



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudkyně Mgr. Heleny Konečné a JUDr. Martiny Kúchlerové, Ph.D., ve věci

navrhovatele: **M. Š.**
zastoupen JUDr. Kateřinou Koberovou, advokátkou
se sídlem Ovocný trh 12, 110 00 Praha 1

proti
odpůrci: **Městský úřad Náchod, IČ 00272868**
Odbor dopravy a silničního hospodářství
Masarykovo náměstí 40, 547 01 Náchod

v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy ze dne 9. 5. 2022, čj. MUNAC 39781/2022/DSH/JB

takto:

- I. Návrh se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Navrhovatel se svým návrhem domáhal zrušení opatření obecné povahy, které vydal odpůrce dne 9. 5. 2022 pod čj. MUNAC 39781/2022/DSH/JB (dále také jen „napadené opatření obecné povahy“ nebo „OOP“) a kterým určil místní úpravu provozu na pozemní komunikaci tak, že stanovil:

- na místních komunikacích 154c ul. Hronova a 155c ul. Strnadova v Náchodě - svislé dopravní značení 1 x IZ 6a (Pěší zóna) a 1 x IZ 6b (Konec pěší zóny) v ul. Strnadova u č. p. 56 na jednom sloupku; změna textu pod IZ 6a (Konec Pěší zóny) za IZ 6a a změna textu na „MIMO DOPRAVNÍ OBSLUHU PO-SO 6:30-18:00“ naproti č. p. 51 ul. Hronova; 1 x C 2e (Přikázaný směr jízdy přímo a vlevo) v ul. Hronova před křižovatkou s ul. Strnadova kat. území Náchod, a to umístěním trvalého dopravního značení dle grafického znázornění v příloze návrhu;

- odstranění 1 x C 2a (Přikázaný směr jízdy přímo) s DT č. E 13 s textem „MIMO DOPRAVNÍ OBSLUHY č. o. 164 a 312“ v ul. Hronova před Křižovatkou s ul. Strnadova a 2 x B 1 (Zákaz vjezdu všech vozidel v obou směrech) u č. p. 48 a 56 v ul. Strnadova kat. území Náchod.

II. Shrnutí obsahu návrhu

2. Navrhovatel za podstatu návrhu označil to, že vydaným OOP je dotčen na svých subjektivních právech především tím, že v rámci úpravy provozu na úseku místní komunikace Hronova a Strnadova byla zavedena pěší zóna bez výjimky pro pohyb na jízdním kole, což znemožnilo vjezd cyklistům na předmětné komunikace, kteří musí volit objízdné trasy po frekventovaných ulicích. Tím úprava stanovená OOP představuje nepřiměřený zásah do práva jeho a dalších obyvatel této oblasti na svobodu pohybu, do práva na ochranu zdraví a také do principu zajištění bezpečnosti účastníků dopravního provozu, který je chráněn zákonem o silničním provozu. Jeho připomínce ve věci přitom odpůrce bez dostatečného odůvodnění nevyhověl.
3. Navrhovatel uvedl, že se domáhá zrušení OOP i z důvodu jeho absentujícího odůvodnění, které má za následek jeho materiální nepřezkoumatelnost, a tedy jeho nezákonnost. Nadto se domáhá zrušení OOP z důvodu jeho nesrozumitelnosti, když z OOP jasně nevyplývá, kde by se přesně měla úprava nacházet.
4. Ke své aktivní procesní legitimaci k podání návrhu navrhovatel tvrdí, že byl opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech, neboť jím došlo k zásahu do jeho práva na svobodu pohybu, práva na ochranu zdraví a práva na bezpečnou dopravu na pozemních komunikacích. Části ulic, které jsou na základě OOP nově pěší zónou, využíval při průjezdu Náchodem při přepravě do Teplic nad Metují, kde je částečně organizována jeho školní výuka. Navrhovatel rovněž využívá jízdní kolo v rámci svých výletů, přičemž Náchod a jeho okolí jsou jeho oblíbenými výletními cíli.
5. Navrhovatel své námitky proti napadenému OOP rozčlenil do návrhových bodů ve smyslu algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, jak jej definoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, a který spočívá v pěti krocích. Navrhovatel nenamítá, že by odpůrce nebyl nadán pravomocí k vydání napadeného OOP, ani že by překročil meze zákonem vymezené působnosti ve smyslu prvního a druhého kroku uvedeného algoritmu. Odpůrce však dle jeho názoru při vydání OOP selhal v krocích následujících.
6. Dle navrhovatele selhal odpůrce konkrétně v kroku třetím (Procesní postup při vydání napadeného OOP), neboť napadené OOP neobsahuje žádné určité odůvodnění přijaté úpravy a odpůrce se nevypořádal s jeho připomínkami. S poukazem na § 68 odst. 3 a § 174 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, čj. 1 Ao 3/2008-136, a ze dne 15. 9. 2010, čj. 4 Ao 5/2010-48, připomněl, že jakékoliv opatření obecné povahy musí obsahovat náležité odůvodnění. Odpůrce na tuto povinnost v OOP

však zcela rezignoval, čímž je zatížil zcela zásadní vadou materiálně odpovídající nepřezkoumatelnosti, a proto je nutné jej jako nezákonné zrušit.

