



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Václava Trajera a soudců JUDr. Martiny Vernerové a JUDr. Jiřího Derfla ve věci

navrhovatele: **JUDr. P. V.**, narozen X,
bytem X,
zastoupen JUDr. Kateřinou Koberovou, advokátkou,
sídlem Ovocný trh 12, 110 00 Praha 1,

proti

odpůrci: **Magistrát města Mostu**, odbor správních činností,
sídlem Radniční 1/2, 434 69 Most,

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy „Stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích“ vydaného Magistrátem města Mostu dne 2. 8. 2022 pod č. j. MmM/107411/2022/OSC/PP,

takto:

- I. Opatření obecné povahy „Stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích“ vydané Magistrátem města Mostu dne 2. 8. 2022 pod č. j. MmM/107411/2022/OSC/PP **se zrušuje** uplynutím čtyř měsíců od 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. 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

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

stanovené lhůtě se navrhovatel domáhal zrušení opatření obecné povahy „Stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích“ ze dne 2. 8. 2022 vydaným pod č. j. MmM/107411/2022/OSC/PP, jímž odpůrce stanovil místní úpravu provozu na místních a veřejně přístupných účelových komunikacích ve městě Most, spočívající v osazení nového svislého a vyznačení nového vodorovného dopravního značení a odstranění nebo přemístění stávajícího svislého či vodorovného dopravního značení, v přesné specifikaci a umístění dle vložené a orazítkované výkresové dokumentace.

Návrh

2. V návrhu navrhovatel předeslal, že byl napadeným opatřením obecné povahy dotčen na svých právech především tím, že v rámci dopravní úpravy změny přednosti v jízdě, označení parkování, vyznačení směru cyklostezky, přesunu parkovacích míst, omezení průjezdu, zklidnění situace a odstranění značení na účelové komunikaci města Most nebylo opatření obecné povahy vydáno v souladu se zákonem a není z něj zřejmé, jak má být úprava dopravního značení provedena. Podle navrhovatele představuje napadené opatření obecné povahy nepřiměřený zásah do jeho práva na svobodu pohybu, práva na ochranu zdraví a také do principu zajištění bezpečnosti účastníků dopravního provozu, který je chráněn zákonem č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“).
3. Navrhovatel konstatoval, že má trvalé bydliště v Chomutově a do města Most pravidelně jezdí za nákupy a návštěvami svých známých. Město Most je od jeho bydliště vzdáleno cca 25 km, tedy se jedná o trasu, kterou navrhovatel absolvuje velmi často i po práci, a to na kole nebo autem.
4. Navrhovatel uvedl, že se domáhá zrušení opatření obecné povahy z důvodu jeho zcela absentujícího odůvodnění, které má za následek jeho materiální nepřezkoumatelnost, a tedy jeho nezákonnost. Nadto je dle navrhovatele předmětné opatření obecné povahy nepřezkoumatelné z důvodu jeho nesrozumitelnosti, kdy z něj jasně nevyplývá, kde by se přesně měla dopravní úprava nacházet. S odkazem na 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, navrhovatel namítal, že odpůrce zcela rezignoval na svou povinnost náležitého odůvodnění vyplývající z § 68 odst. 3 ve spojení s § 174 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Podle navrhovatele odpůrce neuvádí v napadeném opatření obecné povahy jediný podložený důvod, proč provedl změnu dopravního značení. Takový postup odpůrce svědčí dle navrhovatele o ignoraci zákonných podmínek pro vydání opatření obecné povahy, jelikož bez řádného odůvodnění dané úpravy nemůže napadené opatření obecné povahy z hlediska zákonnosti obstát. Navrhovatel má za to, že aby odpůrce v napadeném opatření obecné povahy splnil své zákonné povinnosti, měl minimálně uvést v odůvodnění skutečnosti, z nichž vycházel, a to 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 vydávání opatření obecné povahy měl k dispozici, co plyne z jednotlivých podkladů pro vydání opatření obecné povahy, jak byly tyto podklady hodnoceny aj., tedy řádné odůvodnění, které by umožňovalo přezkoumání důvodů pro vydání opatření obecné povahy. Tyto aspekty však dle navrhovatele předmětné opatření obecné povahy zcela postrádá.
5. Navrhovatel upozornil, že zaslal odpůrci dne 18. 7. 2022 připomínky k návrhu opatření obecné povahy ze dne 13. 6. 2022, č. j. MmM/088507/2022/OSC/PP, (dále jen

