



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Petra Černého, Ph.D., a soudců Mgr. Radima Kadlčáka a Mgr. Ladislava Vaško ve věci

navrhovatel: J. H., narozený X,
bytem X,
zastoupený JUDr. Alicí Kluzákovou, advokátkou,
sídlem Havlíčkova 1682/15, 110 00 Praha 1,

proti
odpůrci: Městský úřad Kadaň,
sídlem Mírové náměstí 1, 432 01 Kadaň,

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy „Stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích“ vydaném Městským úřadem Kadaň dne 25. 10. 2021, č. j. ODPK-38946/2021/Slu,

takto:

- I. Opatření obecné povahy „Stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích“ vydané Městským úřadem Kadaň dne 25. 10. 2021, č. j. ODPK-

38946/2021/Slu, **se zrušuje** uplynutím devadesátého dne po právní moci tohoto rozsudku.

- II.** Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovateli náhradu nákladů řízení ve výši 13 228 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Navrhovatel se návrhem podaným v zákonem stanovené lhůtě prostřednictvím své právní zástupkyně domáhal zrušení opatření obecné povahy ze dne 25. 10. 2021, č. j. ODPK-38946/2021/Slu, jímž byla stanovena místní úprava provozu na pozemních komunikacích v podobě doplnění dopravního značení na pozemní komunikaci v ulici Čsl. armády v Kadani z důvodu realizace plánované stavební akce „Stavební úpravy ul. Čsl. armády v Kadani“, a to dle přiložené a ověřené situace, která je nedílnou součástí předmětného opatření obecné povahy. Současně se navrhovatel domáhal toho, aby soud odpůrci uložil povinnost nahradit mu náklady řízení.

Návrh

1. V podaném návrhu navrhovatel nejprve stručně zrekapituloval dosavadní průběh dané věci. Následně uvedl, že svoji aktivní procesní legitimaci odvozuje od skutečnosti, že má v blízkosti dotčené pozemní komunikace, kterou pravidelně využívá při svých cestách na kole, trvalé bydliště, přičemž tak napadeným opatřením obecné povahy došlo k zásahu do jeho práva na svobodu pohybu, na ochranu zdraví, na příznivé životní prostředí a na bezpečnou a plynulou jízdu na pozemních komunikacích. K tomu navrhovatel doplnil, že zásah do poukazovaných práv spočívá zejména v tom, že z důvodu nezavedení obousměrného provozu cyklistů - cykloobousměrky v dotčeném úseku ulice Čsl. armády jsou cyklisté nuceni využít frekventovanější obousměrné ulice Čechova či Vrchlického, a jsou tedy více ohroženi jedoucími vozidly. Navíc dle navrhovatele dochází k bezdůvodnému prodloužení jeho trasy při cestě na kole, neboť tuto ulici může využít jen v jednom směru. Navrhovatel proto namítl zkrácení jeho subjektivních práv.
2. Následně navrhovatel odkázal na dikci § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), jakož i rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, a ze dne 15. 9. 2010, č. j. 4 Ao 5/2010-48, přičemž namítl, že napadené opatření obecné povahy neobsahuje žádné odůvodnění přijaté úpravy provozu. Z jeho obsahu totiž dle navrhovatele není patrné, o jaké stavební úpravy se v dotčené ulici bude jednat, kdy budou provedeny, v jaké fázi je stavební řízení, či zda ještě nebylo započato, a z jakého důvodu stanovil odpůrce právě přijaté dopravní značení ve spojitosti s budoucími stavebními úpravami. Dle navrhovatele mělo být v odůvodnění předmětného opatření obecné povahy uvedeno zejména, za jakým účelem je přijata místní úprava provozu na pozemních komunikacích, proč je stanovena právě tato úprava v kontextu hodnocení jiných možností, které odpůrce při jeho vydávání měl k dispozici, co plyne z jednotlivých podkladů pro vydání opatření obecné povahy, jak byly tyto podklady hodnoceny atp., což však odpůrce neučinil. Z odůvodnění napadeného opatření obecné povahy tak podle navrhovatele není vůbec zřejmé, proč bylo vydáno.
3. Navrhovatel též nesouhlasil s rozhodnutím o jeho připomínkách, které řádně uplatnil a které odpůrce pouze mechanicky odmítl, aniž by je podrobil dostatečnému odůvodnění. Ve své připomínce navrhovatel žádal umožnění obousměrného provozu cyklistů v předmětném úseku ulice Čsl. armády, a to pomocí dopravního značení E12a (k IP4b), E12b (k B2) a E13 (k IP10a), avšak v rámci vypořádání se s touto připomínkou odpůrce Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

