



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Moniky Javorové a soudců JUDr. Miroslavy Honusové a JUDr. Petra Hlušíka, Ph.D. ve věci

navrhovatele: **Statutární město Havířov**
sídlem Svornosti 86/2, 736 01 Havířov - Město

proti
odpůrci: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**
sídlem 28. října 117, 702 18 Ostrava – Moravská Ostrava

za účasti: 1) **Město Šenov**
sídlem Radniční náměstí 300, 739 34 Šenov

2) **METRANS, a. s.**
sídlem Podleská 926/5, 104 00 Praha 10

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích vydaného odpůrcem veřejnou vyhláškou ze dne 12. 9. 2019 č. j. MSK 27220/2019

takto:

Shodu s prvopisem potvrzuje

- I. Opatření obecné povahy – Stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích vydané Krajským úřadem Moravskoslezského kraje veřejnou vyhláškou ze dne 12. 9. 2019 č. j. MSK 27220/2019 **se zrušuje** uplynutím 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- II. Odpůrce je povinen zaplatit navrhovateli na náhradě nákladů řízení částku 5 000 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Podaným návrhem se navrhovatel domáhal zrušení opatření obecné povahy (dále jen „OOP“) vydaného odpůrcem veřejnou vyhláškou ze dne 12. 9. 2019, č. j. MSK 27220/2019, kterým byla stanovena místní úprava provozu na pozemních komunikacích Křižovatka silnic č. I/11 x č. II/479 vč. přilehlého úseku silnice č. I/11 a křižovatky silnic č. II/479 x II/473 v k. ú. Šenov u Ostravy a v k. ú. Šumbark, charakterizovaná jako umístění nového dopravního značení a dopravního zařízení, resp. změna stávajícího dopravního značení na křižovatce silnic č. I/11 x č. II/479, kdy umístěním dopravního zařízení vznikne na předmětné křižovatce nový střední dělicí pás s jednostrannými svodidly po obou stranách. Dále dojde k vybudování naváděcích ostrůvků pomocí tzv. „CITY bloků“. V návaznosti na tyto změny křižovatky bude změněno také dopravní značení v okolí zmiňované křižovatky. Současně s tímto dojde ke změně velkoplošného dopravního značení na křižovatce silnic č. II/479 a č. II/473 v k. ú. Šenov u Ostravy.
2. V podaném návrhu navrhovatel vymezil tato návrhová tvrzení:
 - 1.) Odpůrce v rozporu s ust. § 50 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, v platném znění (dále jen „správní řád“) nedoplnil podklady pro rozhodnutí o provedení kapacitního posouzení dopadu navrhované změny na přilehlé komunikační sítě, přestože se jedná o nevyhnutelný a závažný důsledek OOP a zároveň významný dopad do práv a oprávněných zájmů nejen navrhovatele, ale i dalších dotčených subjektů. Podle navrhovatele byl odpůrce povinen zajistit odborný znalecký posudek o dopadu navržené změny dopravního řešení, což neučinil, a spokojil se toliko s výzvou na zástupce žadatele, aby k námitce předložil své stanovisko. Z povahy věci je přitom zřejmé, že zástupce žadatele nebude objektivním posuzovatelem odlišného pojetí dopravního řešení křižovatek. Odpůrce mohl také vyzvat k vyhodnocení kapacitního posouzení navrhovatele, což rovněž neučinil.
 - 2.) Obdobně postupoval odpůrce při posouzení námítky týkající se alternativních způsobů řešení dopravní situace, jejíž posouzení rovněž přenesl na žadatele a následně jeho stanovisko přijal za vlastní. Je to přitom odpůrce, který je povinen posoudit přiměřenost zásahu i co do posouzení vhodnosti alternativních řešení. Odpůrce však konstatoval, že při vypořádání námítky se opíral o odborné stanovisko zpracovatele dokumentace dopravního značení. Přiměřenost dopadů je přitom nutno posuzovat i z pohledu jeho vhodnosti, minimalizace zásahu a proporcionality (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu – dále jen „NSS“ – ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98). Podle navrhovatele vydané OOP povede sice ke zvýšení bezpečnosti na uvedené křižovatce, ale přelivem dopravy také ke snížení bezpečnosti na navazujících