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

„připomínky“), ve kterých namítl, že návrh opatření obecné povahy „nemá přiloženou situaci“. Odpůrce reagoval na připomínky navrhovatele v podání ze dne 3. 8. 2022, ve kterém uvedl, že ve zmíněném návrhu opatření obecné povahy je písemný odkaz na možnost nahlédnutí do výkresové dokumentace dopravního značení, jež je k dispozici na odboru správních činností, po předchozí telefonické domluvě. Dle navrhovatele porušil odpůrce § 172 odst. 2 správního řádu, když u předmětného návrhu opatření obecné povahy nebylo uvedeno, o jaké opatření obecné povahy jde, a nebylo uvedeno, čímž zájmů se má opatření dotýkat.

6. Odpůrce dále dle navrhovatele nesplnil povinnost, aby návrh opatření obecné povahy včetně odůvodnění byl zveřejněn způsobem umožňujícím dálkový přístup. Dle navrhovatele sám odpůrce v reakci na připomínky přiznal, že dálkový přístup nezajistil, jelikož nebyla zveřejněna grafická část navrhovaného opatření obecné povahy, přičemž odpůrce zveřejnění grafické části nepřipustně nahradil odkazem na možnost nahlédnout po telefonické domluvě do grafické části v sídle odpůrce. Takový postup odpůrce byl dle navrhovatele nesprávný, jelikož bylo povinností odpůrce zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup navrhované opatření obecné povahy v plném rozsahu včetně jeho grafické části, k čemuž navrhovatel odkázal na shodný názor v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 Ao 6/2010-130.
7. Dle navrhovatele pochybil odpůrce nejen v tom, že nezveřejnil navrhované opatření obecné povahy v plném rozsahu způsobem umožňujícím dálkový přístup, nýbrž i v tom, že se odpůrce blíže nezabýval jeho výše zmíněnou připomínkou, že ze zveřejněné textové části návrhu opatření obecné povahy není patrná místní situace. Připomínka navrhovatele byla odmítnuta bez řádného, konkrétního a srozumitelného vysvětlení. I v této části je tudíž dle navrhovatele předmětné opatření obecné povahy nepřezkoumatelné.
8. Navrhovatel dále namítal rozpor s hmotným právem, konkrétně s Listinou základních práv a svobod a zákonem o silničním provozu. Navrhovatel tvrdil, že opatření obecné povahy nadbytečně zasahuje do jeho svobody pohybu zaručené článkem 14 Listiny základních práv a svobod, přičemž pro omezení svobody pohybu je potřeba mít dle odstavce 3 zákonný důvod, který v tomto případě chybí.
9. Dle navrhovatele opatření obecné povahy zasahuje do jeho práva na ochranu zdraví dle článku 31 Listiny základních práv a svobod, kdy odpůrce v opatření obecné povahy nijak nespecifikoval, jak budou změnou dopravního značení ovlivněni cyklisté vjíždějící do města Most.
10. Opatření obecné povahy není dle navrhovatele v souladu s ČSN 73 6110 a TP 179 (*Technické podmínky – Navrhování komunikací pro cyklisty*, vydané Ministerstvem dopravy, pozn. soudu). Navrhovatel se ale v připomínkách nemohl více k nesouladu vyjádřit, neboť návrh opatření obecné povahy byl nekonkrétní.
11. Navrhovatel konstatoval, že opatření obecné povahy neprojde testem proporcionality, neboť absence odůvodnění opatření obecné povahy zapříčinila, že není možné kritéria proporcionality posuzovat, když chybí jakékoliv informace v odůvodnění opatření obecné povahy.

