



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátu složeném z předsedy Ing. Mgr. Martina Jakuba Bruse a soudců JUDr. Martiny Vernerové a JUDr. Jiřího Derfla ve věci

navrhovatelky: **E. P.**, narozena X,
bytem X,
zastoupena Mgr. Štěpánem Holubem, advokátem,
sídlem Za Poříčskou bránou 365/21, 186 00 Praha 8,

proti

odpůrci: **Magistrát města Teplice**,
sídlem náměstí Svobody 2/2, 415 95 Teplice,

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy „Stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích“ vydaného Magistrátem města Teplice dne 18. 11. 2021 pod č. j. MgMT/079619/2021 OD/Hum/DZ-T,

takto:

- I. Opatření obecné povahy „Stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích“ vydané Magistrátem města Teplice dne 18. 11. 2021 pod č. j. MgMT/079619/2021 OD/Hum/DZ-T **se zrušuje** uplynutím stodvacátého dne po právní moci tohoto rozsudku.
- II. Odpůrce **je** povinen zaplatit navrhovatelce náhradu nákladů řízení ve výši 17 342 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Návrhem na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) podaným v zákonem stanovené lhůtě se navrhovatelka domáhala zrušení opatření obecné povahy „Stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích“ ze dne 18. 11. 2021, č. j. MgMT/079619/2021 OD/Hum/DZ-T, jímž odpůrce stanovil místní úpravu provozu na místních komunikacích v ulicích Jabloňové, Kollárově a Jasmínové v katastrálním území Maršov u Krupky, obec Krupka, v přesné specifikaci a umístění podle vloženého dopravně inženýrského opatření z důvodu zvýšení bezpečnosti provozu a počtu parkovacích míst. Navrhovatelka se současně domáhala náhrady nákladů soudního řízení.

Návrh

2. V návrhu navrhovatelka předeslala, že byla napadeným opatřením obecné povahy dotčena na svých právech především tím, že zvýšením počtu parkovacích míst došlo k nárůstu výskytu motorových vozidel a ke zvýšení rizika srážky chodců s těmito vozidly, což se týká i navrhovatelky, která v blízkosti daného místa bydlí. Napadené opatření obecné povahy podle navrhovatelky nezavedlo jakékoli prvky, které by bezpečnost pro chodce zvyšovaly, nestanovilo důvod pro zvýšení počtu parkovacích míst a ani z něj neplyne, kde konkrétně byla nová parkovací místa vytvořena. Konstatovala, že odpůrce pro stanovení obytné zóny a přechodu pro chodce bez zákonného důvodu vyžaduje stavební úpravy, čímž překračuje zákonnost a meze své pravomoci stanovené zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Podle navrhovatelky představuje napadené opatření obecné povahy nepřiměřený zásah do jejího práva na svobodu pohybu, práva na ochranu zdraví a práva na respektování soukromého a rodinného života, porušuje základní podmínky pro zajištění bezpečnosti a plynulosti silničního provozu podle zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“) a zcela nepřiměřeným a nevhodným způsobem stanovuje místní úpravu provozu v rozporu se základními limity bezpečnosti a plynulosti dopravy.
3. S odkazem na rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Ao 3/2008 a 4 Ao 5/2010 navrhovatelka namítala, že odpůrce zcela rezignoval na svou povinnost náležitého odůvodnění vyplývající z § 68 odst. 3 ve spojení s § 174 odst. 1 správního řádu. Poukázala na nesoulad mezi důvodem přijetí opatření obecné povahy a jeho grafickou částí spočívající v tom, že ačkoli mělo být opatření přijato z důvodu zvýšení bezpečnosti provozu a počtu parkovacích míst (výroková část toto tvrzení nijak nespecifikuje), grafická znázornění stávajícího a nového stavu neobsahují žádný rozdíl v počtu zakreslených parkovacích míst, tudíž není jasné, zda a k jakému zvýšení počtu parkovacích míst došlo. Podle navrhovatelky navíc opatření obecné povahy neobsahuje žádné odůvodnění zvýšení počtu parkovacích míst, pokud k němu došlo. Navrhovatelka upozornila také na nesoulad textové a grafické části opatření obecné povahy, neboť v grafickém znázornění stávajícího i nového dopravního značení nejsou zahrnuty ulice Jasmínová (vůbec) a ulice Jabloňová a Kollárova (v celé délce), ačkoli jsou tyto ulice označeny ve výrokové části opatření obecné povahy. Podle navrhovatelky nebyl tento rozpor vyřešen ani v odůvodnění opatření obecné povahy, tudíž není zřejmé, jaké území jím bylo dotčeno. Poznamenala, že výrok odkazuje na vložené dopravně inženýrské řešení, nicméně není zřejmé, co je tím myšleno, neboť žádná část opatření obecné povahy se takto nenazývá.
4. Podle navrhovatelky neobsahuje napadené opatření obecné povahy v zásadě žádné odůvodnění. Připomněla, že jediným místem, které podle odpůrce vyžaduje změnu v