komunikacích, zejména na křižovatce I/11 – nájezdová rampa x II/473 x II/478 a na okružní křižovatce v Havířově. Navrhovatel v řízení požadoval, aby odpůrce provedl analýzu příčin dopravních nehod v daném místě, aby mohla být nalezena nejvhodnější varianta omezení dopravy. Podle navrhovatele je zde minimum nehod vzniklých z odbočení ze silnice č. I/11 na silnici č. II/479 a naopak významnou část tvoří dopravní nehody při odbočení ze silnice č. II/479 na silnici č. I/11 ve směru na Havířov. Navrhovatel v řízení navrhoval pouze uzavření levého odbočení ze silnice č. II/479 na silnici č. I/11. Na tento požadavek však odpůrce nijak nereagoval, vyhodnocení dopravních nehod neprovedl a prosadil maximalistickou variantu s úplným zákazem křížení silnice č. I/11. Tímto postupem odpůrce porušil ust. § 2 odst. 4 a § 4 odst. 4 správního řádu.

- 3.) Navrhovatel dále napadl nedostatečnost podkladů pro vydání OOP a tedy nesprávné vypořádání námítky města Šenova (námitka 1b), když odpůrce převzal stanovisko od zástupce žadatele. Navrhovatel má za to, že označené stanovisko se opírá o data z celostátního sčítání dopravy a operuje s 24hodinovou intenzitou dopravy, přičemž s ohledem na umístění a dopravní význam křižovatky toto nejsou relevantní data. Většina z 24hodinové intenzity dopravy prochází danou křižovatkou v ranních a odpoledních špičkách, a to jak u osobní, tak i u nákladní dopravy, oproti tomu mimošpičková intenzita je zcela zanedbatelná. Společnost Road control system, a. s. ve svém stanovisku uvádí, že v rámci oprav silnice č. II/11 v roce 2017 byl omezen provoz až na uspořádání 1 + 1 a bylo omezeno levé odbočení a přímý průjezd danou křižovatkou, přičemž nebylo zaznamenáno jakékoliv zhoršení situace na okolních křižovatkách. Toto tvrzení však není podloženo žádnými relevantními daty nebo zjištěními na místě samém a jedná se pouze o názor uvedené společnosti. Podle navrhovatele při zmíněné rekonstrukci docházelo zejména v době odpolední dopravní špičky ke kongescím, a to až po velkou okružní křižovátku v Havířově a po sjezd ze silnice č. I/11 na městskou část Ostrava – Radvanice. Délka těchto kongescí byla způsobena zahlcením i okolních křižovatek, čímž bylo znemožněno odbočení ze silnice č. I/11 na sjezdu na město Šenov.
3. Odpůrce ve vyjádření uvedl, že byl povinen zjistit skutečný stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Za účelem posouzení dopadu navrhované změny na přilehlou komunikační síť se obrátil na zpracovatele předložené dokumentace dopravního značení, aby zaujal stanovisko k otázce, jakým způsobem záměr zohlednil intenzitu pozemní dopravy v místě úpravy a v širším zájmovém území, zejména s ohledem na vyvolaný přeliv dopravního proudu. Dle předloženého stanoviska zpracovatel vycházel z Celostátního sčítání dopravy z roku 2016 a provedených průzkumů na řešené křižovatce. Zjednodušeně lze konstatovat, že celkový podíl zatížení křižovatky provozem ze silnice č. II/479 je 19 %, přitom zahrnuje všechna pravá a levá odbočení na silnici č. I/11 a zpět, včetně marginálního příčného průjezdu křižovatkou. Z podkladů vyplývá, že úpravou křižovatky dojde k nanejvýš procentuálnímu zvýšení intenzit na okružní křižovatce na silnici č. I/11 v Havířově a MÚK Šenov. Žadatel příkladně uvedl situaci z roku 2017, kdy proběhla oprava vozovky. Odpůrce má za to, že není důvod zpochybňovat skutečnosti uvedené zpracovatelem předložené dokumentace jen proto, že je konstatoval tento subjekt. Provedení kapacitního posouzení znaleckým posudkem nebylo nezbytné. Odpůrce zcela nevylučuje dílčí navýšení hustoty provozu na navazujících komunikacích, nicméně účelem úpravy je