Vyjádření odpůrce k návrhu

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

12. Odpůrce navrhl zamítnutí návrhu pro nedůvodnost, přičemž konstatoval, že napadené opatření obecné povahy řeší dopravní úpravy dle požadovaného a schváleného záměru dopravní komise Rady města Mostu, směřující ke zlepšení dopravní situace či zamezení nežádoucích dopravních jevů v konkrétně řešených lokalitách v Mostě. Cílem napadeného opatření obecné povahy je zlepšení dopravní situace, bezpečnosti a plynulosti silničního provozu.
13. Dle odpůrce nebyly k návrhu opatření obecné povahy od vlastníků nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy mohly být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, podány v souladu s § 172 odst. 5 správního řádu žádné námitky. Odpůrce obdržel pouze připomínky od navrhovatele, ve kterých bylo požadováno zveřejnění výkresové dokumentace konkrétních opatření. Navrhovateli bylo odpůrcem písemně sděleno, že ve vydaném návrhu opatření obecné povahy je písemný odkaz na možnost nahlédnutí do výkresové dokumentace dopravního značení, jež je k dispozici na odboru správních činností odpůrce po předchozí telefonické domluvě. Tato možnost nebyla ze strany navrhovatele nikdy využita.
14. Obsah odůvodnění opatření obecné povahy vychází dle odpůrce ze směřování formulace nadřízeného orgánu – Krajského úřadu Ústeckého kraje a obsahuje konstatování o doručení žádosti, odkaz na zákonnou oporu pro stanovení místní úpravy provozu, odkaz na souhlasné stanovisko Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Ústeckého kraje, dopravního inspektorátu (dále jen „dopravní inspektorát“), a důvod, proč, respektive za jakým účelem je opatření obecné povahy navrhováno, respektive schvalováno.
15. Odpůrce nesouhlasil s konstatováním navrhovatele, že byl omezen na svém právu svobody pohybu, neboť v rámci předmětné místní úpravy provozu jsou navrhována opatření směřující k zajištění bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, koordinace dopravy a dalších obdobných opatření. V případě akceptace navrhovatelova názoru o omezení jeho práv by odpůrce nebyl schopen jakýmkoliv způsobem koordinovat a řešit dopravní obslužnost a celkově silniční provoz na dotčeném území.
16. Odpůrce vyjádřil nesouhlas s tvrzením navrhovatele ohledně nedostatečného odůvodnění napadeného opatření obecné povahy, přičemž poukázal na skutečnost, že vycházel pouze z předložené výkresové dokumentace, která již byla schválena žadatelem, tedy statutárním městem Most, respektive dopravní komisí jakožto poradním orgánem Rady města Mostu a dopravním inspektorátem. Úloha odpůrce jakožto správního orgánu v dané věci místní úpravy provozu byla dle názoru odpůrce směřována na soulad s legislativními ustanoveními zákona o silničním provozu a vyhlášky č. 294/2015 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 294/2015 Sb.“) a technickými podmínkami TP 65 *Zásady pro dopravní značení na pozemních komunikacích*. Samotné zkoumání podstaty návrhu a hledání alternativních možností a způsobů není dle názoru odpůrce jeho úkolem za předpokladu, že se návrh jeví racionální.

Posouzení věci soudem

17. O návrhu soud rozhodl v souladu s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. bez jednání, neboť přistoupil ke zrušení napadeného opatření obecné povahy pro vadu řízení spočívající v nepřezkoumatelnosti napadeného opatření obecné povahy. Navíc ani k výzvě soudu ohledně konání jednání se žádný z účastníků nevyjádřil, že by konání jednání požadoval.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

18. Soud nejprve považuje za vhodné připomenout, že podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu platí, že „stanovení 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.
19. 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.
20. 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.
21. 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 v blízkosti dotčené oblasti bydlí a jako řidič automobilu a cyklista se cítí dopravní situací v dotčené oblasti omezen. 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. Navrhovatel se přitom může úspěšně dovolávat výhradně dotčení svých vlastních práv, nikoli práv třetích osob (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního řádu 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.
22. 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.
23. Nejprve se soud zaměřil na namítanou nepřezkoumatelnost napadeného opatření obecné povahy spočívající dle navrhovatele v nesrozumitelnosti napadeného opatření obecné povahy, kdy z něj dle navrhovatele není zřejmé, kde přesně by se měla úprava provozu nacházet.
24. 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

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

a srozumitelný tak, aby nevzbuzoval pochybnosti o tom, co ve skutečnosti tvoří výrok opatření obecné povahy.

