



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Aleše Sabola a soudců Martina Lachmanna a Jana Ferfeckého ve věci

navrhovatelky: **E.Z.**

bytem xxx,

zastoupena Mgr. Štěpánem Holubem, advokátem společnosti Holubová advokáti s. r. o.
se sídlem Za Poříčskou bránou 21/365, Praha 8

proti

odpůrci: **Městská část Praha 5, Úřad městské části,**
se sídlem náměstí 14. října 4, Praha 5,

zastoupen JUDr. Ing. Milošem Olíkem, Ph.D., LL.M., advokátem advokátní kanceláře
ROWAN LEGAL, advokátní kancelář s.r.o., se sídlem Na Pankráci
1683/127, Praha 4

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 4. 5. 2022, č. j. MC05/34406-1/2022/ODP/MM,

takto:

- I. Opatření obecné povahy ze dne 4. 5. 2022, č. j. MC05/34406-1/2022/ODP/MM, se ruší, a to s účinností 90 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

- II. Odpůrce je povinen zaplatit navrhovatelce náhradu nákladů řízení ve výši 21.456 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci rozsudku k rukám zástupce navrhovatelky Mgr. Štěpána Holuba, advokáta.

Odůvodnění:

1. Navrhovatelka se návrhem domáhala zrušení opatření obecné povahy vydaného odpůrcem dne 4. května 2022 pod č. j.: MC05/34406-1/2022/ODP/MM (dále také jako „**Opatření**“). Tímto opatřením bylo podle § 77 odst. 1 písm. c) a § 78 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (dále také jako „**zákon o silničním provozu**“), a vyhlášky č. 294/2015, kterou se provádějí pravidla na provozu na pozemních komunikacích, umístěno svislé a vodorovné dopravní značení na místní komunikaci K Homolce a demontováno dopravní značení stávající. Dopravní režim v ulici K Homolce se realizací projektu nezměnil, nadále zůstal jednosměrný.
2. Navrhovatelka v návrhu tvrdila dotčení na svých subjektivních právech, a to především tím, že v rámci provedené úpravy provozu na předmětném úseku místní komunikace K Homolce, kterou jako cyklistka při svých cestách využívá, došlo ke zrušení obousměrného provozu pro všechna vozidla a nebyla zavedena úprava umožňující jízdu cyklistů v obou směrech. Úprava stanovená Opatřením představuje nepřiměřený zásah do práva navrhovatelky na svobodu pohybu, práva na ochranu zdraví a práva na bezpečnou a plynulou dopravu na pozemních komunikacích.
3. Navrhovatelka tvrdila, že má trvalé bydliště v Praze 5 v blízkosti dotčené místní komunikace, tu přitom pravidelně při svých cestách na kole využívá. Vzhledem k tomu, že na předmětné komunikaci nebylo umožněno zavedení „cykloobousměrky“, je navrhovatelka nucena si při svých cestách, například při cestě do Radotína, prodloužit trasu ulicí K Lochkovu a následně využít přilehlou ulici Do Chuchle. Tyto ulice jsou však obousměrné, a tak nejenže dochází k prodloužení trasy navrhovatele, nýbrž je také snížena její bezpečnost. Jednosměrný úsek ulice K Homolce je méně frekventovaný, a tak by bylo pro navrhovatelku bezpečnější, kdyby jej mohla využít i při jízdě v opačném směru. Odpůrce však ve stanovení úpravy provozu, kterou byla jednosměrnost ulice K Homolce zavedena, její dopady na cyklisty nezohlednil, a cyklisté jsou tak nyní nuceni využívat k cestě v opačném směru ulice K Lochkovu a Do Chuchle. Odpůrce se s námitkami navrhovatelky v Opatření řádně nevypořádal, z tohoto důvodu je nepřezkoumatelné. Podle navrhovatelky Opatření neobstojí ani z pohledu kritéria zákonnosti a proporcionality. Navrhovatelka dále namítla, že z Opatření není zřejmé, jaká úprava byla fakticky přijata, neboť některé svislé dopravní označení je v grafické části znázorněno šedivou barvou, přitom se dle vysvětlivek jedná o označení, které bude přijato v budoucnu. Úpravu, která neprošla řádným procesem schvalování, však přijmout nelze, zároveň není jasné, jaké rozhodnutí bylo opatřením ve vztahu k ulici K Homolce přijato.
4. Odpůrce ve vyjádření k návrhu s argumentací navrhovatelky nesouhlasil. Předně namítl nedostatek aktivní legitimace navrhovatelky. Přímo v odůvodnění Opatření je totiž uvedeno, stávající dopravní režim v předmětné části ulice K Homolce (tj. jednosměrný provoz) se vydáním Opatření nikterak nezměnil. Jedná se přitom o dosavadní letitý režim jednosměrnosti, který je v daném místě prokazatelně zaveden po mnoho let (minimálně od roku 2009, jak je patrné z veřejně dostupných zdrojů). Vydáním Opatření bylo pouze umísťováno nové dopravní značení jako náhrada dosavadního (za účelem zpřehlednění dopravní situace a zvýšení bezpečnosti provozu), a to v rámci stavebních úprav

