností zvolily některé z předvídaných řešení. Někdy jde o možnost zvážit, zda rozhodnutí vůbec vydají, či nikoli, jindy vydají-li rozhodnutí v mezích hledisek stanovených zákonem, nebo v obecných limitech plynoucích z principů správního práva, ústavních zásad či obecných právních principů. Tyto meze musí být nutně objektivně akceptovány, protože jinak by se jednalo o libovůli.“⁴⁵

1.4.2 Kompetence dotčených orgánů

Působnost správních orgánů jakožto dotčených orgánů ve správních řízeních v oblasti stanovování dopravního značení má svůj nezpochybnitelný význam, který je dán jejich působností plynoucí ze zvláštních právních předpisů, jimiž hájené veřejné zájmy dotčené orgány chrání. Dotčenými orgány jsou podle ustanovení § 136 odst. 1 správního řádu jednak orgány, o kterých to stanoví zvláštní zákon, a jednak správní orgány a jiné orgány veřejné moci příslušné k vydávání závazného stanoviska⁴⁶ nebo k „nezávaznému“ vyjádření⁴⁷, které je podkladem rozhodnutí správního orgánu (ustanovení § 50 odst. 1 správního řádu).

Smyslem činnosti dotčených orgánů je vydávání podkladových stanovisek, určených jako relevantní podklady pro rozhodování ve správních řízeních vedených správním orgánem. Dotčený správní orgán vydáním tohoto stanoviska zajišťuje ochranu konkrétně vymezenému veřejnému zájmu, k jehož hájení je zmocněn zvláštním právním předpisem, který ochranu tohoto specifického veřejného zájmu zakotvuje a blíže specifikuje. Dotčené orgány státní správy nemají pozici účastníků řízení a ani jim nepřislouší meritorně rozhodovat, zaujímají však postavení *sui generis* a podstatou jejich postavení je odborná (specializovaná)

⁴³ SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita, 2003. Acta Universitatis Brunensis Iuridica. ISBN 80-210-3237-5.

⁴⁴ K této problematice podrobněji viz kapitola 4.11 a 4.12, kde je vysvětleno, že při posuzování důvodnosti umístění značek je třeba vycházet mj. také z práva obecně užívat veřejné komunikace.

⁴⁵ MATES, Pavel. *Správní uvážení*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. Monografie (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-424-4.

⁴⁶ Právní povahu a účinky závazného stanoviska určuje ustanovení § 149 správního řádu.

⁴⁷ Za „nezávazné“ vyjádření lze označit akty výslovně specifikované jako vyjádření, osvědčení, sdělení či provedení ověření (ustanovení § 154 správního řádu), přičemž tyto úkony správních orgánů podle části čtvrté správního řádu mají sice nižší intenzitu právních účinků a nezasahují přímo do práv adresátů veřejné správy, nicméně mají velmi významnou úlohu v rámci působnosti vykonavatelů veřejné správy.

pomoc správnímu orgánu při hájení zájmů, které jsou svěřeny do jejich věcné působnosti.⁴⁸

Ke vztahu mezi dotčenými orgány a dalšími zainteresovanými správními orgány se velmi přiléhavě vyjádřil NSS v rámci rozsudku dotýkajícího se postupů v intencích stavebních předpisů čj. 1 As 68/2008 ze dne 17. 12. 2008:

„dotčené orgány státní správy nejsou v pozici účastníků řízení, nýbrž zauímají postavení *sui generis*; podstatou tohoto postavení je odborná pomoc stavebnímu úřadu, který stavební řízení vede, a dále hájení zájmů, které jsou svěřeny do jejich věcné působnosti. Zmíněná pomoc se projevuje ve formě vyjádření, stanovisek, závazných stanovisek, rozhodnutí atd., jimiž se dotčené orgány státní správy vyjadřují k umístění stavby do území. Stavební úřad je jejich stanovisky vázán, neboť sám nedisponuje jednak působností, jednak ani odbornou kompetencí a v oblastech veřejné správy, které zastupují dotčené orgány státní správy. Stavební úřad plní v tomto ohledu roli koordinátora a jeho úlohou je zajistit soulad mezi stanovisky.“

Postavení dotčených orgánů ve věci místní a přechodné úpravy provozu na dálnicích, silnicích, místních komunikacích a veřejně přístupných účelových komunikacích upravuje ustanovení § 77 odst. 2 zákona o silničním provozu. Dotčenými orgány jsou ve specifikovaných případech Ministerstvo vnitra, policie, drážní správní úřad, krajský úřad a obecní úřad obce s rozšířenou působností. Toto ustanovení nepočítá s tím, že by mělo vyjádření dotčených orgánů povahu závazného stanoviska. Rovněž tak nelze ani podpůrně ze zvláštních právních předpisů dovozovat přímou závaznost úkonů těchto orgánů, proto tedy nutně vydávají toliko pouze „nezávazná“ vyjádření. I přes nezávaznost úkonů dotčených orgánů při postupu podle ustanovení § 77 zákona o silničním provozu musí však být vyjmenované orgány ve vybraných případech požádány o vydání vyjádření. Jak uvedl NSS výstižně v rámci rozsudku čj. 10 As 163/2019-48 ze dne 10. 02. 2020:

„nezávazné“ stanovisko dotčeného orgánu není pro postup příslušného orgánu určující a příslušný orgán může přistoupit ke svému záměru, i když s tím dotčený orgán nesouhlasí. Je však žádoucí, aby právě tehdy příslušný orgán vysvětlil, proč svůj postup považuje za správný. Jinak hrozí, že přijatý akt bude nepřesvědčivý, a tím i snáze napadnutelný.“

NSS se tak jednoznačně postavil za názor, že vyjádření dotčených orgánů (zde explicitně policie) nelze zcela a zejména bezdůvodně obejít a vůbec k němu nepřihlížet, což se bohužel v případech schvalování dopravního značení stává obvyklou praxí některých správních úřadů. Lze tedy zobecnit, že vyjádření (stanovisko) dotčeného orgánu je podkladem pro řízení o vydání OOP a správní orgán se s ním, zejména pokud je negativní, musí dostatečně vypořádat v rámci provedeného odůvodnění OOP. Argumentační břemeno leží tedy na správním orgánu, který je povinen snést relevantní a dostatečně přesvědčivé argumenty pro podporu správnosti svého vlastního právního názoru v případné oponentuře proti vyslovenému názoru dotčeného orgánu.

⁴⁸ Judikatura na úseku stavebního práva klasifikuje institut dotčeného orgánu zajímavě a popisně např. v rozsudcích NSS čj. 1 As 68/2008 ze dne 17. 12. 2008 či 4 As 25/2009 ze dne 30. 09. 2009.