dopravním značení za účelem bezpečnosti provozu, je křižovatka ze směru od výjezdu z prodejny Tesco; není však zřejmé, kde se tato prodejna nachází a o jakou křižovatku se jedná. Grafická část totiž zahrnuje několik křižovatek, aniž by se odpůrce jakkoli vyjádřil k důvodnosti jejich značení. Dodala, že Tesco v Krupce má dva výjezdy z parkoviště a v tomto ohledu je napadené opatření obecné povahy zcela nesrozumitelné. Zbylá část odůvodnění obsahuje podle navrhovatelky pojmy, které odpůrce nijak nevysvětlil, a není tak zřejmé, co myslel vyjádřením: „*Informace o dopravní situaci je nutné pro účastníky rozložit po dráze času tak, aby splňoval nároky na účastníky provozu a místní úprava provozu nabízela dostatečný prostor pro úsudek řidiče.*“ Popsaný postup odpůrce svědčí podle navrhovatelky o ignoraci zákonných podmínek pro opatření obecné povahy, které bez řádného odůvodnění dané úpravy nemůže obstát. Podotkla, že odpůrce měl přinejmenším uvést, za jakým účelem je místní úprava provozu přijata, proč je stanovena právě tato úprava v kontextu hodnocení jiných možností, co plyne z jednotlivých podkladů pro vydání opatření obecné povahy a jak byly hodnoceny; tyto aspekty však napadené opatření obecné povahy zcela postrádá.

5. Navrhovatelka nesouhlasila ani s rozhodnutím o připomínkách, které řádně uplatnila (navrhla zřízení zóny 30 nebo obytné zóny, zřízení přechodů pro chodce a zřízení kruhového objezdu); odpůrcovo odůvodnění označila za nelogické a nedostatečné. Odmítla nepodložený názor odpůrce, že nejúčinnějším prostředkem ke snížení rychlosti jsou stavební úpravy a vodorovné dopravní značení, a dodala, že tím navíc odpůrce nevypořádal podstatu jejího návrhu, a to nutnost zajištění vyšší bezpečnosti chodců. Poznamenala, že podle odpůrce je při plánování zón 30 třeba uvažovat, zda má daná pozemní komunikace spíše rezidenční charakter, nebo charakter sloužící dopravě. Vzhledem k tomu, že se jedná o místní komunikaci na sídlišti, považovala navrhovatelka za nelogický závěr odpůrce, že uvedený předpoklad není naplněn. Argument odpůrce, že pro zřízení přechodu pro chodce je třeba jeho dostatečné zatížení pěší i motorovou dopravou, je podle navrhovatelky nepodložený a zároveň nebylo nijak zhodnoceno, proč je podle odpůrce dané území nedostatečně zatíženo. Navrhovatelka konstatovala, že odpůrce neuvedl, odkud převzal kritéria pro zřízení přechodů pro chodce a jak je posoudil vzhledem k dotčenému území. Odpůrce rovněž nezdůvodnil, proč napadeným opatřením obecné povahy nezřídil přechod pro chodce, o kterém sám sdělil, že má být v jednom z navrhovaných míst v budoucnu zřízen. Připomínka týkající se kruhového objezdu nebyla podle navrhovatelky vypořádána vůbec, neboť odpůrce pouze doporučil předchozí vypracování studie proveditelnosti.
6. Podle navrhovatelky využívají předmětnou místní komunikaci obyvatelé sídliště k pěším cestám do prodejny Tesco a při cestě ke svým automobilům; v okolí se nachází mateřská škola a dvě základní školy, jejichž žáci většinou musejí denně překonávat ulice Kollárovu nebo Jabloňovou i místní komunikace dotčené napadeným opatřením obecné povahy s aktuální nejvyšší dovolenou rychlostí 50 km/h a bez přechodů pro chodce. Tyto skutečnosti označila navrhovatelka za dostatečný důvod k opatřením zajišťujícím bezpečnost chodců podle jejího návrhu, přesto odpůrce naznačil, že k nim není důvod. Trvala na tom, že odůvodnění vztahující se k jejím připomínkám je nedostatečné, postrádá logiku a zákonný či jiný podklad. Připomněla, že napadené opatření obecné povahy, ačkoli bylo přijato ke zvýšení bezpečnosti provozu, nijak neřeší bezpečnost chodců, kteří jsou nejzranitelnějšími účastníky silničního provozu, a proto měla být jejich bezpečnost zohledněna. Odpůrce však podle navrhovatelky tento aspekt navzdory jejím připomínkám pominul a z napadeného opatření obecné povahy není zřejmé, proč není možné některé z

navrhovatelkou navržených úprav doplnit, a dosáhnout tak zvýšení bezpečnosti chodců. Zdůraznila, že jde o sídliště, kde bydlí také děti, starší osoby a osoby se zdravotním postižením.