zajištění bezpečnosti křižovatky vedoucí k zamezení nehod s těžkými následky na zdraví a majetku a eliminaci nehod s tragickými následky na životech. Tento účel má při zvažování právem chráněných zájmů jednoznačně přednost před případným dílčím diskomfortem řidičů, který je s tím spojen. Odpůrce tvrdí, že daného cíle není možno dosáhnout jinak, a to ani alternativními variantami řešení. Cílem úpravy je odstranění příčin kolizních situací, když ostatní varianty (úsekové měření rychlosti, zavedení světelného signalizačního zařízení) by pouze zmírnily jejich důsledky. Touto úpravou dojde ke zrušení většiny kolizních bodů v křižovatce. V případě zaslepení levého odbočení ze silnice č. II/479 dojde pouze k odstranění šesti křížných bodů a jednoho odbočného a jednoho přípojného kolizního bodu, takže většina kolizních bodů zůstane. Odpůrce zdůraznil, že se jedná o izolovaný uzel s jediným úrovnovým křížením v tahu silnice I. třídy, která byla v délce 8,2 km vybudována jako rychlostní přivaděč pro spojení měst Ostravy a Havířova. Samotná hlavní komunikace má technické parametry pro provoz pozemní dopravy o rychlosti převyšující 100 km/h. Názor navrhovatele, že v daném místě bylo zaznamenáno minimum nehod vzniklých odbočením ze silnice č. I/11 na silnici II/479 a významnou část tvoří dopravní nehody při odbočení ze silnice č. II/479 na silnici č. I/11 ve směru Havířov neodpovídá skutečnosti, jak odpůrce zmínil na str. 14 napadeného OOP. Do spisové dokumentace byla doložena statistika dopravních nehod za období od 1. 1. 2007 do 5. 8. 2019. Dopravní nehody, kde se místo střetu nachází v severovýchodním kvadrantu předmětné křižovatky, jsou zapříčiněny výlučně manévrem levého odbočení. Podle tohoto místa střetu tedy k 8 z celkových 28 nehod došlo při střetu vozidla odbočujícího ze silnice č. I/11 vlevo na silnici č. II/479, příp. z protilehlé příjezdové komunikace od čistírny odpadních vod vlevo na silnici č. I/11 a v 6 z těchto 8 případů se jednalo o nehodu s následky na životě nebo zdraví. Pokud navrhovatel v řízení navrhoval pouze uzavření levého odbočení ze silnice č. II/479 na silnici č. I/11, šlo by o zcela nedostatečné opatření. Podle žalovaného případné důsledky napadeného OOP nepředstavují natolik zásadní zásah do silničního provozu na přilehlých komunikacích, aby se jeho negativa svou měrou rovnala přínosu tohoto opatření pro bezpečnost silničního provozu na předmětné křižovatce, či dokonce jej převážila. Naopak zájem na ochraně života a zdraví zde výrazně převažuje nad cíli, které sleduje navrhovatel. Odpůrce navrhl zamítnutí návrhu.

4. Ze správních spisů bylo zjištěno, že odpůrce dne 19. 2. 2019 obdržel žádost společnosti Road control system, a. s. zastupující investora Ředitelství silnic a dálnic ČR o stanovení místní úpravy provozu na pozemní komunikaci, a to silnic č. I/11 a č. II/479 u Havířova. Přílohou žádosti byla situace dopravního značení a úprava velkoplošného dopravního značení na křižovatce uvedených silnic. Veřejné projednání návrhu OOP proběhlo dne 4. 7. 2019. Před tímto jednáním podali námitky k navrhovanému řešení Město Šenov (5. 3. 2019), METRANS, a. s. (18. 3. 2019), odpůrce (26. 3. 2019 a 8. 4. 2019), Severomoravské vodovody a kanalizace Ostrava a. s. (8. 4. 2019). Odpůrce žádostí ze dne 2. 5. 2019 vyzval společnost Road control system a.s. ke stanovisku k námitkám a připomínkám. Jmenovaná společnost se vyjádřila stanoviskem ze dne 24. 6. 2019. Součástí správního spisu je celkem 28 informativních výpisů o dopravních nehodách v označené lokalitě. Na základě uvedených podkladů vydal odpůrce napadené OOP.