komunikace K Homolce spočívajících v rekonstrukci vozovky a vjezdů, doplnění částí chybějících chodníků (konkrétně se jednalo o realizaci stavby č. 0050 TV Slivenec, etapa 005 Komunikace Slivenec). Vydané Opatření tak lze označit za technikálii, která dosavadní dopravní režim nemění.

5. Z pohledu navrhovatelky tedy nenastala žádná faktická změna, nemohou tak ani nastat důsledky, na základě kterých by bylo zasaženo do jejích práv. Nepodložená tvrzení navrhovatelky o údajném zrušení obousměrnosti provozu na jednosměrnost (z čehož navrhovatelka odvozuje údajné zásahy do svých práv) nejsou pravdivá. Odpůrce v této souvislosti odkázal na judikaturu správních soudů, která konstantně dovozuje, že v situacích, kdy nelze dovodit příčinnou souvislost mezi změnou, kterou opatření obecné povahy zavádí, a jejími možnými důsledky pro navrhovatele, navrhovatel aktivní věcnou legitimaci postrádá (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. května 2018, č. j. 10 As 336/2017 - 46). Odhlédl-li odpůrce od absence aktivní legitimace navrhovatelky, konstatoval, že opatření nijak neomezuje svobodu pohybu navrhovatelky a zájem na bezpečnosti provozu respektuje.
6. Navrhovatelka v replice k vyjádření odpůrce odmítla názor, že k podání návrhu na zrušení Opatření není aktivně věcně legitimována. Ke zkrácení jejích práv došlo bezdůvodným nezavedením cykloobousměrnosti v ulici K Homolce, čímž došlo k zásahu do jejího práva na svobodu pohybu a na ochranu zdraví, byl také porušen princip bezpečné a plynulé jízdy chráněný zákonem o silničním provozu. Z vyjádření odpůrce by mohlo vyplývat, že Opatření nezavedlo žádné nové svislé a vodorovné dopravní značení a původní dopravní značení bylo pouze obnoveno novým, totožným. Pokud by tomu tak opravdu bylo a dopravní režim a dopravní značení nebylo Opatřením nikterak měněno, nebyl by ani dán důvod pro vydání Opatření. Z návrhu Opatření ani ze stanovení Opatření však takový závěr jasně patrný není a vzhledem k tomu, že proběhl celý proces vydání opatření obecné povahy, lze dovodit, že dopravní značení Opatřením změněno bylo. Otázka, zda dopravní režim existoval v ulici K Homolce již v minulosti, není v souvislosti s aktivní věcnou legitimací relevantní. Vydání Opatření poskytlo navrhovatelce v souladu s § 172 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „**správní řád**“) možnost se k dopravnímu režimu v ulici K Homolce vyjádřit. Pokud by bylo v rámci hodnocení aktivní věcné legitimace posuzováno, zda některý aspekt úpravy provozu již v daném místě existoval, a tato otázka by měla vliv na posouzení aktivní věcné legitimace, přestal by mít celý proces vydávání opatření obecné povahy a v něm zakomponované prostředky ochrany práv smysl.
7. Při jednání účastníci řízení setrvali na svých procesních stanoviscích a argumentaci. Soud provedl důkazy předložené navrhovatelkou a odpůrcem, a to článek „*Cykloobousměrky jsou pro cyklisty bezpečné. Tvrdí to data z pražských ulic*“ a plánec cesty s vyznačenou trasou z ulice K Homolce do ulice Do Chuchle (předloženy navrhovatelkou) a fotografie místní úpravy provozu v ulici K Homolce z let 2009 a 2019, obrazové znázornění situace na mapě a satelitním snímku a plánec s vyobrazením trasy začínající v křížení ulic K Homolce a Do Chuchle s cílem v ulici xxx (předloženy odpůrcem). Z důkazů má soud za prokázané, že provoz v ulici K Homolce byl před úpravou provedenou Opatřením jednosměrný, ostatní skutečnosti z důkazů se podávající pro věc s ohledem na níže uvedené závěry soudu o nepřezkoumatelnosti Opatření pro nedostatek důvodů relevantní nebyly.
8. Městský soud v Praze se nejprve zabýval tím, zda jsou splněny všechny zákonné podmínky pro to, aby mohl přistoupit k věcnému projednání návrhu.