7. Navrhovatel zdůraznil, že napadené OOP neobsahuje žádné určité odůvodnění přijaté úpravy. V odůvodnění je pouze uvedeno, že z důvodu bezpečnosti není možné umožnit průjezd pěší zónou, protože někdy někde byly nějaké incidenty mezi chodci, cyklisty a motorovými vozidly. Odpůrce neuvádí jediný podložený důvod, proč provedl změnu, která je upravena v OPP. Odpůrce měl v odůvodnění minimálně uvést skutečnosti, z nichž vycházel, zejména za jakým účelem je přijata místní úprava provozu na pozemních komunikacích, proč je stanovena právě tato úprava v kontextu hodnocení jiných možností, které měl při vydávání OOP k dispozici, co plyne z jednotlivých podkladů pro vydání OOP, jak byly tyto podklady hodnoceny aj., tedy řádné odůvodnění, které by vedlo k přezkoumání důvodů pro vydání OOP – tyto aspekty však OOP zcela postrádá. Omezení nebo vyloučení cyklistů na pěších zónách má být krajním řešením, a pokud se tak má stát, má být toto řešení řádně odůvodněno, což se nestalo.
8. Navrhovatel poukázal na své připomínky k věci, v nichž uváděl, že svůj návrh opírá o Technické podmínky 179 Ministerstva dopravy (kap. 6.5.1), v nichž je uvedeno, že cyklistický provoz v pěších zónách má být vyloučen nebo časově omezen pouze výjimečně v odůvodněných případech. V odůvodněných případech je z důvodu bezpečnosti nebo orientace výjimečně přípustné usměrnit provoz jízdních kol pouze do koridorů veřejné dopravy; naznačit významný liniový průjezd zmenšeným piktogramovým koridorem pro cyklisty.
9. Navrhovatel dodal, že v připomínkách uvedl i návrh řešení, aby pod nově navrženou značku C2e byla přidána dodatková tabulka E13 „mimo kol“, na základě které by bylo umožněno cyklistům zahnout i směrem na Masarykovo náměstí. Ulice, které byly OOP dotčeny, mají dostatečnou šířku a k omezení cyklistů tedy není důvod. Připomínce navrhovatele odpůrce bez dostatečného odůvodnění nevyhověl. Ve svém odůvodnění pouze uvedl, že *z pohledu bezpečnosti silničního provozu není možné umožnit průjezd cyklistům touto pěší zónou a že bohužel při průchodech danou lokalitou zaznamenal několik incidentů mezi chodci, cyklisty a motorovými vozidly*. Navrhovatel k tomu namítl, že pokud zaměstnanec odpůrce zjišťoval stav, mělo být uvedeno, kdo jej prováděl, kdy, co se přesně stalo a na jakých místech, aby bylo rozhodnutí přezkoumatelné. Popis „zaznamenal několik incidentů“ je zcela neurčitý. Dle navrhovatele není možné nastavit nejtvrdší omezení, když bylo možné uvažovat případně o omezení částečném. Odpůrce ovšem své úvahy neuvedl, rozhodnutí řádně neodůvodnil, v důsledku čehož je rozhodnutí nejasné a nepřezkoumatelné.
10. Dále navrhovatel namítl, že v OOP je uvedeno, že značení Pěší zóna a Konec pěší zóny budou v ulici Strnadova u čp. 56. Není však zřejmé, kde má být označení umístěno. OOP obsahuje přílohu, která je nečitelná a lze si pouze domýšlet, kde má být značení umístěno. Odpůrce nemůže vydávat neurčitá rozhodnutí, která si občané musí sami vykládat a domýšlet jejich význam. Navrhovatel dodal, že adresní místo „Strnadova čp. 56, Náchod“ neexistuje. Možná byla myšlena adresa Masarykovo náměstí 56, Náchod. V OOP je dále uvedeno, že naproti čp. 51 ul. Hronova, bude změna textu značky na „MIMO DOPRAVNÍ OBSLUHU PO - SO 6:30 – 18:00“. Ani toto adresní místo neexistuje. Navrhovatel se domáhá zrušení OOP z důvodu jeho nesrozumitelnosti, kdy z OOP jasně nevyplyvá, jakou úpravu stanovuje.

11. Navrhovatel tedy postrádá konkrétní odůvodnění nejen samotného OOP a přijaté úpravy, ale rovněž i odůvodnění vypořádání jeho uplatněných připomínek. Odpůrce byl povinen uvést důvody k přijetí OOP, resp. důvody, které ho vedly ke změně stanovení provozu; podklady pro jeho vydání; úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení. Odpůrce se s připomínkami vypořádal značně nedostatečně.
12. Dle navrhovatele OOP selhává rovněž ve čtvrtém kroku soudního přezkumu. (Přezkum obsahu OOP z hlediska jeho rozporu se zákonem, tj. materiální kritérium rozporu s hmotným právem). Namítá rozpor s hmotným právem, konkrétně s Listinou základních práv a svobod a zákonem o silničním provozu, neboť tvrdí, že OOP 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. OOP zasahuje také do jeho práva na ochranu zdraví dle článku 31 Listiny základních práv a svobod, když jej aktuální úprava nutí při jeho cestách na kole využít více frekventované místní komunikace. Navrhovatel má za to, že napadené OOP zcela rezignuje na zachování bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích, jak tento požadavek plyne přímo z úpravy zákona o silničním provozu. Bezpečnost dopravy, jakožto základní princip na úseku této části státní správy, v sobě nutně zahrnuje i ochranu osob zúčastněných, tj. i cyklistů. Navrhovatel uvedl, že napadené OOP zkracuje jeho subjektivní právo tím, že znemožňuje použití jízdního kola k pohybu napříč městem Náchodem takovým způsobem, který by představoval rozumnou variantu k jinému dopravnímu prostředku.
13. Předmětné OOP je také v rozporu s články 14 odst. 1 a 31 Listiny a rovněž se základním principem zákona o silničním provozu. Z celého OOP je patrné, že odpůrce považuje právo na svobodný a bezpečný pohyb cyklistů za nepodstatné.
14. Dle navrhovatele selhává napadené OOP i v pátém kroku soudního přezkumu (Přezkum z hlediska jeho proporcionality, tj. kritérium přiměřenosti právní regulace). Navrhovatel rozčlenil hodnocení proporcionality napadeného OOP do 4 kritérií, a to na kritérium vhodnosti, potřebnosti, minimalizace zásahů a proporcionality v užším smyslu.
15. Dle navrhovatele OOP neprojde testem potřebnosti, neboť mohlo a nezvolilo bez odůvodnění jiný legislativní prostředek. K tomu poukázal na rozhodnutí MS v Praze čj. 8 A 66/2018-64, v němž byla řešena obdobná situace, když není třeba vjezd cyklistům zcela zakázat, ale je třeba řešit i jiné mírnější možnosti.
16. Dle navrhovatele OOP neprojde ani testem minimalizace zásahů, když úpravy bylo možné dosáhnout jinou a mírnější úpravou. K tomu poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2018, čj. 10 As 336/2017-46, a dodal, že v předmětné věci je třeba zkoumat, zda napadené OOP mohlo úpravu stanovit jinou nebo mírnější úpravou, např. časově omezit průjezd cyklistů než jej rovnou v celém rozsahu zakázat. Dle jeho názoru vydané OOP pouze zhoršuje bezpečnost cyklistů. Má-li být proporcionální, musí zohledňovat nejen potřeby chodců, ale také lidí, kteří se zde pohybují na kole.
17. Dle navrhovatele OOP dále neprojde testem proporcionality, neboť nepostupovalo cestou minimálního zásahu do práv navrhovatele, ale zvolilo nejvíce omezující zásah. V této souvislosti poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, v němž se tento soud vyjádřil k testu proporcionality v rámci přezkumu opatření obecné povahy.