argumentoval ohledně nemožnosti stanovení cyklostezky, tedy dopravního značení C8a. Odpůrce poté bez jakéhokoliv podkladu pouze uvedl, že „...u „*Knihkupectví u hradeb*“ nejsou dostatečné rozhledové podmínky, a v rámci obousměrného provozu cyklistů by zde mohlo docházet ke kolizním situacím.“ Dle navrhovatele by však i za situace, kdy by odpůrce doložil, že rozhledové podmínky nejsou skutečně dostatečné, bylo možné tuto potencialitu kolizní situace zhojit vodorovným dopravním značením oddělujícím pruh pro cyklisty a pruh pro automobily. Tímto řešením, a případnými jinými, se nicméně odpůrce vůbec nezabýval.

4. Pokud se odpůrce v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy též ztotožnil s vyjádřením vlastníka komunikace, které si k připomínkám navrhovatele a další osoby vyžádal, navrhovatel k tomu namítl, že dané vyjádření není právně závazné a závěry vlastníka komunikace nejsou ani ničím podloženy.
5. Navrhovatel následně poukázal na technické normy, přičemž zmínil bod 6.4 Technických podmínek - Navrhování komunikací pro cyklisty TP 179 z roku 2017, týkající se právě cykloobousměrek, v němž se mj. uvádí, že „v rámci zklidněných zón (pěší, obytné a cyklistické zóny a zóny 30) má být obousměrný provoz jízdních kol zajištěn automaticky a nerealizován případně pouze tehdy, pokud to v odůvodněných případech není možné nebo vhodné.“ Případnou odůvodněnou nevhodností cykloobousměrky se však odpůrce ve věci nikterak nezabýval. Nadto zde dle navrhovatele byla povinnost odpůrce postupovat v souladu s ČSN 73 6110 – Projektování místních komunikací k vyhlášce č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využití území, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“), neboť bylo stanovení úpravy provozu realizováno v souvislosti s realizací stavebních úprav předmětné místní komunikace. Povinnost postupovat podle této technické normy přitom dle navrhovatele vyplývá z § 194 písm. a) a § 169 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), který se vztahuje k § 20 odst. 5 vyhlášky č. 501/2006 Sb.
6. Ve výrokové části návrhu opatření obecné povahy pak bylo uvedeno, že úprava provozu spočívá v „*doplnění dopravního značení a současně v odstranění nebo posunutí stávajícího svíslého dopravního značení.*“ Výroková část samotného opatření obecné povahy má však odlišné znění a hovoří pouze o doplnění dopravního značení. Z grafické části opatření obecné povahy nicméně dle navrhovatele plyne, že dané opatření pouze nedoplňuje dopravní značení v předmětné ulici, ale především stávající dopravní značení odstraňuje či posouvá. Změna výrokové části návrhu opatření obecné povahy a nesoulad mezi výrokovou a grafickou částí stanovení jsou tak dle navrhovatele porušením procesního postupu při vydávání tohoto obecné a činí jej nezákonným.
7. Předmětné opatření obecné povahy je také dle navrhovatele v rozporu s články 14 odst. 1 a 31 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), jakož i se základním principem 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“), neboť nadbytečně zasahuje do jeho svobody pohybu, když se cesta cyklisty jedoucího z ulice Čsl. Armády do cyklistické prodejny a servisu na adrese Mírové náměstí 62, prodlouží o 700 m, přičemž též zcela rezignuje na zachování bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích, což má dopad i do práva na ochranu zdraví navrhovatele. Namítané opatření obecné povahy pak není podle názoru navrhovatele proporcionální, jelikož pouze zhoršuje bezpečnost cyklistů.