7. Navrhovatelka namítala, že napadené opatření obecné povahy je v rozporu s hmotným právem, konkrétně s ústavním pořádkem České republiky, správním řádem a zákonem o silničním provozu, nadbytečně zasahuje do její svobody pohybu zaručené článkem 14 Listiny základních práv a svobod, aniž by k tomu existoval zákonný důvod, a do jejího práva a práva všech obyvatel dotčeného území na ochranu zdraví podle článku 31 Listiny základních práv a svobod. Dodala, že z důvodu obavy o zdraví a život svůj i osob blízkých není schopna využívat toto území k pěší cestě do garáže, čímž dochází k nepřiměřenému zásahu do práva na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života podle článku 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Tím, že odpůrce podmiňuje zřízení obytných zón a přechodů pro chodce stavebními úpravami, porušuje podle navrhovatelky zásadu legality, článek 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a § 2 odst. 1 a 2 správního řádu, neboť požadavek stavebních úprav není v žádném zákoně zaveden, a není proto možné, aby jej zaváděl odpůrce. Navrhovatelka podotkla, že napadené opatření obecné povahy zcela rezignovalo na zachování bezpečnosti silničního provozu, která v sobě nutně zahrnuje i bezpečnost chodců (včetně navrhovatelky), které marginalizací ochranných a bezpečnostních prvků neúměrně ohrožuje, a tím porušuje základní princip zákona o silničním provozu. Dodala, že odpůrce považuje právo na rychlý a plynulý průjezd automobilem za důležitější než jí uváděná ústavní práva.
8. S odkazem na rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Ao 1/2005, 7 As 39/2016 a 10 As 336/2017 navrhovatelka konstatovala, že napadené opatření obecné povahy nevyhovuje testu proporcionality, neboť vůbec není zřejmé, proč bylo vydáno. Popsala, že původní dopravní značení stanovilo, že hlavní silnice zatáčí na začátku parkoviště doprava, což nutilo řidiče jedoucí směrem k prodejně Tesco značně zpomalit, neboť museli dávat přednost zprava a přes zaparkovaná auta nebylo do ulice vpravo vidět. Naproti tomu nové značení stanovuje, že hlavní silnice pokračuje rovně ulicí Kollárovou, což vytváří úsek téměř 500 metrů dlouhé přímé hlavní silnice s nejvyšší dovolenou rychlostí 50 km/h. To se podle navrhovatelky nejeví jako úprava, která by umožnila dosáhnout stanoveného cíle zvýšení bezpečnosti provozu. Dále zmínila kritérium potřebnosti a kritérium proporcionality v užším slova smyslu. Ke kritériu minimalizace zásahů navrhovatelka uvedla, že napadené opatření obecné povahy jen zhoršuje bezpečnost chodců. Zdůraznila, že má-li být opatření proporcionální, musí zohledňovat nejen potřeby lidí projíždějících obcí automobily, ale také pěších. Odpůrce však podle navrhovatelky zcela odmítl vést debatu a jakkoli omezovat prostor vyhrazený automobilům. Připomněla, že i normy ČSN vyžadují preferenci chodců a cyklistů (např. norma ČSN 73 6110, bod 8.1.2). Uzavřela, že kritérium minimalizace zásahů není splněno.

Vyjádření odpůrce k návrhu

9. Odpůrce ve svém vyjádření konstatoval, že kapacita parkovacích míst je ve městech silně poddimenzovaná, a proto vlastník dotčené pozemní komunikace podal návrh a od ulice Kollárové pevnou překážkou zahradil vjezd do ulice Jabloňové, čímž vytvořil možnost podélného stání vozidel pro obyvatele přilehlých obytných domů. Podle odpůrce se zvýšením kapacity parkovacích míst eliminují opakující se jízdy vozidel při hledání volného parkovacího stání, což by mělo vést ke snížení provozu a k zajištění deklarované bezpečnosti provozu. Odpůrce poznamenal, že nová místní úprava počítá s nejvyšší