18. Navrhovatel má zato, že z odůvodnění napadeného OOP není zřejmé, zda je OOP potřebné. Zásada proporcionality také nebyla dodržena, když omezit vjezd cyklistů na pěší zóny lze jen ve výjimečných případech, což v tomto OOP nebylo odůvodněno. Napadené OOP nemůže v testu proporcionality obstát také z důvodu, že zákazem vjezdu cyklistům došlo k většímu zásahu do práv navrhovatele, než je nezbytné. Z napadeného OOP není vůbec zřejmé, proč je vydáváno. Proto vydané OOP nevyhovuje ani testu proporcionality.
19. Navrhovatel uzavřel, že odpůrce při vydávání napadeného OOP nedodržel zákonem stanovené podmínky pro procesní postup při jeho vydávání. Zejména selhal ve třetím, čtvrtém a pátém kroku algoritmu pro soudní přezkum. Navrhl proto, aby soud napadené opatření obecné povahy zrušil a přiznal mu náklady řízení.

III. Vyjádření odpůrce k návrhu

20. Odpůrce ve svém vyjádření vyjádřil nesouhlas se zrušením OOP, dle jeho názoru je dostatečně odůvodněné a pro místní i srozumitelné. To dokládá příloha OOP s umístěním SDZ, ze které je jednoznačně zřejmé, kde a jaké značení bude umístěno. Dle jeho názoru OOP plní svůj účel, pro který bylo vydáno, navrhl proto zamítnutí návrhu.
21. Nejprve popsal předmětnou lokalitu, tj. že ulice Hronova, Hradební, Strnadova se nachází v samotném centru města Náchod. Ulice Hradební začíná na křižovatce ulic Strnadova a Hronova, končí za čp. 35 (ul. Tyršova). Úzkým průchodem se pěší mohou dostat do ul. Tyršova. Ulice Strnadova propojuje Masarykovo nám. se silnicí III/304 13 (ul. Riegrova). Ulice Hronova propojuje ul. Poštovní s ul. Hradební a Strnadovou a do řešené lokality zasahuje jen cca 20 m právě u křižovatky ul. Hradební a Strnadova. Ulice Hradební je také jedinou přístupovou trasou do lokality, jelikož z Masarykova nám. ani ul. Riegrova není vjezd umožněn především z důvodu vysoké intenzity průchodů chodců a nevyhovujícímu napojení. Ulicí Hronova jsou zásobovány všechny provozovny v lokalitě, mimo provozoven v ul. Strnadova, které jsou z části zásobovány z Masarykova nám., zároveň jsou z ul. Hronovy zásobovány provozovny a domy, které mají zadní trakt do ul. Hradební, jelikož jejich zásobování z ul. Tyršovy není možné.
22. Odpůrce podrobně popsal původní značení v dané lokalitě a současné a doplnil je fotografiemi toho kterého místa s umístěným dopravním značením (vjezd do zóny z ul. Hronova, výjezd ze zóny v ul. Hronova, ul. Strnadova před křížením s ul. Riegrova, začátek ul. Strnadova z Masarykova nám. ul. Hronova před křižovatkou s ul. Strnadova a Hradební, vstup z Masarykova nám. do ulice Strnadova, napojení ul. Strnadova na ul. Riegrova a předzahrádka před čp. 56).
23. V reakci na námítky navrhovatele odpůrce uvedl, že navrhovatel nesprávně uvádí, že OOP mu byl znemožněn vjezd do pěší zóny. Nejedná se však o novou pěší zónu, ale jen o úpravu stávající. Navrhovatel nemůže být dotčen na svých právech, jelikož v dané lokalitě nebydlí a ani není občanem města Náchod, ani zde nemá žádné jiné vazby, což uvádí i v návrhu. To, že občas do dané oblasti dojíždí, dle názoru odpůrce není důvodem. Dle odpůrce k nepřiměřenému zásahu do práva navrhovatele ani obyvatel této části nedošlo, jelikož tento požadavek vzešel přímo od nich a za celý rok platnosti napadeného OOP nebyla proti němu vznesena ani jedna připomínka nebo stížnost. Naopak toto OOP zvyšuje bezpečnost chodců, když minimalizuje riziko střetu cyklisty s chodcem a i cyklistů, snižuje riziko střetu cyklisty s motorovým vozidlem (především v křižovatce ul.