9. Na prvním místě je třeba uvést, že včasným návrhem napadené Opatření je opatřením obecné povahy, neboť se jím stanoví místní úprava provozu na pozemních komunikacích, která zakládá pro účastníky provozu odlišné povinnosti, než by měly být podle obecné zákonné úpravy provozu na pozemních komunikacích (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008 - 100, č. 1794/2009 Sb. NSS, ze dne 4. 5. 2011, č. j. 9 Ao 2/2011 - 53, ze dne 4. 12. 2014, č.j. 1 As 122/2014 - 51, či ze dne 23. 2. 2016, č. j. 7 As 296/2015 - 56), a to nejen z hlediska svého obsahu, ale též z hlediska formy (§ 77 odst. 5 zákona o silničním provozu).
10. Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. je *návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.*
11. Podmínka aktivní legitimace navrhovatele je v případě návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dána „tvrzením o zkrácení na svých právech opatřením obecné povahy“. Naplněním této podmínky se již v rámci své rozhodovací činnosti zabýval Nejvyšší správní soud. Ze stěžejních závěrů, které lze obecně vztáhnout též na řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, jímž se stanoví místní úprava provozu, lze poukázat na následující závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu obsažené v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č.j. 1 Ao 1/2009 - 120 „*Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Nestačí tedy, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucího k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry. (...) Bude-li již z obsahu samotných tvrzení navrhovatele (doplněných případně postupem podle § 37 odst. 5 věty první s. ř. s.) patrné, že i kdyby byla pravdivá, nemůže být navrhovatel (zejména pro povahu věci nebo jinou zcela zjevnou skutečnost) ve své právní sféře opatřením obecné povahy dotčen, je na místě odmítnout návrh jako nepřipustný podle § 46 odst. 1 písm. c) s.ř.s. (...) Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení.*“
12. Městský soud se tedy v první řadě zabýval tím, zda navrhovatelka uvedla plausibilní tvrzení o dotčení na svých hmotných právech.
13. Opatřením obecné povahy bylo umístěno svislé a vodorovné dopravní značení na místní komunikaci K Homolce a demontováno dopravní značení stávající, přičemž navrhovatelka je cyklistkou, která je povinna takové značení respektovat. V daném případě byla stanovena regulace místního provozu na pozemní komunikaci, kterou navrhovatelka jako cyklistka využívá, přičemž stanovená regulace se jejích práv neumožněním užití komunikace v obou směrech dotýká. Její tvrzení o zkrácení na právech vyplývající již jen z povinnosti účastníka silničního provozu dodržovat a respektovat provedenou úpravu tak zakládá její aktivní procesní legitimaci. Ve vztahu k aktivní věcné legitimaci je zásadní existence příčinné souvislosti mezi provedenou úpravou a dotčením práv navrhovatelky, je

tedy na místě rovněž uzavřít, že na základě výše uvedeného skutkového stavu navrhovatelce svědčí i aktivní legitimace věcná.