dovolenou rychlostí vycházející ze zákona, a dodal, že ke srážce z důvodu nedodržení rychlosti mohlo dojít i v minulosti. Nová místní úprava podle odpůrce primárně zohledňuje změnu přednosti v jízdě na stávající parkovací ploše, což je evidentní z přiložené dopravní situace; vlastník komunikace k této změně přistoupil při znalosti místních poměrů. Z porovnání stávajícího a navrhovaného stavu odpůrce dovodil, že provoz dotčenou komunikací již probíhal a lze předpokládat, že navrhovatelku na jejích právech nijak neomezoval. Podle odpůrce je grafická část zcela srozumitelná a je z ní patrné, jaké změny nová úprava provozu vyobrazuje. Dodal, že k místní úpravě provozu se z pohledu bezpečnosti a plynulosti provozu v souladu s § 77 odst. 2 písm. b) zákona o silničním provozu vyjádřil dotčený orgán Policie České republiky. Odpůrce byl přesvědčen, že navrhovatelkou namítané úpravy odůvodnil a že uvedl zdroje, z nichž čerpal a jimiž se řídil (ČSN 73 6110). Vzhledem k tomu, že se všechny námitky týkaly stavebních úprav, odpůrce poznamenal, že není příslušný do těchto práv vlastníka komunikace zasahovat a měl by přihlížet k jeho názoru. Podle odpůrce široká veřejnost chápe, co je myšleno dopravně inženýrským opatřením ve výrokové části, neboť tato grafická část je nedílnou součástí opatření obecné povahy.

Replika navrhovatelky k vyjádření odpůrce

10. V replice ze dne 22. 8. 2022 navrhovatelka uvedla, že se nestaví proti zvýšení počtu parkovacích míst v dotčeném území, avšak považuje za nutné stanovit úpravu provozu tak, aby zajišťovala bezpečnost všem účastníkům provozu, především chodcům. V tom podle navrhovatelky napadené opatření obecné povahy selhává. Podotkla, že stanovisko Policie České republiky podle § 77 odst. 2 písm. b) zákona o silničním provozu není právně závazné a soulad opatření obecné povahy s tímto stanoviskem automaticky neznamená, že byl ze zákona vyplývající požadavek bezpečnosti a plynulosti provozu zajištěn. Podle navrhovatelky došlo ke zvýšení provozu v křižovatce z nedaleké prodejny Tesco a tvrzení odpůrce, že v minulosti provoz navrhovatelku na jejích právech neomezoval, je nepodložené a postrádá smysl. Zdůraznila, že návrh na přijetí opatření obecné povahy byl pro ni první možností, jak se k dopravní situaci v dotčeném území vyjádřit. Navrhovatelka zopakovala, že z grafické části není patrné, kde přesně a zda ke zvýšení počtu parkovacích míst došlo, není patrné ani zahrazení vjezdu od ulice Kollárovy do ulice Jabloňové, a výroková část navíc toto zahrazení vůbec neuvádí. Tím odpůrce podle navrhovatelky zásadně porušil procesní postup při vydávání opatření obecné povahy. Navrhovatelka byla přesvědčena, že pokud došlo ke zvýšení počtu parkovacích míst, nepřinese to snížení provozu, nýbrž jeho zvýšení, neboť větší počet parkovacích míst přivede do této oblasti automobily z blízkého okolí, čímž dojde k dopravní indukci. Zdůraznila, že požadavkem stavebních úprav při zřízení obytné zóny a přechodů pro chodce odpůrce porušil zásadu legality a překročil meze jemu svěřené pravomoci, neboť požadavek stavebních úprav nevyplývá ze žádného zákona a není možné, aby jej zaváděl sám odpůrce. Dodala, že normy ČSN nejsou obecně závazné a mají doporučující charakter, tudíž neposkytují odpůrci dostatečnou oporu pro jeho rozhodnutí.

Posouzení věci soudem

11. O návrhu soud rozhodl bez jednání, neboť oba účastníci řízení s tímto postupem výslovně souhlasili.
12. Soud nejprve považuje za vhodné připomenout, že podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu platí, že „[s]tanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích,

která zakládá pro účastníky provozu odlišné povinnosti, než by měly být podle obecné zákonné úpravy provozu na pozemních komunikacích, je nutno považovat za opatření obecné povahy“ (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2018, č. j. 10 As 336/2017-46, a ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008-100, publ. pod č. 1794/2009 Sb. NSS). Z této judikatury zdejší soud při svém rozhodování vycházel.