Riegrova a Strnadova). Dle jeho názoru se s připomínkou navrhovatele vypořádal dostatečně, vezme-li se v potaz, že předmětná nová místní úprava provozu nepředstavuje pro navrhovatele nic nového, vznášel-li připomínku jako cyklista, který do oblasti nevjíždí ani jako zásobování ani jako dopravní obsluha.

24. Dále odpůrce uvedl, že nová pěší zóna vznikla jen v ul. Strnadova mezi ul. Hronova a Masarykovo nám., jak jednoznačně dokazuje situace před vydáním OPP a příloha OOP. Dříve byl v tomto úseku zakázán vjezd všem vozidlům, což označovalo svislé dopravní značení B 1. V ostatních úsecích byla již pěší zóna ve stejném rozsahu. Pokud navrhovatel využíval průjezd uvedeným úsekem, dopouštěl se přestupku, jelikož vjížděl do pěší zóny, kam nebyl vjezd cyklistům umožněn a dále projížděl zákazem vjezdu. Odpůrce upozornil, že Náchod s Teplicemi nad Metují propojuje cyklotrasa č. 22, která prochází kolem řeky Metuje, nikoliv centrem města a od řešené lokality je vzdálena cca 560 m. Řešenou lokalitou ani v její blízkosti nejsou vedeny žádné cyklotrasy a to jak sloužící k turistice, tak městskému provozu.
25. K odkazu navrhovatele na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 10As 336/2017-46 (body 18-20) odpůrce uvedl, že rozsudek na požadovanou věc nelze použít, jelikož se jednalo o spor v rámci jednoho města (potažmo kraje) a v tomto případě se jedná o lokalitu v Náchodě a ne o Prahu, kde navrhovatel žije. Vzdálenost mezi lokalitou a bydlištěm navrhovatele dle serveru Mapy.cz je vzdálenost pro motorová vozidla po silnicích a dálnicích cca 155 km a pro kola cca 150 km. V uvedeném rozsudku se píše o důvěryhodném spolku, který je v problematice cyklistické dopravy znám po celé republice zejména akcí Do práce na kole a svými vystoupeními v médiích. Oproti tomu navrhovatel není dopravním odborníkem na cyklodopravu.
26. K odůvodnění OOP a vypořádání připomínek navrhovatele odpůrce uvedl, že dle jeho názoru je odůvodnění dostatečné a připomínky vypořádané, v napadeném OOP je nad poučením celý odstavec, kde je vše uvedeno. Zdůraznil, že uvedené OOP vydává správní orgán, který zaměstnává odborníky na danou problematiku a nikoliv spisovatele.
27. K odkazu navrhovatele na Technické podmínky 179 odpůrce uvedl, že tyto podmínky zná, ale v tomto případě bylo nutné právě uplatnit přihlédnutí k bezpečnosti jak chodců, tak cyklistů a nepustit cyklisty na tuto pěší zónu. Ani vyznačením koridoru by se tak nestalo, právě naopak by se zvýšilo riziko nehody cyklisty, jelikož koridor by musel začínat v chodníku nebo přechodu pro chodce. Dále upozornil, že v celé lokalitě je povrch ze žulových dlažebních kostek, který je sám o sobě za mokra kluzký a může zapříčinit pád cyklisty.
28. K námitce navrhovatele, že se mu prodloužila cesta, odpůrce uvedl, že bohužel nespecifikuje, kudy z Prahy do Teplic nad Metují jezdí. Odhadem (dle serveru Mapy.cz) je zřejmé, že se mu cesta neprodloužila, jelikož žádná navrhovaná trasa pro cyklisty z jeho bydliště do Teplic nad Metují přes Náchod nevede.
29. K upozornění navrhovatele, že ve svých připomínkách navrhl doplnit pod nově navrženou SDZ C 2e DT č. E 13 „mimo kol“, na základě které by bylo umožněno cyklistům zabočit i směrem na Masarykovo nám., odpůrce uvedl, že na Masarykově nám. nenavazuje na ul. Strnadovu, kterou by cyklisté přijeli, žádná bezpečná cesta. Opticky ul. Strnadova pokračuje na Masarykově nám. chodníkem, kde není pohyb cyklistů povolen a nebyl by ani bezpečný.