14. Aktivní legitimace navrhovatelky je mezi účastníky řízení sporná. Odpůrce dovozuje absenci aktivní legitimace navrhovatelky z faktu, že místní úprava provozu zůstala v důsledku opatření obecné povahy nadále jednosměrná, tedy fakticky se na právech a povinnostech navrhovatelky ničeho nezměnilo. V tomto ohledu odpůrce odkázal na závěry soudní judikatury.
15. Soud dává odpůrci za pravdu, že judikatura správních soudů v konkrétních případech váže dotčení právní sféry navrhovatele na změnu stavu, k níž opatřením obecné povahy došlo. Otázkou je, zda lze na základě judikатурních závěrů dospět výlučně k závěru, že změna stavu je nezbytným projevem opatření obecné povahy ve sféře navrhovatele, a rozhodný je proto zásadně pouze rozdíl mezi právní pozicí navrhovatele před vydáním opatření obecné povahy a po jeho vydání.
16. Právní pozici navrhovatele před a po vydání opatření obecné povahy z pohledu zkrácení jeho práv judikatura správních soudů v mnoha případech považuje za klíčovou. Za dotčení na právech podle judikatury Nejvyššího správního soudu nelze považovat např. situaci, kdy nové funkční využití pozemku zavedené změnou územního plánu nic nemění na jeho dosavadním funkčním využití (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2010, č. j. 3 Ao 3/2010 - 48 v němž soud uzavřel „*Nejvyšší správní soud posuzoval předmětný návrh na zrušení části opatření obecné povahy z hledisek shora uvedených. Vzal v úvahu, že z hlediska navrhovatele změnou územního plánu nedošlo k ničemu jinému, než ke změně funkčního využití předmětného pozemku z izolační zeleně na rekreační zeleň. Z této skutečnosti je zjevné, že navrhovatel jako vlastník předmětného pozemku nemůže být touto změnou zkrácen na svých právech. Soud tedy návrh odmítl proto, že byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.)*“ či na jeho stávajícím faktickém užívání“. K obdobnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17, v němž konstatoval „*Opatření obecné povahy neukládá navrhovatelce, aby omezila či upustila od činností dosud vyvíjených v daném areálu. Opatření obecné povahy se tedy nedotklo práv navrhovatelky tím, jaký způsob využití stanovilo pro pozemky v jejím vlastnictví. V tomto směru se tedy územní plán negativně nepromítl v právní sféře navrhovatelky. Nejedná se totiž o případ změny funkčního využití pozemku oproti faktickému stavu před vydáním opatření obecné povahy, nebo o vymezení veřejně prospěšné stavby na pozemcích navrhovatelky*“. V rozsudku ze dne 24. 10. 2013, č. j. 4 AOs 3/2013-33, Nejvyšší správní soud odkázal na rozsudek ze dne 20. 1. 2010, č. j. 1 Ao 3/2009-82 (v němž soud konstatoval absenci aktivní věcné legitimace navrhovatelů, neboť neshledal dotčení na vlastnickém právu navrhovatelů, a to na základě porovnání způsobu využití parcely v původním územním plánu a ve změně územního plánu, když shledal, že napadená změna územního plánu na dosud existujícím stavu nic nezměnila), a za klíčovou považoval rovněž existenci změny místní úpravy provozu na pozemních komunikacích.
17. Relevantně pak odpůrce odkazuje i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2018, č. j. 10 As 336/2017, v němž soud rovněž odkázal na výše uvedený rozsudek sp. zn. 1 Ao 3/2009 a konstatoval, že „*aktivní věcná legitimace je spojena s otázkou důvodnosti podaného návrhu; zkoumá se a prokazuje až v řízení o věci samé. O ní je také meritorně*

rozhodováno. Dále je třeba uvést, že aktivní věcná legitimace navrhovatelé chybí zejména tehdy, pokud nelze nalézt příčinnou souvislost mezi změnou provedenou opatřením obecné povahy a možnými důsledky, které namítá jako dotčení na jeho veřejných subjektivních právech (srov. např. rozsudek ze dne 20. 1. 2010, čj. 1 Ao 3/2009-82, věc městyš Polešovice, bod 39). Pokud taková příčinná souvislost chybí, je na místě návrh zamítnout.

18. Soud i přes výše uvedené judikaturní závěry nedospěl k závěru, že aktivní legitimace je výlučně spjata s existencí změny stavu opatřením obecné povahy provedené. Předně soudní řád správní v § 101a odst. 1 spojuje aktivní legitimaci se zkrácením navrhovatele na jeho právech opatřením obecné povahy, o existenci změny poměrů ve sféře navrhovatele však nehovoří. Zkrácení na právech je tedy otázkou existence dopadů provedené úpravy do právní sféry navrhovatele v okamžiku vydání konkrétního opatření obecné povahy. Právě k tomuto okamžiku je nutné vždy znovu posuzovat, zda dopady do sféry navrhovatele takové opatření obecné povahy vykazuje. V opačném případě (s argumentem, že stav zůstává v důsledku nově přijatého opatření obecné povahy neměnný) by byl popřen samotný proces přijímání opatření obecné povahy, veškeré námitky či připomínky by byly zcela obsoletní a účastníci tohoto procesu by byli jeho pouhými diváky bez reálné možnosti na prováděnou úpravu dopadající do jejich sféry (do budoucna upravující jejich práva a povinnosti) reagovat.
19. Rovněž je obtížné pojem změna stavu vůbec definovat. Samotný účastník procesu přijímání opatření obecné povahy by byl povinen posoudit nikoliv dopad opatření obecné povahy do jeho práv a povinností, jak předpokládá zákon, nýbrž leckdy složité dovozovat, zda se již jedná o změnu jeho předchozích práv a povinností či nikoliv. Díky nejasné hranici vymezující tento pojem pak hrozí, že přístup k řešení otázky, zda změna ve sféře účastníka řízení oproti dřívější úpravě nastala, bude zcela arbitrární.
20. Soud proto dospěl k závěru, že každé konkrétní (nově) vydané opatření obecné povahy do sféry dotčených osob zasahuje svým vlastním jedinečným způsobem, přičemž proti takovým jedinečným dopadům konkrétního opatření obecné povahy mohou dotčené osoby vždy brojít návrhem podle § 101a s. ř. s. Z výše uvedených důvodů proto soud dospěl k závěru, že přestože místní úprava provozu co do jeho jednosměrnosti oproti původnímu stavu změny nedoznala, je navrhovatelka ve věci procesně i věcně aktivně legitimována.
21. Městský soud v Praze tedy následně přezkoumal napadené opatření obecné povahy v intencích algoritmu, který v minulosti vymezil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, a vycházel z něj i ve své další judikatuře. Tento algoritmus sestává z pěti na sebe navazujících kroků: 1) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; 2) přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání ultra vires); 3) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (procesní postup správního orgánu při vydávání opatření obecné povahy); 4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem (materiální kritérium); 5) přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality. Soud zároveň dodává, že tento algoritmus není využitelný plně a bez