13. Napadené opatření obecné povahy soud přezkoumal v řízení podle části třetí hlavy druhé sedmého dílu s. ř. s., který vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 101b odst. 2 a § 101d odst. 1 s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává opatření obecné povahy pouze v rozsahu, který navrhovatel uplatnil v návrhu, přičemž obsahuje-li návrh předepsané náležitosti, nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body. Povinností navrhovatele je proto tvrdit, že opatření obecné povahy nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec návrhových bodů musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného opatření obecné povahy, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného opatření obecné povahy podle § 101b odst. 4 ve spojení s § 76 odst. 2 s. ř. s.
14. Soud může shledat, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je důvodný, pokud opatření obecné povahy nebo jeho část jsou v rozporu se zákonem, nebo pokud ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo pokud opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem (srov. § 101d odst. 2 s. ř. s.), avšak pouze v případě, je-li to navrhovatelem ve lhůtě pro podání návrhu stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s. namítáno.
15. Nejprve se soud zabýval otázkou aktivní legitimace navrhovatelky k podání tohoto návrhu a shledal, že tato podmínka byla splněna, neboť navrhovatelka tvrdila, že byla napadeným opatřením obecné povahy zkrácena na svých právech, neboť v blízkosti dotčené oblasti bydlí a jako chodec se cítí dopravní situací v dotčené oblasti ohrožena. Od aktivní legitimace k podání návrhu, která je založena již pouhým tvrzením o dotčení práv, je třeba odlišovat otázku důvodnosti návrhu, která se odvíjí od toho, zda k tvrzenému dotčení práv skutečně došlo. Navrhovatelka se přitom může úspěšně dovolávat výhradně dotčení svých vlastních práv, nikoli práv třetích osob (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 AOs 1/2013-85, publ. pod č. 2903/2013 Sb. NSS). Pasivně legitimovaným v této věci je odpůrce, který napadené opatření obecné povahy vydal.
16. Na tomto místě soud předesílá, že po přezkoumání skutkového a právního stavu a po prostudování obsahu předložené spisové dokumentace dospěl k závěru, že návrh je důvodný.
17. Nejprve se soud zaměřil na namítanou nepřezkoumatelnost výroku napadeného opatření obecné povahy, kterou navrhovatelka spatřovala v tom, že výrok odkazuje na vložené dopravně inženýrské řešení, nicméně není zřejmé, co je tím myšleno, neboť žádná část opatření obecné povahy se takto nenazývá. Soud konstatuje, že má-li být součástí výroku opatření obecné povahy náčrt či plánec, má správní orgán při formulaci výroku dvě základní možnosti: buď může tento náčrt či plánec přímo vtělit do vlastního výroku, nebo může ve výroku odkázat na samostatný dokument obsahující tento náčrt či plánec a vyslovit, že předmětný samostatný dokument tvoří nedílnou součást výroku opatření obecné povahy. Odkaz však musí být zcela jednoznačný a srozumitelný tak, aby nevzbuzoval pochybnosti o tom, co ve skutečnosti tvoří výrok opatření obecné povahy.