30. Odpůrce vyslovil nesouhlas i s navrhovatelovým tvrzením, že ulice mají dostatečnou šířku a že k omezení cyklistů není důvod. Za vhodných klimatických podmínek je totiž v ulici Strnadova umístěna předzahrádka, která zužuje profil na polovinu, což je ve výsledku cca 1,5 m. Dále do tohoto prostoru vyúsťují vstupy obchodů, restaurací a kanceláří, ze kterých vycházejí lidé a je zde značné riziko střetu cyklisty s vycházejícím chodcem. Cyklistům je umožněn vjezd na pěší zóny, které jsou širší a často je zde i opticky pomocí obrubníků oddělen prostor pro pěší a pro ostatní dopravu, která má do pěší zóny povolen vjezd. V tomto místě tomu tak není a celá vozovka od domu k domu je pouze dlážděna velkými žulovými kostkami. Cyklista by se tak musel držet podél domů a vznikala by již výše popsaná kolizní situace.
31. V této souvislosti se odpůrce dále vyjádřil ke svému argumentu týkajícímu se bezpečnosti silničního provozu. Městský úřad Náchod má kanceláře ve třech budovách a předmětná pěší zóna se nachází v pomyslném trojúhelníku mezi těmito budovami, proto je zdejšímu úřadu situace v pěší zóně dobře známa. Zmínil konkrétní zkušenost, která se stala při cestě úřední osoby služebním vozidlem z jedné budovy do druhé po silnici III/304 13 v ulici Riegrova, kdy z ulice Strnadova (z předmětné pěší zóny) vjel do cesty cyklista, který vůbec nereagoval na vozidla jedoucí po silnici, ul. Riegrovu přejel a pokračoval po parkovišti dále. Svým počínáním ohrozil a omezil vozidla jedoucí po ul. Riegrova. K této události došlo na začátku roku 2022 před vydáním napadeného OOP. Z takovýchto situací nejsou pořizovány úřední záznamy, jelikož to není v silách pracovníků Městského úřadu Náchod. Odpůrce podotkl, že cyklistou je i jezdec na koloběžce a s rostoucí oblibou koloběžek potažmo elektrokoloběžek roste i počet incidentů mezi chodci a jezdci na koloběžkách. O těchto problémech často informují i média. Záběry z incidentů zveřejňují občas i městské policie.
32. Dle názoru odpůrce je situace zobrazená na příloze OOP čitelná dostatečně, a pokud navrhovatel potřeboval situaci v lepším rozlišení, mohl kontaktovat odpůrce, který by mu ji předložil, případně by se domluvili na dalším postupu.
33. K namítanému porušení základních lidských práv navrhovatele odpůrce vyslovil nesouhlas. K článku 14 odst. 1 Listiny základních práv a svobod uvedl, že k omezení pobytu určité nedošlo, jelikož navrhovatel pobývá v Praze a nikoliv v Náchodě. Nebyla narušena ani svoboda pohybu, jelikož danou lokalitou se může navrhovatel pohybovat jako další uživatelé oblasti pěšky. Daným úsekem může kolo vést nebo využít jiných komunikací, které sám popsal. Tyto komunikace mají asfaltový povrch a pro pohyb cyklistů tak jsou vhodnější. Odpůrce neshledává rozpor ani s článkem 31 Listiny základních práv a svobod, jelikož trasu, o které navrhovatel uvádí, že je nebezpečná, běžně využívají desítky cyklistů denně bez větších problémů. Právo na ochranu zdraví, jak zmínil navrhovatel, však mají i chodci, kteří daný úsek hojně využívají. Případní jezdci na kolech a koloběžkách by naopak ohrožovali jejich zdraví. Naprosto kategoricky odpůrce odmítl, že by rezignoval na zachování BESIP. Celá úprava byla maximálně zaměřena na BESIP, což potvrzuje i kladné stanovisko Policie ČR, DI Náchod, který nad BESIP dohlíží. Odpůrce musí ve svých OOP zohlednit všechny druhy dopravy, a to nejen cyklistickou.
34. K upozornění navrhovatele, že k dosažení cíle mohlo dojít i jiným způsobem, např. omezením rychlosti, odpůrce uvedl, že pokud by k omezení rychlosti přistoupil, znamenalo by to umístění dalších min. 5 kusů SDZ v době, kdy se bojuje za snížení počtu SDZ v českých ulicích. Případné omezení rychlosti by navíc bylo složité vymahatelné,

jelikož rychlost 10 km/h je špatně až nemožně měřitelná. Již dnes je platnou legislativou rychlost v pěší zóně omezena na 20 km/h, přičemž s kombinací pěší zóny a omezení rychlosti na 10 km/h nesouhlasí ani Policie ČR, DI Náchod, což si úředně pověřená osoba ověřila telefonicky dne 5. 4. 2023. Dle názoru odpůrce je jednoznačně zřejmé, čeho mělo být OOP dosaženo a důvod je v OOP několikrát uveden na jeho stranách 2 a 3.

35. Závěrem odpůrce uvedl, že důvod, proč navrhovatel podal připomínku, uvedl až v návrhu na zrušení OOP a nikoliv v připomínce v průběhu řízení. Odpůrce má zato, že se s připomínkou dostatečně vypořádal tak, že ji konzultoval s dotčeným orgánem Policie ČR, a to Krajským ředitelstvím policie pro Královehradecký kraj, dopravním inspektorátem Náchod (viz úřední záznam ve spise a odůvodnění uvedeném v napadeném OOP).

IV. Replika navrhovatele

36. K otázce své aktivní procesní legitimace navrhovatel setrval na svém názoru uvedeném v podaném návrhu, v němž bylo popsáno, jak jsou jeho subjektivní práva dotčena.
37. Zopakoval i to, že dle jeho názoru nebylo předmětné OOP dostatečně odůvodněné, a tedy bylo nezákonné. Není přitom přípustné, aby absenci odůvodnění rozhodnutí mělo zhojit až odůvodnění ve vyjádření odpůrce k podanému návrhu. Řádné odůvodnění OOP má zajistit příslušným subjektům, aby věděli, proč je OOP vydáváno. Odpůrce nemůže ani vykládat zákon lokálně tak, že OOP bude srozumitelné pro místní, ale nebude srozumitelné pro obyvatele mimo Náchod. OOP musí být dle zákona srozumitelné pro všechny. Navrhovatel se domnívá, že i pokud OOP nepřináší novou úpravu (jak uvedl ve svém vyjádření odpůrce), odůvodnění musí být v souladu se zákonem, což se v tomto případě nestalo. K tomu poukázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 10. 2022, čj. 18 A 58/2022-47.
38. Jestliže odpůrce k otázce testu potřebnosti ve vyjádření uvedl, že na ulicích je velké množství SDZ a že omezení rychlosti by bylo složitě vymahatelné, pak navrhovatel poukázal na to, že důvody pro nesnížení rychlosti nebyly řešeny v OOP, tedy nemohou být řešeny až ve vyjádření. Odpůrcem uváděné důvody v souhrnu nejsou dle jeho názoru dostatečné, aby byl jimi proveden test potřebnosti tak, jak jej předpokládá např. rozsudek Městského soudu v Praze čj. 8 A 66/2018-64.