dalšího, neboť podle § 101d odst. 1 s. ř. s. je soud při rozhodování v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části vázán rozsahem a důvody návrhu.

22. Navrhovatelka nevznesla návrhové body, jimiž by zpochybnila pravomoc odpůrce vydat napadené opatření obecné povahy, ani neargumentovala tím, že by odpůrce při vydání napadeného opatření obecné povahy překročil meze zákonem vymezené působnosti. Její návrhové body se týkaly toliko kroků 3 až 5 výše zmíněného algoritmu, jimi se tedy soud v rozsahu návrhových bodů zabýval.
23. Pod třetí krok algoritmu navrhovatelka podřadila nepřezkoumatelnost Opatření. Otázka přezkoumatelnosti opatření obecné povahy je spjata s jeho zákonností, neboť pouze přezkoumatelné opatření obecné povahy lze z pohledu jeho obsahu hodnotit. Dle § 173 odst. 1 správního řádu musí opatření obecné povahy obsahovat odůvodnění. Podle § 174 odst. 1 správního řádu pro dané řízení platí obdobně ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé. Přiměřeně lze použít i § 68 odst. 3 správního řádu, který stanoví, že v odůvodnění se uvedou důvody výroku, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Z judikatury Nejvyššího správního soudu přitom vyplývá, že i v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (§ 68 odst. 3 a § 174 odst. 1 správního řádu z roku 2004). Nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje jeho nepřezkoumatelnost. Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 - 136, konstatoval, že: „[j]e-li vydání opatření obecné povahy vázáno na splnění zákonných podmínek, mělo by být obsahem jeho odůvodnění též posouzení, zda byly tyto podmínky splněny“.
24. Podle § 172 odst. 4 správního řádu *k návrhu opatření obecné povahy může kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, uplatnit u správního orgánu písemné připomínky nebo na veřejném projednání ústní připomínky. Správní orgán je povinen se připomínkami zabývat jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění.*
25. Jakkoliv na vypořádání připomínek nejsou kladeny takové nároky jako na vypořádání námitek, je třeba je věcně přezkoumatelným způsobem vypořádat tak, aby bylo zřejmé, zda a z jakých důvodů byly či nebyly shledány důvodnými. Právo na věcné vypořádání připomínek přitom navrhovateli bezpochyby svědčí (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 85/2015 - 36). Vypořádat se odpůrce musí v odůvodnění opatření obecné povahy i se vznesenými připomínkami, přičemž nevystačí jen s obecnými závěry. Požadavky kladené na detailnost vypořádání by sice měly být úměrné relevanci, rozsahu a detailnosti připomínek (rozsudek Nejvyššího správního soudu z 15. 9. 2010, č. j. 4 Ao 5/2010 - 48, část VIII) a nepřezkoumatelnost nezpůsobí pouhý fakt, že odpůrce neodpoví na každou jednotlivou námitku či připomínku zvlášť (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, bod 460), nesmí však opomenout vypořádat žádný z podstatných aspektů vznesených připomínek (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2011 č. j. 9 Ao 3/2011-39).