5. Soud v souladu s ust. § 101d zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“) v rozsahu a v mezích navrhovaných důvodů přezkoumal napadené OOP.
6. Podle ust. § 101a odst. 1 věta první s. ř. s. je oprávněn návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podat ten, kdo tvrdí, že byl opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem zkrácen na svých právech. Aktivní procesní legitimace navrhovatele je tedy založena na tvrzení o dotčení jeho subjektivních práv opatřením obecné povahy.
7. V dané věci navrhovatel jako statutární město a účastník řízení v podaném návrhu, jakož i v předcházejícím řízení o přijetí OOP, konsekventně tvrdí dotčení své právní sféry.
8. Podle ust. § 101d odst. 1 s. ř. s. je soud vázán rozsahem a důvody podaného návrhu.
9. Zákonnost opatření obecné povahy soud zkoumá jednak z hledisek kompetenčních a procesních a jednak z hledisek hmotněprávních, včetně proporcionality zásahů do subjektivních práv navrhovatele (viz. přiměřeně rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005 č. j. 1 Ao 1/2005-98, publikovaný ve Sb. NSS pod č. 740/2006, a usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010 č. j. 1 Ao 2/2010-116).
10. V uvedených intencích se krajský soud zabýval důvodností návrhu.
11. V prvních dvou návrhových tvrzeních navrhovatel brojil proti skutečnosti, že to nebyl odpůrce, kdo provedl kapacitní posouzení dopadu navrhované změny na přilehlé komunikační síť a kdo posoudil alternativní řešení dopravní situace v daném místě, neboť svou povinnost vypořádat se se vznesenými námitkami přenesl na žadatele, u něhož však nelze předpokládat objektivní posouzení.
12. Obsahem napadeného OOP a obsahem správního spisu má krajský soud za prokázané, že odpůrce se s podanými námitkami navrhovatele, jakož i dalších účastníků řízení o návrhu na OOP, vypořádal obsahem odborného stanoviska vypracovaného zpracovatelem dokumentace dopravního značení - společností Road control system a.s. Krajský soud nesdílí názor odpůrce ve vyjádření k návrhu v této věci, že není důvod zpochybňovat skutečnosti uvedené zpracovatelem jen proto, že je konstatoval on. Principiálně sice nelze nic namítat proti postupu odpůrce, který vyzval zpracovatele, nechť se ke vzneseným námitkám a připomínkám vyjádří, neboť je souladný s běžnou správní praxí. Vlastní vypořádání námitek je však úkolem správního orgánu, který opatření obecné povahy vydává, neboť ten je nositelem této zákonné pravomoci (§ 172 odst. 5 správního řádu). Krajský soud v této souvislosti poukazuje také na rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, publikovaný ve Sb. NSS pod č. 2266/2011, v němž NSS uvedl, že na odůvodnění rozhodnutí o námitkách je třeba klást stejné požadavky jako v případě typických správních rozhodnutí (ust. § 68 odst. 3 správního řádu). Musí z něj být seznatelné, z jakého důvodu považuje správní orgán námitky uplatněné oprávněnou osobou za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje skutečnosti předestírané oprávněnou osobou za nerozhodné, nesprávné, nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené. Krajský soud se zcela ztotožňuje s názorem navrhovatele, že posouzení námitek zpracovatelem dokumentace

zpochybňuje objektivitu vyhodnocení. Za situace, kdy je stanovisko zpracovatele jediným podkladem, z něhož odpůrce vycházel při vypořádání námitek účastníků řízení, navíc podkladem, jehož obsah převzal odpůrce doslovně, aniž by jej doplnil svými vlastními hodnoceními a úvahami, zcela zpochybňuje také přesvědčivost vydaného opatření obecné povahy. Odpůrce je v dané věci v postavení specializovaného orgánu státní správy, tedy orgánu, u něž zákon předpokládá vysokou úroveň odbornosti pro výkon státní správy na svěřeném úseku. Právě z tohoto specifického postavení pak pro odpůrce plynou jeho práva a povinnosti. V posuzovaném případě však odpůrce svým postupem při vypořádání vznesených námitek těmto zákonným povinnostem naprosto nedostál. Soudu nezbyvá než konstatovat, že v jeho postupu nelze shledat řádný výkon státní správy, k němuž je vázán mj. ust. § 2 odst. 2 správního řádu. Závěrem krajský soud připomíná, že funkcí odůvodnění správního rozhodnutí je zejména doložit správnost a nepochybně i zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí, jehož jedna z nejdůležitějších vlastností je přesvědčivost (srov. přiměřeně rozsudek NSS ze dne 23. 7. 2009 č. j. 9 As 71/2008-109).