25. V projednávané věci odpůrce ve výroku opatření obecné povahy uvedl, že místní úpravu provozu na pozemních komunikacích spočívající v osazení nového svislého dopravního značení a vyznačení nového vodorovného dopravního značení a odstranění nebo přemístění stávajícího svislého či vodorovného dopravního značení „*v přesné specifikaci a umístění dle vložené a orazítkované výkresové dokumentace*“ stanovuje na místních komunikacích a veřejně přístupných účelových komunikacích ve městě Most. Dále je ve výroku uvedeno, že „*místní úprava provozu bude provedena dle předloženého návrhu, který je nedílnou součástí vydaného stanovení.*“ Soud shledal, že ve výroku opatření obecné povahy není blíže specifikována vložená a orazítkovaná výkresová dokumentace ani návrh, dle kterého má být místní úprava provozu provedena. Odkazy na tyto dokumenty (výkresová dokumentace, návrh) nelze považovat za dostatečně určité, přičemž ani není jasné, zda návrhem a výkresovou dokumentací je míněno totéž, či se má jednat o rozdílné dokumenty. Nicméně z odůvodnění opatření obecné povahy plyne, že dne 13. 6. 2022 podal žadatel statutární město Most v zastoupení správce komunikací společnosti Technické služby města Mostu a.s. odpůrci žádost o stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích a že k předloženému návrhu vydal souhlas dopravní inspektorát. Součástí soudu předložené spisové dokumentace je zmíněná žádost o stanovení místní úpravy ze dne 13. 6. 2022, jejíž přílohou je protokol č. 5/2022 z místního šetření a ústního jednání dopravní komise Rady města Mostu konaného dne 30. 5. 2022 (dále jen „protokol č. 5/2022“). Zmíněný protokol obsahuje kromě textového popisu změn dopravního značení i situační plánky a fotografie. K napadenému opatření obecné povahy je jako jeho součást připojena stejná listina (protokol č. 5/2022), přičemž zmíněný protokol je zároveň uveden na konci napadeného opatření obecné povahy jako příloha. Jiné listiny k napadenému opatření obecné povahy, které bylo soudu předloženo odpůrcem spolu se spisovou dokumentací, připojeny nebyly. Lze proto usuzovat, že onou vloženou a orazítkovanou výkresovou dokumentací a oním návrhem je právě zmiňovaný protokol č. 5/2022, ve kterém je vyznačeno budoucí (plánované) dopravní značení na různých místech města Most. Soud tedy shledal odkaz na listiny, jež jsou součástí napadeného opatření obecné povahy, poněkud neurčitý, avšak na druhé straně je zjevné, že součástí napadeného opatření obecné povahy byl protokol č. 5/2022 zahrnující situační plánky a fotodokumentaci místní situace, přičemž na protokolu je razítko dopravního inspektorátu ze dne 8. 6. 2022 potvrzující odsouhlasení navrhovaných změn v protokolu dopravním inspektorátem. Na protokolu č. 5/2022 je zároveň razítko (digitální podpis) Ing. P. P. ohledně schválení předmětného dokumentu, kdy Ing. P. P. je uveden v záhlaví textové části napadeného opatření obecné povahy jako pracovník odpůrce vyřizující danou věc. Vzhledem k tomu, že k napadenému opatření obecné povahy byla připojena grafická část v podobě situačních plánek a fotodokumentace nového dopravního značení (součást protokolu č. 5/2022), soud dospěl k závěru, že zjištěný nedostatečný odkaz ve výroku napadeného opatření obecné povahy není sám o sobě dostatečným důvodem pro zrušení napadeného opatření obecné povahy.
26. Podle názoru soudu napadené opatření obecné povahy dostatečně určuje (svou grafickou částí), kde a jakým způsobem bude provedeno nové dopravní značení, přičemž je zřejmé, že se jedná o změny ve vodorovném a svislém dopravním značení na různých místech města Most. Soud podotýká, že situační plánky a fotodokumentace v protokolu č. 5/2022 jsou přehledné a je z nich na první pohled zřejmé, k jaké změně dopravního značení dochází. Situační plánky a fotodokumentace jsou doprovázeny stručným slovním popisem. Soud proto nepřisvědčil žalobní námitce, že by z napadeného opatření obecné povahy nebylo Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