26. V dané věci se jedná o opatření obecné povahy vydané podle § 77 odst. 1 písm. c) a § 78 zákona o silničním provozu a vyhlášky č. 294/2015 Sb. jímž byla stanovena místní úprava provozu na pozemních komunikacích spočívající v umístění svislého a vodorovného dopravního značení na místní komunikaci K Homolce a demontováno dopravní značení stávající dle přiložené situace, která je nedílnou součástí tohoto ustanovení (jedná se o mapku relevantního výseku komunikace s vyznačenou instalací dopravního značení).
27. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 10. 2020, č. j. 1 As 231/2020 – 58, k otázce posouzení náležitostí odůvodnění obdobného opatření obecné povahy uvedl, že: „ ... *pro posouzení tohoto opatření a naplnění požadavků na jeho odůvodnění je proto podstatné splnění zákonem stanovených podmínek obsažených v § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu, dle kterého platí, že dopravní značky, světelné a akustické signály, dopravní zařízení a zařízení pro provozní informace se smějí užívat jen v takovém rozsahu a takovým způsobem, jak to nezbytně vyžaduje bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích nebo jiný důležitý veřejný zájem. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře vyslovil, že smysl umístění dopravních značek nemůže být samoúčelný nebo šikanózní, ale naopak musí být racionální a opodstatněný některým z uvedených legitimních důvodů. Pokud takový důvod neexistuje, jedná se o dopravní značku umístěnou protizákonně (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008 - 100, č. 1794/2009 Sb. NSS). Při hodnocení souladu napadeného opatření obecné povahy s hmotným právem a se zásadou proporcionality je pak třeba posuzovat, zda jsou v přezkoumávaném opatření přesvědčivě vysvětleny důvody jeho přijetí a také nezbytnost rozsahu a způsobu užití dopravního značení, jak explicitně požaduje citovaný § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu (viz rozsudek NSS ze dne 26. 5. 2016, č. j. 7 As 39/2016 - 47).*“
28. V připomínkách navrhovatelka poukázala na dopravní režim v ulici K Homolce s tím, že navržená úprava nepovoluje obousměrnou jízdu pro cyklisty, přestože šířka komunikace takový režim podle technických předpisů umožňuje. Odkázala v tomto ohledu na ČSN 73 6110, dále pak na Technické podmínky TP 179 – Navrhování komunikací pro cyklisty, konkrétně na kapitolu 6.4.4.2 a kapitolu 7. Poukázala rovněž na judikaturu správních soudů, a to na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 4. 2020, č. j. 65 A 2/2020 - 172, z něhož citovala pasáž o bezpečnosti obousměrného provozu pro cyklisty v jinak jednosměrné ulici, dále na rozsudek Nejvyššího právního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008 - 100, týkající se proporcionality omezení osob dopravními značkami z pohledu zachování bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích. Rovněž navrhovatelka popsala logickým způsobem důsledky provedené úpravy na bezpečnost dopravy v dané lokalitě.
29. Soud konstatuje, že z odůvodnění opatření obecné povahy vyplývá, že bylo přijato v souvislosti s realizací projektu stavby č. 0050 TV Slivenec, etapa 005 komunikace K Homolce, přičemž jím bylo v této souvislosti umístěno svislé a vodorovné dopravní značení a demontováno dopravní značení stávající. V tomto ohledu je cíl Opatření zřejmý, není třeba jej nijak blíže definovat. Z Opatření je potom zřejmé, že se režim v této ulici nemění, nadále zůstává jednosměrný. Z Opatření lze tedy dovodit, že předchozí režim byl dopravním značením upraven stejně, přičemž původní (svislé) dopravní značení je vyměněno za nové. Zásadní vznesenou otázkou za daných okolností bylo zavedení obousměrného provozu pro cyklisty na základě argumentace navrhovatelky ve vznesených připomínkách.