V. Posouzení návrhu krajským soudem

39. Krajský soud přezkoumal napadené opatření obecné povahy v řízení podle části třetí hlavy druhé dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen "s. ř. s."). Učinil tak bez nařízení jednání postupem za podmínek stanovených dle ustanovení § 51 odst. 1 věty druhé s. ř. s.
40. Při přezkoumání napadeného opatření obecné povahy vycházel soud ve smyslu § 101b odst. 3 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání, dle § 101d odst. 1 s. ř. s. je při rozhodování vázán rozsahem a důvody návrhu.
41. Po přezkoumání správního spisu a uvážení okolností případu dospěl krajský soud k závěru, že návrh není důvodný.
42. Krajský soud se v první řadě zabýval aktivní legitimací navrhovatele. Dle § 101a odst. 1 s. ř. s. je *návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části oprávněn podat ten, kdo*

tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.

43. Krajský soud vycházel z judikatury Nejvyššího správního soudu, která rozlišuje na straně jedné aktivní procesní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, jejíž nedostatek vede k odmítnutí návrhu, a na straně druhé aktivní věcnou legitimaci, jejíž zkoumání je již součástí posouzení důvodnosti návrhu (srov. např. rozsudek ze dne 12. 3. 2015, čj. 9 As 218/2014-77, nebo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, čj. 1 AOs 2/2013-116, č. 2943/2014 Sb. NSS).
44. Otázkou aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy se obsáhle zabýval rozšířený senát NSS ve svém usnesení ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS. V bodě 31 tohoto usnesení uvedl: *„Přípustný je tedy ten návrh, který tvrdí zkrácení navrhovatele na jeho právech příslušným opatřením obecné povahy. 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.“* V bodě 34 k tomu doplnil: *„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“.*
45. Pro splnění podmínky aktivní procesní legitimace tak dostačuje logické a konsekventní tvrzení o možném dotčení (zkrácení) subjektivních práv navrhovatele, a to aniž je třeba, aby bylo toto tvrzení také doloženo (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2016, čj. 8 As 150/2015-57). Jinými slovy, ve vztahu k aktivní procesní legitimaci se má za to, že splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude dáno, bude-li navrhovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy (viz shora citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 1 Ao 1/2009-120).
46. Ze zmíněné i další judikatury Nejvyššího správního soudu tedy plyne, že soud může odmítnout návrh na přezkum opatření obecné povahy pouze za situace, při které je nemožnost dotčení veřejných subjektivních práv zjevná, patrná ze samotného návrhu bez dalšího, to jest bez jakýchkoli složitějších úvah a nutnosti podrobnější reakce soudu na předloženou argumentaci.
47. Lze shrnout, že aktivní procesní legitimace návrhu zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je závislá na splnění zvláštních procesních podmínek tohoto návrhu definovaných v ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s., a to především ve větě první tohoto ustanovení. Dle citovaného ustanovení tedy musí navrhovatel tvrdit, že byl opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech. V nyní projednávané věci krajský soud aktivní procesní legitimaci navrhovatele shledal, když ten tvrdí, že napadeným OOP, konkrétně předmětným vymezením pěší zóny v centru města znemožňující vjezd cyklistům, došlo k zásahu do jeho práva na svobodu pohybu, práva na ochranu zdraví a práva na bezpečnou dopravu na pozemních komunikacích.
48. Dále se krajský soud zabýval otázkou aktivní věcné legitimace navrhovatele. Předně je nutno připomenout usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne

29. 5. 2019, čj. 2 As 187/2017-264, v němž uvedl, že „*aktivní procesní a věcná legitimace v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy jsou komplementární pojmy, mezi nimiž existuje vzájemná souvztažnost, tedy tvrzení o zkrácení na právech a jeho důvodnost, tj. zkrácení na právech. Tato souvztažnost pak způsobuje, že pokud pojem aktivní procesní legitimace vyložil rozšířený senát tak, že je založeno (myslitelným) tvrzením o dotčení právní sféry navrhovatele, pak aktivní věcná legitimace musí být dána tehdy, pokud je v řízení zjištěno, že právní sféra navrhovatele byla skutečně dotčena nezákonným opatřením obecné povahy.*