13. Soud považuje za nutné zdůraznit, že v rámci procesu vydávání opatření obecné povahy je nezbytností správního orgánu řádně posoudit dotčené veřejné zájmy z hlediska proporcionality. Navrhovatel se v této souvislosti zcela přílehavě dovolává rozsudku NSS ze dne 27. 9. 2005 sp. zn. 1 Ao 1/2005-98, v němž NSS poukázal na dva způsoby vnímání proporcionality při procesu vydání OOP, a to proporcionalitu v širším smyslu (kritéria vhodnosti, potřebnosti a minimalizace zásahů) a v užším smyslu, tj. zda následek přijatého opatření bude úměrný sledovanému cíli. Taková úvaha správního orgánu musí být z přijatého opatření obecné povahy jasně seznatelná a srozumitelná, musí být transparentní a především musí jít o jeho vlastní úvahu, kterou nemůže nahradit stanovisko zpracovatele předložené dokumentace.
14. Obsahem správního spisu má krajský soud za prokázané, že jediným dalším podkladem kromě stanoviska zpracovatele k námitkám účastníků řízení, který opatřil sám odpůrce, je 28 informativních výpisů o dopravních nehodách v označené lokalitě. Tento podklad však zůstal odpůrcem nevyhodnocen, když na str. 9 napadeného OOP pouze konstatoval, že spisová dokumentace byla doplněna o tyto informace, aniž by však vyhodnotil, k jakým závěrům na jejich základě dospěl. Pokud odpůrce k jejich vyhodnocení přistoupil až v rámci vyjádření k návrhu v tomto soudním řízení, soud k němu nepřihlédl, neboť není součástí napadeného rozhodnutí. Navrhovatelova výtku, že odpůrce neprovedl analýzu příčin dopravních nehod, přestože k ní směřovala konkrétní námitka navrhovatele, je proto rovněž důvodná.
15. Krajský soud shledal důvodným také tvrzení navrhovatele směřující proti způsobu vypořádání námitek Města Šenova (námitka 1.b, str. 4 – 5 napadeného OOP), byť se jedná o námitku jiného účastníka řízení. Odpůrce totiž na toto vypořádání odkázal v souvislosti s námitkou navrhovatele na provedení kapacitního posouzení přilehlé komunikační sítě, když dospěl k závěru, že se jedná o totožnou námitku, jakou vzneslo Město Šenov. Krajský soud nad rámec uvádí, že obě námitky za totožné nepovažuje. Lze připustit, že se v určité části obě námitky překrývají, ale nelze je obsahově ztotožnit, neboť Město Šenov namítalo především tu skutečnost, že

navrhovanou úpravou by vzrostla doprava osobních automobilů přes obytné části Města Šenova, včetně těsné blízkosti dvou základních škol, zatímco navrhovatel namítal kapacitní posouzení přilehlé komunikační sítě, které rozvedl velmi detailně popisem konkrétní dopravní trasy, již považuje za problematickou. Odpůrce při vypořádání námítky Města Šenova (resp. také námítky navrhovatele) opět vycházel pouze ze stanoviska zpracovatele dokumentace, které doslovně ocitoval. Sám připojil pouze dovětek (str. 5 odst. 2 napadeného OOP), v němž poukázal na skutečnost, že vzdálenost mezi nejbližšími křižovatkami odpovídá technickým standardům uvedeným v ČSN-736101 o projektování dálnic a silnic. Pro vyhodnocení tohoto návrhového tvrzení proto platí plně argumentace, kterou krajský soud vypořádal první dvě návrhová tvrzení (viz odstavce 11. a 12. tohoto rozsudku).

16. Na základě shora uvedeného krajský soud napadené opatření obecné povahy zrušil, neboť nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, a to dnem, který určil ve výroku I. tohoto rozsudku (ust. § 101 d. odst. 2 s. ř. s.). Ve věci bylo rozhodnuto bez jednání v souladu s ust. § 76 odst. 1 s. ř. s. v návaznosti na ust. § 101b odst. 4 s. ř. s.
17. O nákladech řízení bylo rozhodnuto v souladu s ust. § 60 odst. 1 s. ř. s., když procesně úspěšnému navrhovateli vzniklo právo na náhradu nákladů řízení, které sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 5 000 Kč. Vzhledem k odlišné úpravě s. ř. s. a zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, v platném znění (dále jen „o. s. ř.“), týkající se nabytí právní moci rozhodnutí, stanovil soud odpůrci k plnění lhůtu 30 dnů (srov. § 54 odst. 5 s. ř. s., § 159 a § 160 odst. 1 o. s. ř.).
18. Výrok o náhradě nákladů řízení osob zúčastněných na řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí uložil soud, popř. na její návrh z důvodů hodných zvláštního zřetele. V posuzované věci podle obsahu soudního spisu žádné takové skutečnosti nenastaly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **lze** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od doručení tohoto rozhodnutí k Nejvyššímu správnímu soudu.

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá vykonatelné soudní rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí.

Ostrava 6. února 2020

JUDr. Monika Javorová
předsedkyně senátu