18. V projednávané věci odpůrce ve výroku uvedl, že místní úpravu provozu na pozemní komunikaci stanovuje na místních komunikacích v ulicích Jabloňové, Kollárově a Jasmínové v katastrálním území Maršov u Krupky, obec Krupka, v přesné specifikaci a umístění podle vloženého dopravně inženýrského opatření. Soud shledal, že ono „vložené dopravně inženýrské opatření“ nebylo ve výroku napadeného opatření obecné povahy nijak blíže specifikováno, tudíž odkaz na tento dokument nelze považovat za dostatečně určitý. Navrhovatelka navíc zcela správně upozornila na to, že k předmětnému opatření obecné povahy nebyl připojen žádný dokument, který by se nazýval „dopravně inženýrské opatření“, což jen podtrhuje nedostatečnost zmíněného odkazu. Vzhledem k tomu, že k napadenému opatření obecné povahy byla připojena grafická část v podobě plánu stávajícího a nového dopravního značení, soud dospěl k závěru, že zjištěné nedostatky v podobě nedostatečného odkazu ve výroku napadeného opatření obecné povahy nejsou samy o sobě dostatečným důvodem pro jeho zrušení.
19. Podle názoru soudu však napadené opatření obecné povahy trpí nepřezkoumatelností pro nesrozumitelnost, neboť ve svém výroku dostatečně konkrétně nepopisuje, v čem konkrétně spočívá místní úprava provozu na pozemních komunikacích, kterou toto opatření obecné povahy stanovuje. Soud nepřehlédl, že grafická část (odpůrcem nazývaná „vložené dopravně inženýrské opatření“) sice obsahuje plán stávajícího dopravního značení a plán nového dopravního značení, jejichž porovnáním lze zjistit, jaké změny dopravního značení napadené opatření obecné povahy přináší, nicméně tyto změny nejsou ani v jeho výroku, ani v jeho odůvodnění nijak slovně popsány. Podle názoru soudu není možné po adresátech předmětného opatření obecné povahy požadovat, aby při zjišťování toho, jakou místní úpravu provozu odpůrce stanovil, prováděli test své pozornosti a citlivosti na detail formou známé hry „najdi X rozdílů“, tedy aby porovnávali oba plány a zkoumali, co se mění. Soud má za to, že je povinností odpůrce uvést ve výroku opatření obecné povahy slovní popis místní úpravy provozu tak, aby bylo zřejmé, ve kterých konkrétních místech dochází ke změnám [např. změna přednosti v jízdě na křižovatce ulic Kollárovy, Jasmínové a Jabloňové, změna přednosti v jízdě na křižovatce ulice Kollárovy (v její části spojující ulice Havlíčkovu a Jasmínovou) a ulice Kollárovy (odbočka směřující k Třešňové ulici), zaslepení ulice Jabloňové v křižovatce s ulicí Kollárovou apod.], aby adresát opatření obecné povahy nemusel jednotlivé změny sám složitě vyhledávat porovnáváním plánek „před“ a „po“. Právě chybějící slovní popis místní úpravy provozu a nutnost jednotlivé změny hledat v plánech, které – byť nejsou řádně označeny – patrně tvoří součást napadeného opatření obecné povahy, způsobuje podle názoru soudu jeho nesrozumitelnost.
20. Soud dodává, že kdyby odpůrce řádně slovně popsal, jaké konkrétní změny napadené opatření obecné povahy přináší, nikdo by neměl pochybnosti o tom, že se předmětná místní úprava provozu netýká ulic Kollárovy, Jabloňové a Jasmínové v celém jejich rozsahu, nýbrž jen v těsném okolí parkoviště „Jabloňová“, resp. v těch částech zmíněných ulic, které k tomuto parkovišti přiléhají. Soud nicméně nepřisvědčil názoru navrhovatelky o údajném nesouladu textové a grafické části opatření obecné povahy, neboť textová část napadeného opatření obecné povahy nehovoří o tom, že by se změna dopravního značení měla týkat ulic Jasmínové, Jabloňové a Kollárovy v celé jejich délce. Z grafické části napadeného opatření obecné povahy (tj. z plánek stávajícího a nového dopravního značení) pak lze seznat, jaké území jím bylo dotčeno. Tato námitka tudíž není důvodná.
21. Náležitý slovní popis místní úpravy provozu na pozemních komunikacích má podle názoru soudu zásadní význam také z hlediska uplatňování práv dotčených osob. Soud

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

připomíná, že podle § 172 odst. 1 věty první správního řádu platí, že „[n]ávrh opatření obecné povahy s odůvodněním správní orgán po projednání s dotčenými orgány uvedenými v § 136 doručí veřejnou vyhláškou podle § 25, kterou vyvěsí na své úřední desce a na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se má opatření obecné povahy týkat, a vyzve dotčené osoby, aby k návrhu opatření podávaly připomínky nebo námítky.“ Z citovaného ustanovení vyplývá, že připomínky a námítky se podávají k návrhu opatření obecné povahy, tudíž je třeba, aby tento návrh byl dostatečně přesně formulován, a tím vymezil konkrétní oblast, jíž se má opatření obecné povahy týkat a ke které mohou být vznášeny připomínky či námítky. Soud zdůrazňuje, že dotčené osoby nemohou uplatňovat jakékoli připomínky nebo námítky, nýbrž výhradně připomínky či námítky vztahující se k návrhu opatření obecné povahy. To znamená, že pokud by odpůrce řádně popsal, že v daném řízení šlo o změnu přednosti v jízdě na třech konkrétních křižovatkách a umístění pevné překážky zaslepující ulici Jabloňovou, dal by dotčeným osobám jasně najevo, kam mohou cílit své připomínky a námítky. Takto vymezený předmět řízení by zároveň znamenal, že připomínky přednesené navrhovatelkou (zřízení zóny 30 nebo obytné zóny a zřízení přechodů pro chodce) by byly irelevantní, neboť by se zcela míjely s obsahem návrhu opatření obecné povahy. Jedinou relevantní připomínkou navrhovatelky by tak zůstalo zřízení kruhových objezdů, které představuje alternativu k navržené změně přednosti v jízdě. Z těchto důvodů považuje soud za předčasné zabývat se námitkami navrhovatelky, které se týkají vypořádání jejich připomínek.