49. Aktivní věcná legitimace se tedy zakládá na podmínce oprávněnosti tvrzení navrhovatele, že byl na svých právech tímto opatřením zkrácen. Navrhovatel musí tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena, a těmto tvrzením musí soud následně přisvědčit. Věcná legitimace chybí tehdy, jsou-li konkrétní tvrzení navrhovatele nedůvodná, ale i v případech, kdy mezi namítaným porušením procesních předpisů při vydání opatření obecné povahy a dotčením na subjektivních hmotných právech navrhovatele nelze nalézt žádnou souvislost. Např. v rozsudku ze dne 20. 1. 2010, čj. 1 Ao 3/2009-82, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že „*navrhovateli nesvědčí aktivní věcná legitimace, jestliže nelze dovodit, že by v důsledku vydání změny územního plánu byl dotčen na svém právu, na němž má být dle svého tvrzení zkrácen (zde vlastnické právo). V takovém případě musí být návrh na zrušení opatření obecné povahy zamítnut. Pokud pak navrhovatel nemohl být schválením územního plánu věcně poškozen, pak ani zjevné porušení procesního postupu k vyhovění návrhu nepostačuje. Možnost podat návrh na zrušení opatření obecné povahy je primárním prostředkem ochrany proti výslednému aktu, nikoliiv proti procesu jeho přijímání (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2007, čj. 3 Ao 4/2007-84).*
50. Nejvyšší správní soud také uvedl, že „*aktivní věcná legitimace navrhovateli 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, bod 39).* Pokud taková příčinná souvislost chybí, je na místě návrh zamítnout.
51. Jak je již uvedeno shora, v daném případě navrhovatel ve svém návrhu tvrdí, že přijatým OOP byl zkrácen na svých právech, neboť jím došlo k zásahu do jeho práva na svobodu pohybu, práva na ochranu zdraví a práva na bezpečnou dopravu na pozemních komunikacích. K tomu uvedl, že části ulic, které jsou dle OOP nově pěší zónou, využíval při průjezdu Náchodem při přepravě do Teplic nad Metují, kde je částečně organizována jeho školní výuka, a dále, že rovněž využívá jízdní kolo v rámci svých výletů, přičemž Náchod a jeho okolí jsou jeho oblíbenými výletními cíli.
52. Předně nutno konstatovat, že z návrhu i samotných tvrzení navrhovatele je jednoznačně zřejmé, že v řešené lokalitě (ani v Náchodě) nebydlí, ani není občanem města. Přímo k dané lokalitě žádné užší vazby nemá, neboť sám tvrdí, že důvodem jeho cesty přes Náchod, resp. jeho průjezdu, je pouze přeprava do Teplic nad Metují, příp. že kolo využívá i v rámci výletů do Náchoda a jeho okolí. Ve své replice na vyjádření odporce, který mu vytýkal absenci vazeb na město, ani pak žádné bližší spojitosti neuvedl.
53. Dle názoru krajského soudu nelze z navrhovatelem zmiňovaných článků Listiny základních práv a svobod, které akcentuje, dovodit právo cyklistů na jízdu po pozemní komunikaci, na níž je místní úpravou provozu na pozemních komunikacích stanovena

pěší zóna. Svoboda pohybu cyklistů není omezena tím, že se ve dvou ulicích města Náchod (pěší zóně) nemohou pohybovat na kole za situace, když se nedaleko nacházejí ulice pro cyklisty v požadovaném směru průjezdné (viz tvrzení navrhovatele - ulice Tyršova nebo Poštovní) a když v pěší zóně (v řádu desítek metrů) musí z kola sesednout. To, zda konkrétní pozemní komunikace (zde pěší zóna) je pro cyklisty průjezdná či nikoliv, nemá žádnou souvislost se svobodou pohybu garantovanou čl. 14 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ani s právem na ochranu zdraví zakotveným v čl. 31 Listiny.

54. Navrhovatelem zmiňované právo na ochranu zdraví je úzce spojeno (i sám jej *de facto* spojuje) s dalším jím zmiňovaným právem, a to právem na bezpečnou dopravu po pozemních komunikacích. Bezpečnost na pozemních komunikacích je veřejným zájmem, jež právo (prostřednictvím zvláštních zákonů) poskytuje ochranu.
55. Navrhovatel namítá, že napadené OOP na tuto ochranu rezignuje a naopak zúčastněné osoby (tj. zejména cyklisty) zcela neúměrně ohrožuje, když jsou nuceni jezdit po podstatně rušnější komunikaci. Navrhovatel tvrdí, že napadené OOP zkracuje jeho subjektivní právo tím, že mu „znemožňuje použití jízdního kola k pohybu napříč městem takovým způsobem, který by představoval rozumnou variantu k jinému dopravnímu prostředku“.
56. To, jakým způsobem mohou účastníci silničního provozu, mezi které patří též cyklisté, užívat k jízdě konkrétní pozemní komunikaci, je dáno úpravou provozu, která vychází ze zákona o provozu na pozemních komunikacích a prováděcích norem a bere v potaz podmínky existující v dané lokalitě. Právní regulace, jejímž předmětem je stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích, nemůže být poměřována jen z pohledu cyklistů (tento pohled přitom uplatňuje navrhovatel), ale též z pohledu dalších účastníků provozu na pozemních komunikacích (tj. motoristů a v tomto případě zejména chodců, neboť jde o pěší zónu).
57. Odpůrce v odůvodnění předmětného OOP k možnosti vjezdu cyklistů do pěší zóny uvedl, že tuto možnost konzultoval s Policií ČR, dopravním inspektorátem Náchod, a závěr byl ten, že z pohledu bezpečnosti silničního provozu průjezd cyklistům není možné předmětnou pěší zónou umožnit. Uvedl, že sám zaznamenal několik incidentů mezi chodci, cyklisty a motorovými vozidly, přičemž nebezpečným místem je právě křížení ulic Strnadova a Hronova, kde se všechny druhy dopravy střetávají, a následně křižovatka ul. Strnadova s ul. Riegrovou, kde cyklisté často vjíždějí z místa ležícího mimo komunikaci na silnici bez dání přednosti. Ve svém vyjádření k návrhu pak zdůraznil, že předmětné OOP zvyšuje zejména bezpečnost chodců, když minimalizuje riziko střetu cyklisty s chodcem v pěší zóně, a současně snižuje riziko střetu cyklisty s motorovým vozidlem především v křižovatce ul. Riegrova a Strnadova. Poukázal i na to, že v letních měsících je v ulici Strnadova umístěna předzahrádka, která zužuje profil ulice na cca 1,5 m.
58. Je sice pravdou, že cyklistům bývá umožněn vjezd do pěších zón, avšak v ulicích, které jsou dostatečně široké a kde pak často bývá i opticky (barevně či jinak) prostor pro cyklisty vyznačen. Pokud však do ulice Strnadova vyúsťují vchody do obchodů, restaurací a kanceláří, a v sezóně je dokonce v části její profil ještě zúžen předzahrádkou na 1,5 m, bylo by opravdu riziko střetu cyklisty s chodcem vysoké. Navíc pokud by cyklisté jeli po pěší zóně směrem na Masarykovo nám, je zjevné, že na ul. Strnadovu

nenavazuje žádná cesta, ale na Masarykově náměstí na ni navazuje chodník. Zde by bylo riziko střetu cyklisty s chodcem rovněž vysoké.