zřejmé, kde se má nové dopravní značení nacházet. Skutečnost, že změna dopravního značení není slovně popsána ve výroku napadeného opatření obecné povahy, není dle názoru soudu vadou, jelikož v této konkrétní věci považuje soud situační plánky a fotodokumentaci ve spojení se slovním popisem v protokolu č. 5/2022 za dostatečně vysvětlující budoucí místní úpravu provozu.

27. Následně se soud zabýval žalobní námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného opatření obecné povahy spočívající v absenci dostatečného odůvodnění. Soud předně uvádí, že při hodnocení souladu napadeného opatření obecné povahy se zákonem a se zásadou proporcionality je třeba posuzovat, zda jsou v přezkoumávaném opatření přesvědčivě vysvětleny důvody jeho přijetí a také nezbytnost rozsahu a způsobu užití dopravního značení, a to zejména ve vztahu ke stávajícímu dopravnímu značení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2016, č. j. 7 As 39/2016-47). Základním předpokladem poskytnutí efektivní soudní ochrany právům účastníků řízení je totiž právě existence jeho řádného odůvodnění.
28. Soud po prostudování návrhem napadeného opatření obecné povahy zjistil, že napadené opatření zcela postrádá odůvodnění smyslu přijímané místní úpravy provozu na pozemních komunikacích, což v daném případě brání věcnému přezkumu a posouzení důvodnosti námitek navrhovatele (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136). Soud si je vědom, že tyto vady musí být takového charakteru, že vylučují jiný postup a rozhodnutí soudu než zrušení opatření obecné povahy (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84). Právě takové vady soud v projednávané věci shledal.
29. Podle § 173 odst. 1 správního řádu totiž opatření obecné povahy musí obsahovat odůvodnění. Z judikatury Nejvyššího správního soudu 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). Nedostatek důvodů opatření obecné povahy způsobuje jeho nepřezkoumatelnost. *„Je-li vydání opatření obecné povahy vázáno na splnění zákonných podmínek, mělo by být obsahem jeho odůvodnění též posouzení, zda byly tyto podmínky splněny“* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136). Pro posouzení napadeného opatření a naplnění požadavků na jeho odůvodnění je 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 samoučelný 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). 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.
30. Soud nepřehlédl, že odpůrce ve výroku napadeného opatření obecné povahy uvedl, že nová místní úprava provozu na pozemních komunikacích je stanovena *„z důvodu provedeného místního šetření ve věci stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích dle § 77* Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu, konaného na místech požadovaných změn dopravního značení.“ Takové vysvětlení považuje soud za zcela neurčitě a nedostatečné, neboť změnu úpravy provozu nelze odůvodňovat pouhým odkazem na provedené místní šetření a protokol z něj, nýbrž je třeba popsat konkrétní důvody přijetí jednotlivých změn dopravního značení. V odůvodnění napadeného opatření obecné povahy není citovaný výrok nijak odůvodněn a ke smyslu nové místní úpravy provozu není uvedeno v odůvodnění vůbec nic. Lze tedy přisvědčit navrhovateli, že napadené opatření obecné povahy není v uvedeném směru prakticky vůbec odůvodněno.

31. Soud se plně ztotožňuje s názorem navrhovatele, že odpůrce měl přinejmenším uvést, za jakým účelem byla místní úprava provozu přijata, a to zcela konkrétně ve vztahu k nově osazovanému dopravnímu značení. Dále měl odpůrce vysvětlit, proč byla stanovena právě tato místní úprava provozu v případném 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 (kromě protokolu č. 5/2022) odpůrce vycházel. Pokud statutární město Most podalo podnět ke stanovení místní úpravy provozu, soud předpokládá, že mělo kromě protokolu č. 5/2022 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.
32. Soud bral v úvahu skutečnost, že v protokolu č. 5/2022 je uvedeno 12 bodů ohledně jednotlivých změn dopravního značení na různých místech města Most, přičemž u každého bodu je slovní popis v rozsahu několika vět a situační plánek nebo fotografie. V protokolu č. 5/2022 bylo navrženo 11 změn (bodů) dopravního značení, zatímco jediná změna (bod č. 7) byla zamítnuta. Odpůrce napadeným opatřením obecné povahy s odkazem na protokol č. 5/2022 stanovil 11 bodů (změn) dopravního značení. Slovní popisy u jednotlivých bodů protokolu č. 5/2022 se týkají bližšího upřesnění místa a v některých případech je uveden i důvod, proč je změna dopravního značení prováděna. Soud konstatuje, že odpůrce sice deklaroval ve výroku napadeného opatření obecné povahy, že místní úprava provozu bude provedena dle předloženého návrhu (protokol č. 5/2022), který je nedílnou součástí napadeného opatření, což však nelze vykládat tak, že by údaje v protokolu č. 5/2022 uvádějící důvod změn dopravního značení z pohledu žadatele města Most mohly být automaticky v plném rozsahu brány jako součást odůvodnění napadeného opatření obecné povahy. Náležitosti odůvodnění opatření obecné povahy jsou vymezeny v § 68 odst. 3 správního řádu, přičemž své úvahy o smyslu změn dopravního značení měl odpůrce vtělit do odůvodnění napadeného rozhodnutí. Zmíněné úvahy odpůrce nelze nahradit údajem ve výroku napadeného opatření obecné povahy, že návrh změn dopravního značení (protokol č. 5/2022) je součástí napadeného opatření obecné povahy. Navíc odůvodnění změn dopravního značení v protokolu č. 5/2022 je pro účely odůvodnění napadeného opatření obecné povahy nedostatečné, jak bude vysvětleno v dalších bodech tohoto rozsudku.
33. Některé body protokolu č. 5/2022 neobsahují dostatečné slovní odůvodnění, ze kterého by bylo zřejmé, proč dochází ke změně dopravního značení. Například v bodě 8 protokolu č. 5/2022 ohledně přesunu parkovacích míst pro osoby s omezenou schopností pohybu a orientace v ulici U Stadionu není vysvětleno, z jakých důvodů k tomuto přesunu parkovacích míst dochází. V bodě 11 protokolu č. 5/2022, který se týká změny přednosti v jízdě na křižovatce ulic Sportovní a Nad Vinicí je uvedeno, že se jedná o návrh na změnu přednosti v jízdě „z důvodu zklidnění dopravy a zohlednění intenzity dopravy“. Takové odůvodnění je dle názoru soudu rovněž nedostatečné, když se lze pouze domýšlet, že snad

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

změna přednosti v jízdě zohledňuje situaci, kdy provoz na původně vedlejší komunikaci byl intenzivnější než na původně hlavní komunikaci, a proto dochází ke změně přednosti v jízdě. Řádné odůvodnění této změny by však měl provést odpůrce v napadeném opatření obecné povahy, k čemuž nedošlo.