30. Jak již soud uvedl výše, správní orgány nemají povinnost detailně vypořádávat každou dílčí námitku či tvrzení, resp. jak je uvedeno v bodě [9] odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 7. 2018, č. j. 7 As 150/2018 - 36, správní orgány „[n]emají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí. Takový postup shledal ústavně konformním i Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08: „Není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.“ (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014 - 43).“ Reakce na námitky či připomínky ovšem musí být konzistentní a v logických souvislostech se musí vypořádat s jejich podstatou. V dané věci navrhovatelka v připomínkách poukázala na judikaturu správních soudů, státní normy a technické podmínky, přičemž tyto připomínky byly pro věc navýsost relevantní. Odpůrce v odůvodnění Opatření konkrétně neuvedl, jak tyto připomínky věcně posoudil, oponoval jim pouze svým názorem, že podle jeho zkušeností by bylo zavedení cykloobousměrky nebezpečné, respektive k cestě lze použít přilehlé ulice. Z odůvodnění Opatření tedy není zřejmé, zda se odpůrce připomínkami v parametrech v nich uvedené věcné argumentace vůbec zabýval.
31. Jak je uvedeno výše, dopravní značky, světelné a akustické signály, dopravní zařízení a zařízení pro provozní informace se smějí užívat jen v takovém rozsahu a takovým způsobem, jak to nezbytně vyžaduje bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích nebo jiný důležitý veřejný zájem. Smysl umístění dopravních značek nemůže být samoúčelný nebo šikanózní, ale naopak musí být racionální a opodstatněný některým z uvedených legitimních důvodů. Pokud takový důvod neexistuje, jedná se o dopravní značku umístěnou protizákonně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008 - 100, č. 1794/2009 Sb. NSS). Při hodnocení souladu napadeného opatření obecné povahy s hmotným právem a se zásadou proporcionality pak musí být přesvědčivě vysvětleny důvody jeho přijetí a také nezbytnost rozsahu a způsobu užití dopravního značení, přičemž takové úvahy správního orgánu soud nahrazovat nemůže.
32. V technických podmínkách TP 179 - Navrhování komunikací pro cyklisty schválených Ministerstvem dopravy pod č. j. 98/2017-120-TN ze dne 17. 5. 2017 a účinných od 1. 6. 2017 (dále jen „**Technické podmínky**“) je definice cykloobousměrek obsažena, rovněž jsou v podmínkách upraveny základní parametry, které mají cykloobousměrky vykazovat, jak mají být označeny, a kde je vhodné takový režim provozu přijmout.
33. Ve smyslu jejich čl. 1.1 a 1.2 Technické podmínky shrnují pravidla a principy pro navrhování pozemních komunikací tak, aby byly bezpečné a komfortní také pro užívání jízdních kol. Vztahují se ke všem pozemním komunikacím (zejména komunikacím místním), podrobně specifikují jednotlivá opatření cyklistické infrastruktury a zásady jejich užití. Upřesňují požadavky řešení pozemních komunikací z hlediska cyklistického provozu, přičemž jsou určeny především pro projektanty a další profese související s procesem zadání, přípravy, schvalování a realizace zejména pozemních komunikací a

veřejných prostranství obecně. Zároveň Technické podmínky reagují na vývoj v oblasti cyklistické dopravy v posledních deseti letech v Česku, na rozvoj cyklistických opatření užívaných ve vozovce v provozu s motorovou dopravou a na stoupající význam užívání jízdního kola pro dopravu, zejména v rámci celkového strategického koncepčního přístupu k řešení udržitelné mobility ve městech. Technické podmínky vydalo Ministerstvo dopravy, které je ústředním orgánem státní správy ve věcech dopravy a odpovídá za tvorbu státní politiky v oblasti dopravy a v rozsahu své působnosti za její uskutečňování (§ 17 zákona č. 2/1969 Sb. o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky). Ministerstvo dopravy formou Technických podmínek navenek jednoznačně deklarovalo, jakým způsobem by měly být řešeny pozemní komunikace ve vztahu k cyklistickému provozu, takto deklarované principy, jakkoliv nejsou právním předpisem, tedy musí být při přijímání místní úpravy provozu na pozemních komunikacích nutně brány v potaz. Ministerstvo dopravy rovněž v technických podmínkách jednoznačně deklaruje, že souvisejícími právními předpisy jsou mj. zákon o silničním provozu, respektive vyhláška č. 294/2015 Sb. (viz čl. 1.3 Technických podmínek), tj. normy, které odpůrce při vydání Opatření aplikoval. Pokud tedy navrhovatelka své připomínky od konkrétních ustanovení Technických podmínek odvíjela, nutně na ně musel odpůrce věcně zareagovat, a to již jen s ohledem na výše popsany charakter Technických podmínek.

34. Nedostatečné jsou v tomto ohledu závěry odpůrce o možném nebezpečí při vzniku nenadálých situací spojených se zavedením nové úpravy provozu. I s takovými situacemi totiž Technické podmínky počítají a uvádí výčet opatření vhodných k jejich zamezení či zmírnění dopadů přijaté úpravy. Je tedy na místě připomínky vypořádat v širším kontextu v nich namítaných technických podmínek, nikoliv pouze argumentovat do jisté míry subjektivním názorem odpůrce na danou problematiku. Soud shrnuje, že pokud Technické podmínky pracují s kritérii zásadními pro úpravu komunikací pro provoz cyklistů a do jisté míry definují, jak má být k řešení takového provozu přistupováno, vyžadovaly navrhovatelkou vznesené připomínky na ně odkazující stanovisko odpůrce, z něž by bylo zřejmé, zda a jakým způsobem byly při vydání Opatření zohledněny.
35. Rovněž odůvodnění Opatření postrádá reakci na navrhovatelkou popsané konkrétní situace při použití jízdního kola v dané lokalitě z pohledu bezpečnosti provozu (druhý a třetí odstavec připomínek). Navrhovatelka konkrétně popsala, jak by zavedení obousměrného provozu pro cyklisty jejich pozici zlepšilo, z Opatření však není zřejmé, zda odpůrce v těchto souvislostech o věci vůbec uvažoval. Jeho konstatování, že „*není důvod pro významné omezení průjezdnosti dotčené oblasti pro cyklisty*“, připomínky nijak nevypořádává, navíc je nelogické, neboť takového omezení se navrhovatelka v připomínkách nedomáhala (domáhala se pravého opaku). Poukaz na možnost využít blízké komunikace K Lochkovu a Do Chuchle připomínku navrhovatelky, v níž počítá se zahájením či ukončením jízdy v ulici K Homolce fakticky nevypořádává.
36. Jde-li o technickou normu ČSN 73 6110, kterou navrhovatelka rovněž v připomínkách argumentovala, lze se ztotožnit s odpůrcem, pokud ve vyjádření k návrhu poukázal na fakt, že České technické normy nejsou obecně závazné. Nelze však zároveň pominout podstatu technických norem a důvod, proč jsou vydávány. Ve smyslu § 4 odst. 4 zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, České technické normy poskytují *pro obecné a opakované používání pravidla, směrnice nebo charakteristiky činností nebo jejich*

výsledků zaměřené na dosažení optimálního stupně uspořádání ve vymezených souvislostech. Navrhovatelce se tak mělo dostat v kontextu uplatněných připomínek alespoň odpovědi, proč jí odkazovaná ustanovení ČSN 73 6110 nejsou pro dosažení optimálního stupně uspořádání provozu (o které odpůrci nepochybně jde) relevantní. Ani v tomto ohledu však není zřejmé, zda a jak odpůrce připomínky navrhovatelky posoudil.

37. Rovněž opomenuty byly v připomínkách namítnuté závěry soudní judikatury, zejména pokud jde o bezpečnost provozu v cykloobousměrných komunikacích (rozsudek Krajského soudu v Brně, sp. zn. 65 A 2/2020). Závěry soudní judikatury se týkají otázek, které nutně řešil i odpůrce (viz jeho konstatování o vzniku potencionálně nebezpečných situací v důsledku zavedení cykloobousměrného provozu pro cyklisty), z odůvodnění Opatření však jeho stanovisko k závěrům namítaných soudních rozhodnutí zřejmé není.
38. Soud se neztotožnil s tvrzením navrhovatelky o neurčitosti Opatření. Z přiloženého plánu se přijetí jednosměrné úpravy provozu podává, zjevně je zřejmé i navrhovatelce, která byla schopna se proti Opatření dostatečně konkrétně vymezit. Lze rovněž dovodit, že dopravní značení vyvedené na přiloženém plánu v šedé barvě není značením Opatřením umístěným, soud však podotýká, že případné neurčitosti by zabránila konkretizace umístěného dopravního značení přímo ve výroku Opatření.
39. Městský soud v Praze je z výše uvedených důvodů nucen konstatovat, že pro výše popsané vady spočívající v nedostatečném odůvodnění Opatření nelze v soudním řízení na základě návrhových bodů posoudit jeho zákonnost ve čtvrtém kroku algoritmu, resp. jeho proporcionalitu v kroku pátém. Opatření je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Proto je soud podle § 101d odst. 2 s. ř. s. zrušil. Při úvaze, k jakému okamžiku Opatření zrušit (§ 101d odst. 2 s. ř. s.), soud zohlednil časovou náročnost řízení o vydání opatření obecné povahy podle § 77 zákona o pozemních komunikacích ve spojení s § 171 a násl. správního řádu. Lhůta 90 dnů od nabytí právní moci tohoto rozsudku (kterou ostatně navrhovala i navrhovatelka) se soudu jeví jako dostatečná.
40. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 soudního řádu správního, podle kterého má účastník, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem proti účastníkovi, který úspěch neměl. Náklady řízení navrhovatelky představují zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč, dále pak odměna za 4 úkony právní služby [§ 11 písm. a), d), g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů – tj. převzetí zastoupení, dvě písemná podání k věci samé (žaloba a replika) a účast při jednání soudu] v částce 3 100 Kč za jeden úkon, celkem 12 400 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb.] a náhradu hotových výdajů za čtyři úkony v částce 300 Kč za jeden úkon, celkem 1 200 Kč (§ 13 odst. 4 téže vyhlášky), tj. 13 600 Kč celkem. Zástupce navrhovatelky je plátcem daně z přidané hodnoty, a proto se s ohledem na § 57 odst. 2 soudního řádu správního náhrada zvyšuje o částku odpovídající této dani - o 21 % z částky 13 600 Kč, tj. o 2 856 Kč; celkem pak náklady řízení činí 21 456 Kč.

Poučení:

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

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

V Praze dne 24. října 2022

Mgr. Aleš Sabol
předseda senátu