22. Před posouzením dalších námitek považuje soud za potřebné připomenout, že podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu je v odůvodnění opatření obecné povahy nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, jak vyplývá z § 68 odst. 3 a § 174 odst. 1 správního řádu. Nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje jeho nepřezkoumatelnost (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, publ. pod č. 1795/2009 Sb. NSS).
23. Odůvodnění opatření obecné povahy přitom nelze redukovat jen na vypořádání námitek a připomínek, které byly uplatněny ze strany dotčených osob a dotčených orgánů. V této souvislosti zdejší soud zdůrazňuje, že podle § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu se dopravní značky smějí užívat jen v takovém rozsahu a takovým způsobem, jak to nezbytně vyžaduje bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích nebo jiný důležitý veřejný zájem. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008-100, publ. pod č. 1794/2009 Sb. NSS, smysl umístění dopravních značek nemůže být samoučelný nebo šikanózní, ale naopak musí být racionální a opodstatněný některým z uvedených legitimních důvodů. Právě těmito okolnostmi se měl odpůrce v procesu vydávání napadeného opatření obecné povahy zabývat a své závěry měl náležitě popsat v jeho odůvodnění, což však neučinil.
24. Soud nepřehlédl, že odpůrce ve výroku napadeného opatření obecné povahy uvedl, že nová místní úprava provozu na pozemní komunikaci je stanovena „z důvodu zvýšení bezpečnosti provozu a počtu parkovacích míst“. V odůvodnění odpůrce upřesnil, že dotčená křižovatka má velkou frekvenci vozidel ze směru od výjezdu z prodejny Tesco, a proto je vhodné upravit dopravní situaci tak, aby nedocházelo ke kolizním situacím. Konstatoval, že „[n]avrhovaná místní úprava by měla v dotčeném úseku vytvořit srozumitelné a výstižné informace se zřetelem na intenzitu provozu tak, aby bylo umožněno provoz usměrňovat, aby byl bezpečný, plynulý a hospodárný. Informace o dopravní situaci je nutné pro účastníky provozu rozložit po dráze času tak, aby splňoval nároky na účastníky provozu a místní úprava

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

provozu nabízela dostatečný prostor pro úsudek řidiče.“ Žádné jiné odůvodnění výroku napadené opatření obecné povahy neobsahuje.

25. Lze tedy přisvědčit navrhovatelce, že napadené opatření obecné povahy není prakticky vůbec odůvodněno. Odůvodnění totiž obsahuje jen zcela obecnou proklamaci, že nová místní úprava provozu byla stanovena z důvodu zvýšení bezpečnosti provozu a kvůli tomu, aby nedocházelo ke kolizním situacím. Takovéto odůvodnění však lze použít pro jakoukoli změnu přednosti v jízdě naprosto kdekoliv, neboť nijak nevysvětluje, proč bylo třeba provést právě zaslepení ulice Jabloňové a ty změny přednosti v jízdě, jaké učinil odpůrce v napadeném opatření obecné povahy. Úplně stejně obecnou a nicneříkající proklamaci představuje také navazující tvrzení odpůrce, že navrhovaná místní úprava by měla vytvořit srozumitelné a výstižné informace a umožnit usměrnění provozu tak, aby byl bezpečný, plynulý a hospodárný. Ani z tohoto prohlášení nelze zjistit, proč bylo třeba změnit přednosti v jízdě právě tak, jak to učinil odpůrce. Zbývající část výše citovaného strohého a obecného odůvodnění není podle názoru soudu srozumitelná, neboť soudu není zřejmé, co má odpůrce na mysli, když hovoří o rozložení informace po dráze času, a jakou to má spojitost s konkrétními změnami stanovenými napadeným opatřením obecné povahy. Soud dále zdůrazňuje, že z napadeného opatření obecné povahy vůbec nevyplývá, proč je odpůrcem zvolené nové dopravní značení z hlediska bezpečnosti silničního provozu lepší než to dosavadní, resp. v čem konkrétně spočívá odpůrcem akcentované zvýšení bezpečnosti provozu.
26. Soud se plně ztotožňuje s názorem navrhovatelky, že odpůrce měl přinejmenším uvést, za jakým účelem byla místní úprava provozu přijata, a to zcela konkrétně ve vztahu ke každé jedné změně přednosti v jízdě i ve vztahu k zaslepení ulice Jabloňové. Dále měl odpůrce vysvětlit, proč byla stanovena právě tato místní úprava provozu v kontextu hodnocení jiných možností, současně měl popsat, co plyne z jednotlivých podkladů pro vydání opatření obecné povahy a jak byly hodnoceny. Tyto argumenty však soud v napadeném opatření obecné povahy nenalezl a nevyčetl v něm ani to, z jakých konkrétních podkladů odpůrce vycházel, když formuloval své tvrzení o tom, že dojde ke zvýšení bezpečnosti silničního provozu a omezí se kolizní situace. Žádné takové podklady přitom podle zjištění soudu nejsou ani součástí odpůrcem předloženého správního spisu. Pokud město Krupka jako vlastník dotčených pozemních komunikací podalo podnět ke stanovení místní úpravy provozu, soud předpokládá, že mělo k dispozici nějaké studie, analýzy či jiné podklady, které je k tomu vedly. Tyto podklady si měl odpůrce vyžádat, případně je doplnit a při vydání napadeného opatření obecné povahy z nich vycházet.
27. Pokud jde o odpůrcův argument, že přijatá místní úprava provozu povede ke zvýšení počtu parkovacích míst, soud souhlasí s navrhovatelkou, že z napadeného opatření obecné povahy není zřejmé, zda a kde se zvýšil počet parkovacích míst a o kolik. Jak plánec zachycující stávající dopravní značení, tak plánec s novým dopravním značením totiž zobrazují zcela stejný stav parkovacích míst, tedy z grafického znázornění přijaté změny žádný nárůst počtu parkovacích míst nevyplývá. Žádné relevantní informace týkající se parkovacích míst nelze vyčíst ani z odůvodnění. Také v tomto ohledu je napadené opatření obecné povahy nepřezkoumatelné.
28. Soud připomíná, že pokud chtěl odpůrce dosavadní dopravní značení změnit, bylo jeho povinností náležitě vysvětlit, co jej k tomu vedlo a proč tuto změnu pokládá za racionální a novou místní úpravu provozu považuje za odpovídající některému ze zákonem předepsaných důvodů uvedených v § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu.