34. Navíc je zřejmé, že v některých případech jsou v protokolu č. 5/2022 uváděna alternativní řešení, ke kterým se však odpůrce v odůvodnění napadeného opatření nijak nevyjadřuje. Například v bodě 4 protokolu, který se týká zklidnění dopravy v ulici Alej B. Němcové, se uvádí požadavek obyvatel na zajištění možnosti přecházení přes pozemní komunikaci, aby bylo vyznačeno dvojí vodorovné dopravní značení a jako další možnost je uváděn informativní radar. Odpůrce však dané možnosti v odůvodnění napadeného rozhodnutí nezvažuje. Obdobně v bodě 6 protokolu č. 5/2022 se uvádí, že na základě podnětů obyvatel je požadováno osazení dopravního zrcadla v ulici Skyřická na křižovatce s ulicí Dělnická pro zajištění rozhledu vpravo. Dále je uvedeno, že „*alternativní řešení spočívá ve vyznačení hranice křižovatky z možných vedlejších směrů pozemní komunikace, které doporučila komise dopravní*“. Soud konstatuje, že ani v tomto případě se odpůrce uvedenými alternativami nezabýval.
35. Pokud jde o odpůrcův argument, že samotné zkoumání podstaty návrhu a hledání alternativních možností a způsobů není dle názoru odpůrce jeho úkolem za předpokladu, že se návrh jeví racionální, soud uvádí, že odpůrce je orgánem (úřadem), který rozhoduje o vydání opatření obecné povahy a je na něm, aby posoudil důvodnost návrhu. Pokud se návrh jeví racionální, nenabízí se jednoduchá alternativní řešení a nejsou namítána jiná alternativní řešení, tak pochopitelně není třeba, aby odpůrce aktivně hledal a obsáhle odůvodňoval jiná potenciální řešení, nicméně je vhodné v odůvodnění uvést, zda jiná řešení byla zvažována, nalezena či navrhována v rámci připomínek (námitek) k návrhu opatření obecné povahy, a z jakých důvodů nebylo vybráno jiné řešení. Alespoň takovéto stručné posouzení by mělo být v odůvodnění předmětného opatření obecné povahy obsaženo, k čemuž však nedošlo.
36. 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.
37. Co se týče žalobní námitky, že grafická část návrhu napadeného opatření obecné povahy nebyla zpřístupněna veřejnosti způsobem umožňujícím dálkový přístup v souladu s § 172 odst. 2 správního řádu, soud konstatuje, že mezi účastníky bylo nesporné, že na úřední desce odpůrce byla zveřejněna pouze textová část návrhu opatření obecné povahy, přičemž grafická část (součást protokolu č. 5/2022) na úřední desce zveřejněna nebyla, a nebyla zveřejněna ani jiným způsobem umožňujícím dálkový přístup, a to navzdory připomínce navrhovatele, na které reagoval odpůrce pouze upozorněním, že ve vydaném návrhu opatření obecné povahy bylo obsaženo poučení pro veřejnost ohledně možnosti nahlédnout do grafické části v sídle odpůrce po telefonické domluvě.
38. Podle § 172 odst. 2 správního řádu „*není-li vzhledem k rozsahu návrhu možno zveřejnit jej na úřední desce v úplném znění, musí být na úřední desce uvedeno, o jaké opatření obecné povahy jde, čímž zájmu se přímo dotýká a kde a v jaké lhůtě se lze s návrhem seznámit. Úplné znění návrhu včetně odůvodnění však musí být i v takovém případě zveřejněno způsobem umožňujícím dálkový přístup*.“
39. Z výše citované právní úpravy je zcela evidentní, že textová i grafická část opatření obecné povahy musí být vždy zveřejněna způsobem umožňujícím dálkový přístup. Ke stejnému Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

závěru dospěla i judikatura, když například v rozsudku ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 Ao 6/2010-130, Nejvyšší správní soud uvedl: „*Ustanovení § 25 odst. 2 upravuje obecný postup správních orgánů při doručování rozhodnutí veřejnou vyhláškou; pro oznamování opatření obecné povahy je však určující zvláštní úprava obsažená v § 173 odst. 1 ve spojení s § 172 odst. 1 a 2, která umožňuje, aby bylo na úřední desce uvedeno pouze to, o jaké opatření obecné povahy jde, čímž zájmů se přímo dotýká a kde a v jaké lhůtě se lze s návrhem seznámit. Úplné znění návrhu včetně odůvodnění však musí být i v takovém případě zveřejněno způsobem umožňujícím dálkový přístup.*“ Soud konstatuje, že odpůrce zjevně nesplnil svou zákonnou povinnost zveřejnit návrh opatření obecné povahy v plném rozsahu způsobem umožňujícím dálkový přístup, tedy včetně grafické části, přestože na povinnost zveřejnění grafické části návrhu opatření obecné povahy byl výslovně upozorněn navrhovatelem. Zmíněné pochybení odpůrce mělo za následek ztížení možnosti navrhovatele i veřejnosti seznámit se s grafickou částí navrhovaného opatření obecné povahy, neboť navrhovatel i veřejnost by musely telefonicky kontaktovat odpůrce a domluvit se s ním na nahlédnutí do grafické části opatření obecné povahy a následně se dostavit k nahlížení do sídla odpůrce. V důsledku nesprávného postupu odpůrce došlo ke ztížení práva navrhovatele i veřejnosti uplatnit připomínky, resp. námitky k návrhu opatření obecné povahy. Postup odpůrce byl nezákonný, přičemž uvedená nezákonnost představuje další důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, neboť uvedené pochybení mohlo mít vliv na zákonnost samotného opatření obecné povahy.