Vyjádření odpůrce k návrhu

8. Odpůrce k výzvě soudu předložil spisovou dokumentaci a písemné vyjádření k podanému návrhu, ve kterém úvodem popsal, že se jednosměrná ulice Čsl. armády nachází v historické části města Kadaň, přičemž je zde v pracovní dny hustý provoz a problém s parkováním. K tomu odpůrce vyjmenoval množství různých provozoven nacházejících se na dané ulici a zmínil, že vozidla zásobování mnohdy parkují i na chodníku, byť se toto jednání snaží městská policie postihovat. Odpůrce pak v posuzované věci vycházel zejména z faktu, že se v dotčeném místě jedná o starou zástavbu domů, resp. o ulici, ve které nelze s ohledem na její stavební dispozice silově uplatňovat požadavky technické normy ČSN 73 6110 a zřídit zde obousměrku pro cyklisty, neboť by zde mohlo docházet ke kolizím cyklistů s motoristy a chodci. Po zvážení veškerých okolností věci se proto odpůrce rozhodl připomínky navrhovatele zamítnout. Odpůrce též poukázal na vypracovaný generel cyklostezek a cyklotras města Kadaň, ke kterému měli občané možnost se vyjádřit, a který je postupně také naplňován. Problematický technický stav ulice Čsl. armády a dalších ulic v historickém centru byl však důvodem, proč tyto ulice nebyly do zmíněného generelu zařazeny. Předmětná ulice tak dle odpůrce nesplňuje podmínku přehlednosti a málo zatížené komunikace pro možnost zřízení cyklotrasy. Podle odpůrce pak navrhovatel v projednávaném případě nevzal do úvahy zásadní otázku, jak by se měl cyklista do protisměru ulice Čsl. armády dostat, když horní část ulice Čechova je jednosměrná a ulice Jana Švermy neprůjezdná. Dle tvrzení odpůrce tedy v této části chybí jakákoliv návaznost na okolní ulice.

Posouzení věci soudem

9. O návrhu soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), bez jednání, neboť účastníci řízení s takovýmto projednáním souhlasili.
10. Úvodem soud považuje za vhodné připomenout, že podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu platí, že *„[s]tánovení 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). Z této judikatury tedy zdejší soud při svém rozhodování vycházel.
11. 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.
12. 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 Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

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.

13. Nejprve se soud zabýval otázkou aktivní legitimace navrhovatele k podání tohoto návrhu a shledal, že tato podmínka byla splněna, neboť navrhovatel tvrdil, že byl napadeným opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech, neboť má v blízkosti dotčené ulice bydliště a jako cyklista se cítí dopravní situací na daném místě ohrožen (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120). Jeho tvrzení o zkrácení na právech, která vyplývají z povinnosti účastníka provozu na pozemních komunikacích dodržovat a respektovat novou místní úpravu, jsou tak možná. Od aktivní legitimace k podání návrhu, která je založena již pouhým tvrzením o dotčení práv, je poté třeba odlišovat otázku důvodnosti návrhu, která se odvíjí od toho, zda k tvrzenému dotčení práv skutečně došlo. Navrhovatel se přitom může úspěšně dovolávat výhradně dotčení svých vlastních práv, nikoliv práv třetích osob (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 AOs 1/2013-85). Pasivně legitimovaným v této věci je odpůrce, který napadené opatření obecné povahy vydal.
14. 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.
15. Úvodem se soud zaměřil na namítanou nepřezkoumatelnost výroku napadeného opatření obecné povahy, kterou navrhovatel spatřoval v nesouladu mezi jeho textovou a grafickou částí. K tomu soud předně konstatuje, že má-li být součástí výroku opatření obecné povahy náčrt či plánek, má správní orgán při formulaci výroku dvě základní možnosti: buď může tento náčrt či plánek přímo vtělit do vlastního výroku, nebo může ve výroku odkázat na samostatný dokument obsahující tento náčrt či plánek a vyslovit, že předmětný samostatný dokument tvoří nedílnou součást výroku opatření obecné povahy. Takový odkaz pak musí být zcela jednoznačný a srozumitelný tak, aby nevzbuzoval pochybnosti o tom, co ve skutečnosti tvoří výrok opatření obecné povahy (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2009, č. j. 1 As 55/2009-152, nebo ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17).
16. V nyní projednávané věci odpůrce v textové části výroku uvedl, že místní úpravu provozu na pozemní komunikaci stanovuje v ulici Čsl. armády v Kadani podle „*přiložené a ověřené situace*“, která je nedílnou součástí tohoto opatření obecné povahy, a to se stanovením tří podmínek. K napadenému opatření obecné povahy přitom byla připojena grafická část v podobě ověřeného plánu stávajícího a nového dopravního značení, včetně poznámek o zachování, posunu či zrušení stávajícího dopravního značení a umístění nového dopravního značení.
17. Podle názoru soudu nicméně napadené opatření obecné povahy trpí nepřezkoumatelností pro nesrozumitelnost, neboť ve svém výroku dostatečně nepopisuje, v čem konkrétně spočívá místní úprava provozu na pozemních komunikacích, kterou toto opatření obecné povahy stanovuje. Soud nepřehlédl, že grafická část sice obsahuje ověřený plán stávajícího a nového dopravního značení, z něhož lze do určité míry seznat, jaké změny dopravního značení napadené opatření obecné povahy přináší, nicméně tyto změny nejsou ve výroku (tj. textové a grafické části) dotčeného opatření obecné povahy, ani v jeho odůvodnění, slovně popsány. Podle názoru soudu pak není možné po adresátech předmětného opatření obecné povahy požadovat, aby při zjišťování toho, jakou místní

úpravu provozu odpůrce nově stanovil, prováděli test své pozornosti a citlivosti na detail formou nalézání blíže nespecifikovaných rozdílů, tedy aby v předmětném plánu zkoumali, co konkrétně a jakým způsobem se doplňuje či mění. Soud má tedy za to, že za daných okolností bylo povinností odpůrce uvést ve výroku opatření obecné povahy, vyjma prostého odkazu na „*přiloženou a ověřenou situaci*“, též slovní popis místní úpravy provozu tak, aby bylo najisto zřejmé, ve kterých konkrétních částech dotčené pozemní komunikace dochází ke změnám umístěním nového dopravního značení, popř. též k posunu stávajícího dopravního značení nebo jeho úplnému zrušení (či nahrazení), aby adresát opatření obecné povahy nemusel jednotlivé změny sám složitě vyhledávat, ba dokonce dovozovat, z plánu stávajícího a nového dopravního značení - tzv. „před“ a „po“ změně. Právě chybějící slovní popis místní úpravy provozu a nutnost hledat jednotlivé změny (bez bližšího určení) v plánu, byť tento tvoří součást napadeného opatření obecné povahy, způsobuje podle názoru soudu nesrozumitelnost jeho výroku.

18. V tomto ohledu je možno též poukázat na fakt, že samotný výrok dotčeného opatření obecné povahy byl ve výrokové části uvozen tak, že odpůrce jako příslušný silniční správní úřad „*vydává opatření obecné povahy pro stanovení místní úpravy provozu v podobě doplnění dopravního značení*“, ačkoliv se z odkazovaného plánu - tj. grafické části výroku - podávají také blíže nepopsané posuny stávajícího dopravního značení, jakož i v jednom případě jeho zrušení (resp. nahrazení), jak už bylo shora zmíněno. Tvzení o toliko „*doplnění dopravního značení*“ ve výrokové části napadeného opatření obecné povahy tak za nadepsané situace působí rovněž nejednoznačným dojmem, jenž podtrhuje závěr soudu stran nesrozumitelnosti výroku předmětného opatření obecné povahy.
19. Podle názoru soudu má náležitý slovní popis místní úpravy provozu na pozemních komunikacích v projednávané věci zásadní význam také z hlediska uplatňování práv dotčených osob. Soud připomíná, že podle § 172 odst. 1 věty první správního řádu platí, že návrh 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 obvodů se má opatření obecné povahy týkat, a vyzve dotčené osoby, aby k návrhu opatření podávaly připomínky nebo námítky.
20. Z citovaného ustanovení vyplývá, že připomínky a námítky se podávají k návrhu opatření obecné povahy, a 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 zároveň zdůrazňuje, že dotčené osoby nemohou uplatňovat jakékoliv připomínky nebo námítky, nýbrž výhradně připomínky či námítky vztahující se k návrhu opatření obecné povahy. To znamená, že pokud by odpůrce řádně a jednoznačně popsal, že se v daném případě jednalo toliko o doplnění nového dopravního značení IZ8a (tj. zóna s dopravním omezením nejvyšší dovolená rychlost 30 km/h a zóna parkoviště) v dotčené ulici, za současného zrušení (resp. nahrazení) jednoho stávajícího dopravního značení IZ8a, a to při zachování stávajícího dopravního značení ve zbylé části předmětné ulice, popř. blíže specifikoval toliko faktický posun toho kterého stávajícího dopravního značení, dal by dotčeným osobám jasně najevo, kam mohou cílit své připomínky a námítky. Takto jasně vymezený předmět řízení by poté mohl znamenat, že by připomínky přednesené návrhovatelem stran zřízení cykloobousměrky byly ve věci irelevantní, neboť by se zcela míjely s obsahem návrhu opatření obecné povahy. V řešeném případě by totiž za takové situace bylo naprosto zřejmé, že stávající dopravní značení týkající se jednosměrnosti provozu na dotčené pozemní komunikaci zůstalo beze změny

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

zachováno. Napadené opatření obecné povahy by tak za nadepsaného stavu v navrhovatelem namítaném rozsahu do jeho práv vůbec nemohlo zasáhnout, neboť by nijak neměnilo dřívější (resp. zachované) dopravní značení stanovující v předmětné ulici jednosměrnost provozu.

21. Vzhledem k argumentaci navrhovatele uplatněné v podaném návrhu, pak soud pro úplnost doplňuje, že žádná z norem tvořících ústavní pořádek České republiky přitom nezakládá právo na jízdu cyklistů po pozemních komunikacích v obou směrech. Skutečnost, zda je konkrétní pozemní komunikace pro cyklisty průjezdná pouze v jednom směru či v obou směrech, tudíž nemá naprosto žádnou souvislost se svobodou pohybu garantovanou čl. 14 odst. 1 Listiny, právem na ochranu zdraví plynoucím z čl. 31 Listiny, ani s právem na příznivé životní prostředí zakotveným v čl. 35 odst. 1 Listiny. V obou případech se totiž jedná o pozemní komunikaci, která není cyklistům zapovězena, neboť tito se po ní mohou pohybovat (byť v jednom směru chůzí) po celé její trase, a plně tak realizovat svobodu pohybu. Práva na ochranu zdraví a příznivé životní prostředí se navrhovatel v této souvislosti rovněž dovolává marně. V tom, zda je konkrétní pozemní komunikace pro cyklisty průjezdná pouze v jednom směru, nebo zda se jedná o cykloobousměrku, není dle soudu z hlediska obecného práva na ochranu zdraví a kvality životního prostředí žádný rozdíl. Na průjezdnost motorových vozidel danou ulicí tento fakt nemá žádný vliv, a jediný rozdíl tak lze shledat v tom, že v případě komunikace jednosměrné i pro cyklisty musí k jízdě v opačném směru tito využít jinou komunikaci (popř. tuto projít chůzí). V tomto směru rovněž nelze přehlédnout fakt, že podle čl. 41 odst. 1 Listiny je možno se práva uvedeného v čl. 31 a 35 Listiny domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí. To, jakým způsobem mohou účastníci silničního provozu, mezi které patří též cyklisté, užívat k jízdě konkrétní pozemní komunikaci, je tedy vždy dáno místní úpravou provozu, která vychází ze zákona o silničním provozu a prováděcích norem, přičemž je nutno brát v potaz též podmínky existující v dané lokalitě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2022, č. j. 7 As 116/2022-47).
22. Soud dále v návaznosti na tvrzení navrhovatele upozorňuje, že dle 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 pak způsobuje jeho nepřezkoumatelnost (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, a ze dne 5. 8. 2015, č. j. 2 As 195/2014-47). Na druhou stranu je však nutno zdůraznit, že nepřezkoumatelnost musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tedy jako nemožnost přezkoumat určitý úkon správního orgánu pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro který byl vydán (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76, jehož závěry se sice týkají rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., avšak lze úvahy o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí aplikovat rovněž na nepřezkoumatelnost opatření obecné povahy).
23. Odůvodnění opatření obecné povahy přitom nelze redukovat jen na vypořádání námitek či připomínek, které byly uplatněny ze strany dotčených osob a 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 zároveň uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008-100, smysl umístění dopravních značek nemůže být samoučelný nebo šikanózní,

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

ale naopak musí být racionální a opodstatněný některým z uvedených legitimních důvodů. Právě těmito okolnostmi se tedy měl odpůrce v procesu vydávání napadeného opatření obecné povahy zabývat a své závěry měl též 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 v ulici Čsl. armády v Kadani je stanovena z důvodu „realizace plánované stavební akce v rámci akce Stavební úpravy ul. Čsl. armády v Kadani“. V odůvodnění pak odpůrce zmínil toliko, že „jako příslušný silniční správní úřad ve smyslu § 124 odst. 6 zákona o silničním provozu obdržel dne 31. 8. 2021 od společnosti MESSOR s.r.o. žádost o stanovení místní úpravy provozu na pozemní komunikaci v ul. Čsl. armády v Kadani v místech dle doložené dokumentace tohoto opatření obecné povahy z důvodu plánované stavební akce vedení pod názvem Stavební úpravy ul. Čsl. armády v Kadani.“ Žádné jiné odůvodnění výroku napadené opatření obecné povahy neobsahuje.
25. Vzhledem k výše popsanému tak lze přisvědčit navrhovateli, že napadené opatření obecné povahy není prakticky vůbec odůvodněno. Jeho odůvodnění totiž obsahuje pouze zcela obecnou a neurčitou proklamaci, že nová místní úprava provozu trvalým dopravním značením byla stanovena z důvodu (blíže nespecifikované) realizace plánované stavební akce. Takovéto odůvodnění by však bylo možno použít pro jakoukoliv změnu dopravního značení naprosto kdekoliv, neboť nijak nevysvětluje, proč bylo třeba provést právě takové doplnění dopravního značení, popř. i faktický posun stávajícího dopravního značení a jeho částečné zrušení (resp. nahrazení), jak učinil odpůrce v napadeném opatření obecné povahy. Soud k tomu zároveň znovu upozorňuje na fakt, že umístění dopravních značek (nadto trvalé) nemůže být samoučelné, ale naopak musí být racionální a opodstatněné některým ze zákonných důvodů, což lze v odpůrcem tvrzeném důvodu toliko „realizace plánované stavební akce“ jen stěží nalézt či alespoň dovodit. Z obsahu spisové dokumentace (konkrétně ze souhrnné technické zprávy 7/2021 a ze sdělení odpůrce ze dne 25. 8. 2021) se přitom podává jen tolik, že se jedná o rekonstrukci komunikace, parkoviště a chodníků (stavební úpravu stávajících povrchů) včetně regenerace veřejného osvětlení. Soud tedy zdůrazňuje, že z předmětného opatření obecné povahy vůbec nevyplývá, proč je odpůrcem zvolené nové dopravní značení z jím uváděného důvodu „realizace plánované stavební akce“ (tj. bez jakéhokoliv navázání např. na hledisko bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích) lepší než to stávající.
26. Dle hodnocení soudu tak měl odpůrce v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy zřejmým způsobem uvést, za jakým legitimním účelem byla místní úprava provozu přijata, a to zcela konkrétně ve vztahu ke každému jednomu doplnění dopravního značení či změně stávajícího dopravního značení, pokud by toto bylo současně činěno. Dále měl odpůrce vyložit, proč byla stanovena právě tato místní úprava provozu (např. v kontextu hodnocení jiných relevantních možností), a současně měl popsat, co plyne z jednotlivých podkladů (dokumentace) 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 bez dalšího formuloval pouze tvrzení o tom, že ke stanovení místní úpravy provozu na pozemní komunikaci v ulici Čsl. armády v Kadani dojde toliko z výše uvedeného důvodu.
27. Soud tedy ve věci konstatuje, že pokud chtěl odpůrce stávající dopravní značení doplnit či změnit, bylo jeho povinností náležitě vysvětlit, co jej k takovému kroku vedlo a proč tuto změnu pokládá za racionální a stanovení nové místní úpravy provozu na pozemních

komunikacích považuje za odpovídající některému ze zákonem předepsaných důvodů uvedených v § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu.