29. Současně byl odpůrce povinen provést test proporcionality, jak byl popsán v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS, tj. posoudit, zda opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem (kritérium potřeby), zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů) a zda je následek opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu). Své úvahy a závěry vyplývající z provedeného testu proporcionality pak měl odpůrce náležitě popsat v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy. Nic takového však odpůrce neučinil.
30. Lze tedy shrnout, že výrok napadeného opatření obecné povahy je nesrozumitelný (konkrétní místní úpravu provozu nepopisuje a lze ji zjistit jen porovnáním dvou plánek tvořících grafickou část, což vytváří nepřiměřené nároky na adresáty tohoto správního aktu) a jeho odůvodnění je naprosto nedostatečné. To činí napadené opatření obecné povahy nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost a pro nedostatek důvodů ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 101b odst. 4 téhož zákona. Obecné závěry, které odpůrce v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy formuloval, zároveň podle zjištění soudu nemají oporu v podkladech, z nichž odpůrce vycházel. To představuje podstatnou vadu řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. ve spojení s § 101b odst. 4 téhož zákona.
31. Soud proto napadené opatření obecné povahy podle § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. ve spojení s § 101b odst. 4 téhož zákona pro vady řízení zrušil. Soud zároveň zdůrazňuje, že opakované změny místní úpravy silničního provozu vnímá jako velmi nežádoucí, a proto považuje za vhodné poskytnout odpůrci čas k tomu, aby mohl opatření obecné povahy vydat znovu, a to s náležitým odůvodněním a na základě dostatečných podkladů. Soud proto napadené opatření obecné povahy zrušil až uplynutím sto dvaceti dnů od právní moci tohoto rozsudku, aby mohl odpůrce svá pochybení napravit a nemuselo dojít k další změně místní úpravy provozu v dané lokalitě.
32. Ostatními argumenty navrhovatelky se soud nezabýval, neboť výsledkem řádného procesního postupu včetně náležitého provedení testu proporcionality by mohly být i jiné závěry, které soudu nepřísluší předjímat.
33. O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Navrhovatelka měla ve věci plný úspěch, a proto soud uložil procesně neúspěšnému odpůrci povinnost zaplatit jí do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení ve výši 17 342 Kč. Náhrada se skládá ze zaplaceného soudního poplatku za návrh na zrušení opatření obecné povahy ve výši 5 000 Kč, z částky 9 300 Kč za tři úkony právní služby právního zástupce navrhovatelky po 3 100 Kč podle § 35 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „AT“) [převzetí a příprava zastoupení – § 11 odst. 1 písm. a) AT; podání návrhu – § 11 odst. 1 písm. d) AT; podání repliky – § 11 odst. 1 písm. d) AT], z částky 900 Kč jako náhrady hotových výdajů advokáta [tři režijní paušály po 300 Kč podle § 35 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 13 odst. 1 a 3 AT] a z částky 2 142 Kč představující 21% DPH, kterou byl právní zástupce navrhovatelky podle zvláštního právního předpisu povinen odvést z vyčíslené odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí **lze** podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 611/6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti **musí** být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Ústí nad Labem 5. října 2022

Ing. Mgr. Martin Jakub Brus, v. r.
předseda senátu