40. K žalobní námitce, že se odpůrce řádně nezabýval písemně uplatněnými připomínkami navrhovatele, soud uvádí, že podle § 172 odst. 4 správního řádu platí, že „*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.*“ Soud shledal, že v připomínkách ze dne 18. 7. 2022 navrhovatel především poukázal na pochybení odpůrce spočívající v tom, že v rámci zveřejnění návrhu opatření obecné povahy nebyla zpřístupněna výkresová dokumentace způsobem umožňujícím dálkový přístup. Dále navrhovatel v připomínkách konstatoval, že bylo zasaženo do jeho práv tím, že nebyly naplněny některé kroky algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, pročez považuje navrhované opatření obecné povahy za nepřezkoumatelné. Soud shledal, že popsány připomínkami navrhovatele se odpůrce v napadeném opatření obecné povahy vůbec nezabýval, ačkoli bylo jeho povinností v souladu s výše citovaným § 172 odst. 4 správního řádu vypořádat se s připomínkami navrhovatele v napadeném opatření. Soud proto shledal žalobní námitku důvodnou, přičemž uvedené pochybení odpůrce způsobuje rovněž nepřezkoumatelnost napadeného opatření, a to v rozsahu vypořádání písemných připomínek navrhovatele.
41. Dále soud konstatuje, že odpůrce byl 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 potřebnosti), 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.
42. Pro úplnost soud dodává, že odpůrce ve vyjádření k návrhu naznačil důvody přijetí napadeného opatření obecné povahy, když uvedl, že napadené opatření obecné povahy Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

směřuje ke zlepšení dopravní situace či zamezení nežádoucích dopravních jevů v konkrétně řešených lokalitách v Mostě, přičemž cílem napadeného opatření obecné povahy je zlepšení dopravní situace, bezpečnosti a plynulosti silničního provozu. Soud uvádí, že zmíněné vyjádření odpůrce je obecné a neurčité, kdy navíc vyjádření odpůrce v soudním řízení není z povahy věci způsobilé nahradit odůvodnění napadeného opatření obecné povahy. Nedostatky odůvodnění opatření obecné povahy totiž nelze zhojit ve vyjádření k návrhu. (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71, publ. pod č. 3077/2008 Sb. NSS, nebo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, publ. pod č. 1566/2008 Sb. NSS).

43. Lze tedy shrnout, že napadené opatření obecné povahy je s ohledem na výše uvedené důvody nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 101b odst. 4 téhož zákona.
44. 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 zrušil. Soud zároveň zdůrazňuje, že považuje s ohledem na bezpečnost silničního provozu za velmi nežádoucí opakované změny místní úpravy silničního provozu, a proto soud poskytl 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 čtyř měsíců od právní moci tohoto rozsudku, aby mohl odpůrce svá pochybení napravit.
45. Dalšími argumenty navrhovatele se soud nezabýval, neboť výsledkem řádného procesního postupu odpůrce včetně náležitého provedení testu proporcionality by mohly být i jiné závěry, které soudu nepřísluší předjímat.
46. O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Navrhovatel měl ve věci plný úspěch, a proto soud 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 3 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 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). Připadne-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.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

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 1. srpna 2023

Mgr. Václav Trajer, v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.