28. Z výše popsanych důvodů se pak soud pro předčasnost a nadbytečnost již blíže nezabýval dalšími námitkami navrhovatele plynoucími z podaného návrhu, které směřují k vypořádání jeho připomínek uplatněných proti návrhu předmětného opatření obecné povahy, neboť jejich posouzení v případě plného vyhovění návrhovému petitu pozbývá smyslu. Soud totiž věc nevrací odpůrci k dalšímu řízení, ale napadené opatření obecné povahy zcela ruší. Bude-li poté chtít odpůrce místní úpravu provozu na pozemních komunikacích znovu stanovit, bude tak muset provést zcela nové řízení, v němž mohou být pořizovány též pro věc relevantní podklady, přičemž navrhovatel bude následně moci uplatnit i své připomínky.
29. Pouze pro úplnost tak soud v této souvislosti uvádí, že uplatnil-li navrhovatel k návrhu předmětného opatření připomínku podle § 172 odst. 4 správního řádu, tyto z hlediska práv účastníka řízení představují poněkud slabší nástroj ochrany ve vztahu k námitkám, o nichž je orgán vydávající opatření obecné povahy povinen rozhodnout, nicméně z toho nelze dovodit, že by bylo možné či snad správné se připomínkami zabývat toliko formálně a vypořádat se s nimi zcela obecnými frázemi, aniž by byla zohledněna jejich podstata a relevance. Jak přitom vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 9. 2010, č. j. 4 Ao 5/2010-48: *„Stanoví-li zákon správnímu orgánu povinnost zabývat se připomínkami jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění, musí být z tohoto aktu zřejmé, že správní orgán věnoval připomínkám náležitou pozornost, seznámil se s jejich obsahem a učinil z něj pro opatření obecné povahy nějaký závěr. Požadavky na podrobnost samotného vypořádání se s připomínkami pak budou záviset na jejich relevanci, rozsahu a detailnosti.“*
30. V nyní projednávané věci tudíž lze shrnout, že výrok napadeného opatření obecné povahy je nesrozumitelný (konkrétní místní úpravu provozu na pozemních komunikacích dostatečně nepopisuje a lze ji zjistit či toliko dovodit jen z plánu tvořícího grafickou část, což vytváří nepřiměřené nároky na adresáty tohoto správního aktu), přičemž jeho odůvodnění je již naprosto nedostatečné. To činí předmětné opatření obecné povahy dle hodnocení soudu nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost a pro nedostatek důvodů podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 101b odst. 4 téhož zákona.
31. Soud proto napadené opatření obecné povahy podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 101b odst. 4 téhož zákona pro vady řízení výrokem I. rozsudku zrušil. Soud přitom zdůrazňuje, že opakované změny místní úpravy silničního provozu vnímá jako velmi nežádoucí, a proto považuje za vhodné poskytnout odpůrci čas k tomu, aby mohl dané opatření obecné povahy vydat znovu, a to s úplným a řádně formulovaným výrokem a s náležitým odůvodněním podepřeným o dostatek pro věc relevantních podkladů. Soud proto napadené opatření obecné povahy zrušil až uplynutím devadesáti dnů od právní moci tohoto rozsudku, aby odpůrce případně mohl svá pochybení napravit, a nemuselo tak dojít k další změně místní úpravy provozu v dotčené lokalitě.
32. Jak už bylo shora zmíněno, ostatními argumenty navrhovatele se soud aktuálně nezabýval, neboť výsledkem řádného procesního postupu by mohly být i jiné závěry, které soudu nepřísluší jakkoliv předjímat. Za dané situace tak soud ve věci neprovedl ani důkaz listinami označenými navrhovatelem v návrhu, konkrétně Technickými podmínkami - Navrhování komunikací pro cyklisty TP 179 z roku 2017, Českou technickou normou - Projektování místních komunikací ČSN 73 6110 z roku 2006, Obrazovým znázorněním

situace v dané lokalitě a článkem ze serveru „Čistou stopou Prahou“, neboť by to bylo nyní zcela nadbytečným.

33. O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Navrhovatel měl ve věci plný úspěch, a proto soud výrokem II. rozsudku uložil procesně neúspěšnému odpůrci povinnost zaplatit mu do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení ve výši 13 228 Kč. Náhrada se skládá ze zaplaceného soudního poplatku za návrh na zrušení opatření obecné povahy ve výši 5 000 Kč, z částky 6 200 Kč za dva úkony právní služby právní zástupkyně navrhovatele 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], z částky 600 Kč jako náhrady hotových výdajů advokáta [dva režijní paušály po 300 Kč podle § 35 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 13 odst. 1 a 4 AT] a z částky 1 428 Kč představující 21% DPH, kterou byla právní zástupkyně navrhovatele podle zvláštního právního předpisu povinna 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 (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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá 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 11. ledna 2023

JUDr. Petr Černý, Ph.D., v. r.
předseda senátu