59. Jak je uvedeno shora, za porušení svého práva na ochranu zdraví, resp. ohrožení vlastní bezpečnosti, navrhovatel považuje situaci, že je v důsledku přijatého OOP při svém občasném průjezdu města Náchod nucen jezdit po rušnější komunikaci (kde dle jeho názoru může dojít ke kolizi), když na kole nemůže projíždět pěší zónou.
60. Všichni účastníci silničního provozu mají povinnost dodržovat dopravní předpisy a z obavy z jejich nedodržení třetími osobami (čímž by, jak uvádí navrhovatel, mohlo dojít ke kolizi) nelze dovozovat subjektivní právo na ochranu zdraví, resp. na vlastní bezpečnost. I kdyby však hypoteticky takové právo navrhovatel měl, jeho případné zkrácení by nebylo přímým důsledkem umístění dopravního značení. K tomu lze dodat, že při provozu na pozemních komunikacích jsou všichni účastníci silničního provozu povinni chovat se obezřetně a rychlost své jízdy přizpůsobit *zejména svým schopnostem, vlastnostem vozidla a nákladu, předpokládanému stavebnímu a dopravně technickému stavu pozemní komunikace, její kategorii a třídě, povětrnostním podmínkám a jiným okolnostem, které je možno předvídat; přičemž smí jet jen takovou rychlostí, aby byl schopen zastavit vozidlo na vzdálenost, na kterou má rozhled* (§ 18 odst. 1 zákona o silničním provozu). Navíc má navrhovatel možnost rušnějším ulicím se vyhnout tím, že z kola sesedne a předmětnou pěší zónu (v řádu desítek metrů) projde pěšky.
61. Nelze přehlédnout ani to, že, jak poukázal odpůrce ve svém vyjádření a lze také ověřit mimo jiné na serveru Mapy.cz, řešenou lokalitou nejsou žádné cyklotrasy vedeny, přičemž Náchod s Teplicemi nad Metují propojuje cyklotrasa č. 22, která neprochází centrem města (tedy ani řešenou lokalitou), ale podél řeky Metuje. Jestliže navrhovatel současně uvedl, že musí v současnosti využívat delší trasu, kde jsou cyklisté vystaveni větší pravděpodobnosti nehody s automobily, že se mu tedy cesta prodloužila, lze podotknout, že z Prahy (tj. jeho bydliště) do Teplic nad Metují trasy pro cyklisty přes Náchod vedeny nejsou (viz rovněž server Mapy.cz).
62. S ohledem na vše shora uvedené krajský soud neshledává mezi tvrzeným zásahem do práv navrhovatele příčinnou souvislost mezi přijatým OOP a možnými důsledky, které namítá jako dotčení svých veřejných subjektivních práv.
63. Pokud navrhovatel současně obecně zmiňuje, že napadené OOP rezignuje na zachování bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích a zcela neúměrně „ohrožuje cyklisty“, tak pokud má na mysli i ostatní cyklisty (přímo spjaté s danou lokalitou), nutno připomenout, že navrhovatel nemá oprávnění podat návrh k ochraně veřejného zájmu či práv jiných osob (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120).
64. Krajský soud nad rámec uvedeného dodává, že i kdyby snad skutečně nějaké veřejné subjektivní právo navrhovatele (občas projíždějího městem Náchod) provedenou místní úpravou zasaženo bylo (což se však krajský soud nedomnívá), byla by intenzita zásahu do jeho práv zcela marginální. I proto nemůže představovat takové přímé dotčení jeho veřejných subjektivních práv, jehož možné důsledky by byly takové, že by vůbec dosahovaly úrovně zkrácení práv. „Dotčení“ je nutno posuzovat materiálně, s uvážením poměrů příslušné lokality a subjektivních práv, ve vztahu k nimž se dotčenost posuzuje.

65. Krajský soud uzavírá, že neshledal, že by navrhovatelí svědčila aktivní věcná legitimace k podání návrhu na zrušení předmětného opatření obecné povahy, neboť předmětným OOP k přímému dotčení jeho veřejných subjektivních práv nedošlo.
66. Za této situace se pro účely posouzení zákonnosti přijatého opatření obecné povahy dále nezabýval námitkami navrhovatele proti proceduře přijetí tohoto OOP a návrh zamítl (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2007 čj. 3 Ao 4/2007-84 a usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 3. 2008 sp. zn. II. ÚS 449/08, jímž byla ústavní stížnost proti tomuto rozsudku odmítnuta). Zákon totiž vychází z toho, že možnost podat návrh na zrušení opatření obecné povahy je primárně procesním prostředkem ochrany proti výslednému aktu, nikoliv proti procesu jeho přijímání. Teprve poté, kdy je najisto postaveno, že k zásahu do hmotných práv navrhovatele došlo, je možno se zabývat i zákonností procedury přijetí. V podrobnostech se pak krajský soud nezabýval ani zbývajícími návrhovými námitkami, neboť by to bylo vzhledem k učiněnému závěru nadbytečné.

VI. Závěr a náklady řízení

67. S ohledem na shora uvedené krajský soud návrh zamítl v souladu s ustanovením § 101d odst. 2 s. ř. s.
68. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 s. ř. s. Navrhovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrce náhradu nákladů nenárokoval a ze spisu nevyplývá, že by mu v průběhu řízení před krajským soudem nějaké náklady nad běžnou úřední činnost vznikly.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.).

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, který o ní také rozhoduje.

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.

Hradec Králové 20. července 2023

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu