

U S N E S E N Í

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Bursíkové a soudců Jana Peroutky a Kryštofa Horna ve věci

navrhovatele: **D. H.**

bytem X

zastoupený advokátem Mgr. Štěpánem Holubem
se sídlem Za Poříčskou bránou 21, Praha 8

proti

odpůrci: **Městský úřad Černošice**

se sídlem Podskalská 19, Praha 2

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 212/2021 – Stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích ze dne 21. 7. 2022, č. j. MUCE 128031/2021 OSU,

takto:

- I. Návrh se odmítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Navrhovatel se vrací soudní poplatek ve výši 5 000 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto usnesení.

Odůvodnění

Vymezení věci

1. Návrhem podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“), se navrhovatel domáhá zrušení opatření obecné povahy č. 212/2021 – Stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích ze dne 21. 7. 2022, č. j. MUCE 128031/2021 OSU (dále jen „napadené OOP“), jímž odpůrce podle § 77 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 77 odst. 5 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), na žádost obce Zbuzany stanovil místní úpravu provozu na pozemních komunikacích spočívající podle § 61 odst. 2 zákona o silničním provozu v osazení nového svislého dopravního značení a úpravě stávajícího svislého dopravního značení.
2. Napadeným OOP byla přijata regulace na území silnice III/00516 a ulic v obci Zbuzany Nádražní, V Alejíčkách, Klikatá, U Kovárny, V Zahradě, Na Drážkách, U Menhiru II, U Menhiru III, U Menhiru IV, U Menhiru V, U Menhiru VI, Pod Ouporem, Souběžná, U Školky, Příčná a Krátká.
3. Proti návrhu napadeného OOP podal navrhovatel devět připomínek:

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. A.

- [1] *V ulici u Menhiru III žádám pod nově osazovanou dopravní značku IP 10a (slepá pozemní komunikace) doplnit dodatkovou tabulku E13 „Mimo symbol kola“.*
- [2] *Žádám o instalaci veškerého značení C9a a C9b umístovaného podle návrhu v ulici U Kovárny v místě křižovatek s ulicí U Menhiru II, U Menhiru III a U Menhiru IV ve zmenšené velikosti a současně o umístění C9b vždy vlevo ve směru jízdy z rubu označení začátku stezky C9a na společný sloupek dopravního značení.*
- [3] *Žádám o povolení jízdy cyklistů v obou směrech v ulici U Kovárny v úseku mezi ulicí U Menhiru II a V Zahradě, a to doplněním dodatkových tabulek E12a/b ke značkách B2.*
- [4] *Žádám o povolení obousměrné jízdy cyklistů v ulici Krátká a U Menhiru II, a to užitím dodatkových tabulek E12a/b a doplněním IZ5a u zpomalovacího prahu v ulici Krátká.*
- [5] *U nově navrženého dopravního značení B32 (průjezd zakázán) doplnit dodatkovou tabulku E13 „Mimo symbol kola“.*
- [6] *U stávajícího dopravního značení B32 (průjezd zakázán) v ulici Uhelná a Do Vršku doplnit dodatkovou tabulku E13 „Mimo symbol kola“.*
- [7] *Žádám o doplnění všech chybějících zpomalovacích prahů v místech vjezdů do obytné zóny (např. v ulicích U Kovárny, Na Dražkách, V Alejíčkách - ze severu i z jihu, Klikatá, a podle bodu 8 i v ulici Krátká), a to alespoň v podobě dopravních zařízení (terčové montované zpomalovací prahy či obdobné, které umožní zpomalení motorových vozidel, avšak bezpečné projetí cyklisty a koloběžkami).*
- [8] *Žádám o vyznačení parkovacích míst pro motorová vozidla v obytné zóně.*
- [9] *Žádám o neosazování dopravního značení C9a/C9b na polní cestu, ústící u křižovatky ulicích Na Dražkách a V Alejíčkách.*
4. V odůvodnění napadeného OOP se odpůrce ke každé z připomínek výslovně vyjádřil. K připomínce [1] uvedl, že ji považuje za důvodnou, a proto jí vyhovuje. Ostatním připomínkám odpůrce nevyhověl. K připomínkám [6], [7] a [8] navíc odpůrce uvedl, že dané požadavky navrhovatele nejsou předmětem regulace napadeného OOP, a proto je považuje za bezpředmětné.

Obsah návrhu na zrušení napadeného OOP

5. K aktivní legitimaci navrhovatel předně uvádí, že má bydliště v obci Dobříč, která sousedí s obcí Zbuzany, jejíž území je dotčené napadeným OOP. Jelikož v obci Dobříč chybí občanská obslužnost, navrhovatel a jeho rodina pravidelně využívají místní komunikace v dotčeném území k cestám automobilem, na kole i pěšky. Navrhovatel, jeho manželka a děti se pravidelně pohybují dotčeným územím na kole (například při cestách do místního obchodu nebo do parku, kde se nachází dětské hřiště). Napadeným OOP je navrhovatel dotčen na svých subjektivních právech, jelikož v ulicích, ve kterých je stanoven jednosměrný provoz automobilů, neumožnil odpůrce i přes připomínky navrhovatele obousměrný provoz cyklistů. Navrhovatelem navrhovaná úprava by cyklistům (včetně navrhovatele) umožnila vyhnout se obousměrným ulicím s intenzivním provozem motorových vozidel, jak je tomu v případě ulic Jinočanská, Dobříčská a Na Dražkách. Též by se zvýšila prostupnost území a snížila délka tras navrhovatele. Ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. má tedy navrhovatel za to, že byl zkrácen na svých právech na svobodu pohybu, ochranu

zdraví, právu na příznivé životní prostředí, na respektování soukromého a rodinného života a právu na bezpečný a plynulý pohyb na pozemních komunikacích.

6. Pokud jde o vady napadeného OOP, navrhovatel uvádí, že ve smyslu algoritmu přezkumu nezpochybňuje pravomoc odpůrce a to, že by překročil meze své působnosti. V dalších třech krocích však již odpůrce selhal, a to z následujících důvodů:
7. Napadené OOP je podle navrhovatele nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Pokud by z jeho odůvodnění byly odstraněny ty části, jež se zabývají připomínkami navrhovatele a shrnují průběh správního řízení, neobsahovalo by prakticky žádné odůvodnění. Odpůrce totiž jen obecně uvádí, že stávající dopravní značení je nejednotné a nedostatečné, a proto je třeba ho změnit, aby se předešlo nebezpečí střetu cyklistů a chodců (i dětí) s motorovými vozidly. Tyto obavy však odpůrce ničím nedokládá a blíže nekonkretizuje. Podle navrhovatele není ani zřejmé, na základě čeho dospěl odpůrce k závěru, že stávající označení je nejednotné a nedostačující, a co tím má odpůrce vlastně na mysli. Též není zřejmé, z jakého důvodu má nové dopravní značení zajistit zklidnění a zvýšení bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích. V odůvodnění napadeného OOP zcela absentují konkrétní úvahy a důvody přijaté úpravy. Odpůrce byl podle navrhovatele povinen uvést skutečnosti, z nichž vycházel, účel, pro který bylo napadené OOP přijato, z jakého důvodu bylo přijato zvolené konkrétní řešení a co plyne z jednotlivých podkladů.
8. Odpůrce se dále podle navrhovatele nedostatečně vypořádal s jeho devíti připomínkami. První připomínce odpůrce vyhověl. Připomínky [2], [6] a [8] byly zamítnuty a navrhovatel považuje jejich odůvodnění za dostatečné, avšak nedostatečně se odpůrce vypořádal s připomínkami [3], [4], [5], [7] a [9].
9. V připomínkách [3], [4] a [5] navrhovatel požadoval, aby byly povoleny obousměrné jízdy cyklistů v ulicích U Kovárny v úseku mezi ulicemi U Menhiru II a V Zahradě a dále v ulici Krátká. Navrhoval, aby odpůrce doplnil dodatkové tabulky E12a/b k dopravnímu značení B2. Připomínku [3] odpůrce zamítl s odůvodněním, že daný úsek je nepřehledný (nacházejí se v něm mírné zatáčky), se zelení po obou stranách, která neumožňuje případné vyhnutí se komunikaci, a je v něm zvýšený výskyt chodců. Šířka komunikace neumožňuje podle odpůrce „oddělení“ protisměrného pruhu pro cyklisty. K tomu odpůrce podle navrhovatele nic dalšího neuvedl, a není tedy zřejmé, z jakého důvodu jsou mírné zatáčky, zeleň po obou stranách či zvýšený výskyt chodců důvodem pro neumožnění pohybu cyklistů v obou směrech. Nadto tyto důvody nemají oporu ve všeobecně platných právních předpisech ani v technických normách, a proto není přípustné, aby takové podmínky zaváděl sám odpůrce. Odpůrce též podle navrhovatele jeho připomínce pravděpodobně neporozuměl správně, protože navrhovatel nepožadoval oddělený pruh pro cyklisty. Ulice U Kovárny je v tomto úseku navíc v nejužším bodě široká 3,9 metrů, což je podle čl. 6.4.4.1 Technických podmínek Ministerstva dopravy pro navrhování komunikací pro cyklisty (TP 179) dostatečné. Navazující část ulice U Kovárny (v úseku od ulice U Menhiru II směrem na západ) je široká 3,8 metrů, přičemž tato část je obousměrná. Připomínku [4] odpůrce zamítl jen s konstatováním, že varianta pro cyklisty obousměrné ulice Krátká by byla naprosto zbytečná a matoucí. K tomu pak navrhovatel dodává, že v nejužším místě je ulice Krátká široká 4,8 metru. V připomínce [5] navrhovatel navrhl, aby u veškerého nově stanoveného dopravního značení B32 (Jiný zákaz „PRŮJEZD ZAKÁZÁN“) byla doplněna dodatková tabulka E13, podle níž by tyto úseky byly pro cyklisty obousměrné. K ní odpůrce uvedl, že navrhované dopravní značení by bylo nadbytečné a mohlo by některé řidiče motorových

vozidel podněcovat k projíždění. Odpůrce konstatoval, že řešení podle napadeného OOP je bezpečné pro všechny účastníky silničního provozu. Podle navrhovatele však není vůbec zřejmé, jak by řidiči motorových vozidel mohli být podněcováni k průjezdu, protože se předpokládá, že řidiči mají znalost dopravního značení. Šířka dotčených úseků ulic je v nejúžším bodě v ulici Nádražní 4 metry, ulici V Alejíčkách 6 metrů a ulici Klikatá 5,5 metrů. Odpůrce má z hlediska proporcionality najít pro všechny účastníky provozu nejbezpečnější řešení, na což evidentně rezignoval. Podle navrhovatele tak odůvodnění napadeného OOP není dostačující.

10. Navrhovatel dále namítá, že odpůrce se nijak nevypořádal s jeho odkazy na technické normy ČSN 73 6110 a TP 179, jež definují „cykloobousměrky“ (dále jen „obousměrné komunikace pro cyklisty“), a jsou v nich též uvedeny jejich základní parametry. Význam TP 179 vyzdvihla i judikatura správních soudů. Odpůrce podle navrhovatele neměl k věci pouze zaujmout vlastní subjektivní názor, ale měl se přímo vyjádřit k tomu, co doporučují TP 179. Pokud TP 179 pracují s kritérii zásadními pro úpravu komunikací pro provoz cyklistů a do jisté míry definují, jak má být k řešení takového provozu přistupováno, vyžadovaly navrhovatelem vznesené připomínky přímé stanovisko odpůrce. TP 179 totiž v bodě 6.4 a následujících stanovuje, že dostatečné šířkové rozpětí pozemní komunikace potřebné pro stanovení obousměrné komunikace pro cyklisty je 3 metry, což je v případě všech uvedených ulic splněno. V bodě 6.4.1 je dále uvedeno, že v rámci zklidněných zón (pěší, obytné a cyklistické zóny a zóny 30) má být obousměrný provoz cyklistů zajištěn automaticky a nerealizován pouze tehdy, pokud to v odůvodněných případech není možné nebo vhodné. V bodě 6.4.4.1 je uvedeno, že není třeba obousměrný cyklistický provoz na komunikacích s nízkou intenzitou automobilového provozu nijak zvlášť šířkově zohledňovat. Navrhovatel uvádí, že všechny tyto předpoklady jsou u uvedených úseků místních komunikací splněny, resp. případnou odůvodněnou nevhodností obousměrných komunikací pro cyklisty se odpůrce nijak nezabýval. Odpůrce rovněž v odůvodnění nezohlednil odkazy na technickou normu ČSN 73 6110, jejímiž ustanoveními argumentoval u připomínek [3], [4], [5], [7] a [9]. Technické normy sice nejsou právně závazné, ale představují „dobrý standard“, od kterého by se odpůrce měl odchýlit pouze v odůvodněných případech. ČSN 73 6110 mimo jiné v čl. 4.1.1 stanovuje, že účelem projektování místních komunikací je zajištění co největší bezpečnosti všech účastníků dopravy v obcích, zejména chodců a cyklistů. Tyto skutečnosti napadené OOP nezohledňuje.
11. V připomínce [7] navrhovatel v souladu s čl. 10.2.4 ČSN 73 6110 navrhl doplnění chybějících zpomalovacích prahů v místech vjezdů do obytné zóny, na což odpůrce nijak nereagoval, proto není zřejmé, z jakého důvodu nebylo postupováno podle ČSN 73 6110. Odpůrce pouze uvedl, že zpomalovací prahy nejsou předmětem napadeného OOP a budou řešeny samostatně v okamžiku, kdy bude zjištěno, kde je vhodné jejich umístění. Z napadeného OOP není vůbec zřejmé, z jakého důvodu má být vhodné zpomalovací prahy umístit na jiné místo než před vjezd do obytné zóny, jak uvádí ČSN 73 6110. Navrhovatel též poukazuje na to, že zpomalovací prahy jsou dopravním zařízením, z čehož plyne, že na dané místo nemohou být umístěny jiným opatřením obecné povahy. Mohu tak být na dané místo umístěny jen v rámci přijímání místní úpravy provozu, protože podle § 66 odst. 1 zákona o silničním provozu dopravní zařízení doplňuje dopravní značky. Odpůrce se touto připomínkou opět řádně nezabýval.

12. Podle ČSN 73 6110 bylo namíste postupovat též v případě připomínky [9]. Navrhovatel požadoval, aby u křižovatky ulic Na Dražkách a V Alejíčkách nebylo umístěno dopravní značení C9a/C9b (stezka pro chodce a cyklisty), protože se jedná o nebezpečnou komunikaci, jejíž sklon a povrch neodpovídá ČSN 73 6110. Tím se však odpůrce nezabýval.
13. Navrhovatel tak shrnuje, že výše uvedené připomínky k návrhu napadeného OOP nebyly řádně vypořádány. Připomínky a námitky přitom dávají dotčeným osobám možnost vyjádřit se a ovlivnit úpravu provozu na území, kde se jich tato úprava dotýká. Ve vypořádání připomínek se má odpůrce zabývat jejich podstatou a uvést úvahy, které ho k danému rozhodnutí o připomínkách vedly. Napadené OOP je nepřezkoumatelné, neboť z něho nejsou patrna konkrétní odůvodnění nejen úpravy obsažené v samotném OOP, ale rovněž i odůvodnění vypořádání jím uplatněných připomínek. Napadené OOP tak neobstojí ve třetím kroku algoritmu přezkumu.
14. Dále navrhovatel poukazuje na to, že napadené OOP je v rozporu s hmotným právem (čtvrtý krok algoritmu přezkumu). Jelikož v daných ulicích nebyly bez důvodu umístěny obousměrné komunikace pro cyklisty, zasahuje napadené OOP do jeho svobody pohybu zaručené čl. 14 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Jde o totožnou situaci, jako by bylo bez zákonného důvodu do nich znemožněno vcházet z obou stran chodcům. Povolení obousměrné jízdy cyklistů je podle navrhovatele z pohledu přímosti a návaznosti cyklistických cest v této oblasti logické. Neumístění obousměrné komunikace pro cyklisty a zpomalovacích prahů při vjezdech do obytných zón též podle navrhovatele zasahuje do jeho práva na ochranu zdraví podle čl. 31 Listiny. Vzhledem k tomu, že navrhovatel a jeho rodina z důvodu obavy o zdraví a život nemohou využívat cyklistickou dopravu k pohybu po území Zbuzan, dochází k nepřiměřenému zásahu do práva na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života podle čl. 10 odst. 2 Listiny. Snížení využívání cyklistické dopravy, a tedy nárůst využívání motorových vozidel, bude mít také nepříznivý vliv na životní prostředí. Napadené OOP tedy zasahuje i do ústavně zaručeného práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny. Napadené OOP též podle navrhovatele nezohledňuje zájem na zachování bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích podle zákona o silničním provozu. Bezpečnost a plynulost dopravy, jakožto základní princip na úseku této části státní správy, v sobě nutně zahrnuje i ochranu cyklistů a chodců.
15. Napadené OOP neobstojí ani z hlediska jeho přiměřenosti, protože je třeba postupně zkoumat jeho a) vhodnost, b) potřebnost, c) naplnění požadavku minimalizace zásahů do práv adresátů (zda nelze cíle dosáhnout jinou mírnější regulací) a d) nakonec otázku, zda je jeho následek přiměřený sledovanému cíli. Odpůrce tak měl vzít v potaz, že obousměrná jízda cyklistů v jednosměrné ulici je bezpečnější než souběžná jízda v ulici obousměrné. Tak tomu je proto, že v takovém případě je bezpečnost nejzranitelnějších účastníků provozu zajištěna tzv. pravidlem čtyř očí, kdy jak řidič automobilu, tak cyklista, sledují provoz zpřímá a mohou na nastalé situace reagovat. Stejně tomu ostatně je i v případě chodce jdoucího po komunikaci bez chodníku po levé straně vozovky. Správnost těchto závěrů podporují podle navrhovatele statistiky.
16. Též je třeba v rámci požadavku minimalizace zásahů do právní sféry posuzovat, zda nová regulace není samoučelná, šikanózní, a zda deklarovaného cíle nebylo možné dosáhnout jinou a mírnější úpravou. Napadené OOP však pouze zhoršuje bezpečnost chodců a cyklistů i plynulost provozu cyklistů. Má-li být napadené OOP proporcionální, musí zohledňovat

nejen potřeby lidí projíždějících motorovými vozidly, ale také lidí, kteří se zde pohybují pěšky a na kole. To však odpůrce podle navrhovatele odmítá zohlednit a nepřihlíží ani k technickým normám, které preferují chodce a cyklisty (viz bod 8.1.2 ČSN 73 6110). Napadené OOP tudíž nesplňuje ani kritérium minimalizace zásahů.

Vyjádření odpůrce

17. Odpůrce shrnul průběh správního řízení. Uvedl, že původní návrh napadeného OOP byl vyvěšen na úřední desce, ale protože proti němu bylo podáno mnoho námitek a připomínek, tak byl nahrazen novým návrhem napadeného OOP. Souhlas s dopravním značením vyjádřila Policie ČR i Krajská správa a údržba silnic Středočeského kraje jako správce komunikace. Dne 12. 1. 2022 odpůrce obdržel připomínky navrhovatele, s nimiž se řádně vypořádal, přičemž přihlédl k zajištění bezpečnosti silničního provozu. Obsah návrhu je totožný s připomínkami navrhovatele, s nimiž se odpůrce v odůvodnění napadeného OOP zcela vypořádal. Důvodem vydání napadeného OOP byly četné žádosti občanů obce Zbuzany ke zvýšení bezpečnosti dané lokality, kde si hrají děti a jezdí se v ní na kole, z čehož plyne, že hrozí zvýšené nebezpečí střetu s motorovými vozidly. Zároveň danou oblastí prochází velké množství lidí na procházky. Stávající dopravní značení bylo svým rozsahem i uspořádáním nejednotné a nedostačující. Odpůrce poukázal na to, že byla opravena zjevná chyba ve výroku napadeného OOP (místo § 124 odst. 5 zákona o silničním provozu bylo upraveno, že odpůrce rozhodl na základě § 124 odst. 6 zákona o silničním provozu).

Posouzení návrhu

18. Soud se v první řadě zabýval otázkou, zda jsou splněny podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a s. ř. s., srov. též např. rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008-34), kterými jsou existence opatření obecné povahy, aktivní procesní legitimace navrhovatele a formulace závěrečného návrhu (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Další podmínkou je včasnost návrhu (§ 101b odst. 1 s. ř. s.).
19. Napadené OOP – stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích se vydává na základě § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu formou opatření obecné povahy, jde-li o světelné signály, příkazové a zákazové dopravní značky, dopravní značky upravující přednost a dodatkové tabulky k nim nebo jiné dopravní značky ukládající účastníkovi silničního provozu povinnosti odchylné od obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích. Napadené OOP tyto regulativy obsahuje, a proto je opatřením obecné povahy, neboť se jím stanoví místní úprava provozu na pozemních komunikacích, která zakládá pro účastníky provozu odlišné povinnosti, než by měly být podle obecné zákonné úpravy provozu na pozemních komunikacích (srov. rozsudky NSS ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008-100, č. 1794/2009 Sb. NSS, ze dne 4. 5. 2011, č. j. 9 Ao 2/2011-53, ze dne 4. 12. 2014, č. j. 1 As 122/2014-51, či ze dne 23. 2. 2016, č. j. 7 As 296/2015-56). Napadené OOP bylo též skutečně vydáno ve formě opatření obecné povahy, jelikož bylo v souladu s § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, oznámeno veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena na úřední desku odpůrce dne 26. 7. 2022. Napadený akt je tedy opatřením obecné povahy, které bylo řádně vydáno a je účinné. Podmínka existence opatření obecné povahy je splněna.
20. Podle § 101b odst. 1 první věty s. ř. s. je návrh nutné podat do jednoho roku ode dne, kdy opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Napadené OOP nabylo účinnosti dne 10. 8. 2022, přičemž navrhovatel podal návrh na jeho zrušení dne 20. 7. 2023. Návrh je tedy i včasný.

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. A.

21. Soud dále posuzoval, zda je navrhovatel k podání návrhu aktivně procesně legitimován, a dospěl k závěru, že tuto podmínku navrhovatel nesplňuje.
22. Podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. platí, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.
23. Aktivní procesní legitimace představuje podmínku řízení, kterou musí obecně navrhovatel splňovat, aby byl oprávněn podat k soudu návrh na zrušení opatření obecné povahy. K jejímu splnění je zapotřebí, aby návrh obsahoval myslitelná a logicky konsekventní tvrzení o tom, že právní sféra navrhovatele (tj. jemu náležející subjektivní práva) byla napadeným opatřením obecné povahy dotčena. 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 (usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, bod 34). Zároveň je nutné, aby měla napadená regulace přímý a nezprostředkovaný vztah k právům navrhovatele. Soudy ve správním soudnictví jsou povinny k ochraně veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.), přezkum na základě tzv. *actio popularis* zákon nepřipouští. Proto nestačí, tvrdí-li navrhovatel, že je opatření obecné povahy nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho subjektivních práv (viz usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009-120, body 31, 36 a 41). Tvrzení musí být dostatečně konkrétní, nestačí např. obecná proklamace o nemožnosti umístování nových staveb v nově stanovené aktivní zóně záplavového území bez vazby na konkrétní nemovitost a situaci navrhovatele (usnesení NSS ze dne 3. 5. 2011, č. j. 8 Ao 2/2011-72, bod 20).
24. Jak zdejší soud shrnul v bodu 14 usnesení ze dne 8. 7. 2020, č. j. 43 A 74/2019-137, aktivně procesně legitimován je tedy pouze ten navrhovatel, který uvede dostatečně plausibilní (tj. hájitelné, smysluplné) tvrzení o vazbě mezi regulovaným územím a jeho právní sférou (první podmínka). Zároveň musí plausibilně tvrdit i to, že napadené opatření obecné povahy je ze své podstaty vůbec způsobilé do jeho právní sféry zasáhnout (druhá podmínka). Pakliže nejsou tyto kumulativní podmínky splněny, není navrhovatel aktivně procesně legitimován.
25. Z návrhu vyplývá, že navrhovatel dovozuje svou aktivní procesní legitimaci z toho, že má bydliště v obci Dobříč, která sousedí s obcí Zbuzany, jejíž území je dotčené napadeným OOP. Jelikož v obci Dobříč chybí občanská obslužnost, navrhovatel a jeho rodina využívají místní komunikace v dotčeném území k cestám automobilem, na kole i pěšky (například při cestách do místního obchodu nebo do parku, kde se nachází dětské hřiště). Napadeným OOP je navrhovatel podle svých tvrzení dotčen na svých subjektivních právech, jelikož v ulicích, ve kterých byl stanoven jednosměrný provoz automobilů, neumožnil odpůrce i přes připomínky navrhovatele obousměrný provoz cyklistů.
26. Není pochyb o tom, že v případech, kdy se opatření obecné povahy dotýká věcného práva navrhovatele (zpravidla k nemovité věci), je dána jeho aktivní procesní legitimace (např. rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2013, č. j. 7 AOs 3/2013-30, č. 2986/2014 Sb. NSS). Nemovitá věc může
27. Kromě vlastních věcných práv již NSS mnoho jiných možností dotčení nepřipouští. Rozšířený senát tak kupříkladu odmítl, že by aktivní procesní legitimací k podání návrhu na zrušení územního plánu mohl disponovat nájemce dotčené nemovité věci (usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009-120) nebo osoba, která má nemovitou věc v bezplatném užívání (usnesení NSS ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006-62). Procesní legitimaci nemůže založit ani to, že navrhovatel na daném území provozuje podnikání či jinou výdělečnou Shodu s prvopisem potvrzuje: A. A.

aktivitu, jejíž regulací se územní plán zabývá (usnesení NSS ze dne 30. 12. 2010, č. j. 4 Ao 7/2010-34, a usnesení NSS č. j. 2 Ao 2/2006-62). Těž podle NSS není dostatečným podkladem procesní legitimace samotný fakt, že navrhovatel trvale bydlí na území dotčeném územní regulací obsaženou v opatření obecné povahy (např. v obci, o jejíž územní plán se jedná), pakliže se dožaduje svého práva na zdravé životní podmínky (rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2008, č. j. 8 Ao 3/2008-59).

28. Je pravda, že odborná literatura (KÜHN, Z. KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 867) připouští, že v případě návrhů na zrušení stanovení místního provozu na pozemních komunikacích (dopravního značení) je NSS v otázce aktivní legitimace celkově velkorysejší než v oblasti územního plánování. V těchto případech NSS připouští nejen možnost zásahu do práva vlastnického (rozsudky NSS ze dne 29. 5. 2009, č. j. 4 Ao 1/2009-58, a č. j. 9 Ao 2/2011-53), ale též do práva svobodně podnikat (např. rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2012, č. j. 1 AOs 1/2012-30). I v těchto případech je však třeba podle NSS přihlížet k předmětu regulace. Pokud se tedy například navrhovatel domáhal zrušení stanovení místní úpravy provozu na pozemní komunikaci, která se nacházela v jiné části obce než údajně dotčený areál ve vlastnictví navrhovatele, NSS tímto případě dospěl k závěru, že tímto dopravním značením nemohlo dojít k zásahu do vlastní právní sféry navrhovatele, a nebyla zde tedy dána jeho aktivní procesní legitimace (rozsudek NSS č. j. 2 Ao 3/2008-100).
29. Jsou-li však dotčená jiná než výše uvedená práva, není i v případě návrhů na zrušení stanovení místního provozu na pozemních komunikacích (dopravního značení) podle citované odborné literatury (s. 867) dána aktivní procesní legitimace. Ta v této souvislosti odkazuje na usnesení Městského soudu v Praze ze dne 6. 12. 2018, č. j. 15 A 38/2018-88, z něž dovozuje, že soukromý zájem navrhovatele na kratším dojezdovém čase za volnočasovými aktivitami či za nákupem potravin či na méně rušném provozu na jím užívaných pozemních komunikacích, třebaže může být pochopitelný, nelze klást na úroveň subjektivnímu právu, jemuž má být poskytnuta soudní ochrana.
30. Právě tak tomu je i v nyní projednávané věci. Navrhovatel podle svých tvrzení na území dotčeném napadeným OOP nevlastní žádný majetek (nemovité věci) a nepodniká v něm (ani nevykonává žádnou jinou výdělečnou činnost). Napadené OOP jej tedy neomezuje ve výkonu vlastnického práva například tím, že by mu znemožňovalo na jeho pozemku zaparkovat automobil či na něm libovolně užívat jízdní kolo. Rovněž mu nijak nebrání v jeho podnikání tím, že by omezovalo jeho potenciální zákazníky. Pak ovšem v souladu s výše uvedeným nezbyvá než uzavřít, že navrhovatel ve svém návrhu neoznačil žádná veřejná subjektivní práva předvídaná § 101a odst. 1 s. ř. s. (relevantní právní sféru), jež by mohla být byť jen hypoteticky, tj. plausibilně (myslitelně a logicky konsekvantně), dotčena regulací upravenou napadeným OOP. Pouhý zájem navrhovatele na vhodnější cestu za volnočasovými aktivitami či za nákupem a na méně rušném provozu na jím užívaných pozemních komunikacích totiž není veřejným subjektivním právem, jemuž soudní řád správní v části třetí, hlavě druhé, dílu sedmém poskytuje soudní ochranu.
31. Soud si je vědom rozsudků Městského soudu v Praze a Krajského soudu v Brně, v nichž byly obdobné námitky navrhovatelů věcně projednány. Otázka aktivní procesní legitimace v nich však nebyla podle soudu uspokojivě vyřešena, protože v nich je bez jakékoli odůvodnění jen konstatováno, že o ní soudy nepochybovaly (např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 5. 5. 2022, č. j. 15 A 8/2022-56, bod 35, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17.

2. 2021, č. j. 9 A 127/2020-124, bod 34, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 9. 2018, č. j. 8 A 113/2017-106, bod 41). Krajský soud v Brně aktivní procesní legitimaci přiznal s odůvodněním, že navrhovatel přímo bydlí v oblasti dotčené regulací opatření obecné povahy (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 4. 2020, č. j. 64 A 2/2020-149, body 42 a 43, a rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 4. 2020, č. j. 67 A 1/2020-172, body 43 a 44). Nyní projednávaný případ je však odlišný v tom ohledu, že navrhovatel nebydlí v oblasti dotčené napadeným OOP. Rovněž navrhovatel netvrdí, že by v této oblasti vlastnil majetek tak, jak tomu bylo v rozsudcích Městského soudu v Praze ze dne 10. 1. 2023, č. j. 10 A 137/2021-52, bod 14, a ze dne 21. 7. 2016, č. j. 9 A 79/2016-37. Pokud jde o rozsudek NSS ze dne 23. 5. 2018, č. j. 10 As 336/2017-46, na který tyto soudy odkazovaly, je potřeba zdůraznit, že v něm otázka aktivní procení legitimacy osoby bydlící v oblasti dotčené opatřením obecné povahy omezující obousměrný pohyb cyklistů nebyla řešena, protože NSS se ke kasační námitce zabýval jen aktivní procesní legitimací spolků. I v tomto případě navíc platí, že se jednalo o obyvatele Prahy, tj. území regulací dotčeného. Taktéž v rozsudku ze dne 8. 11. 2022, č. j. 7 As 116/2022-47, se NSS touto otázkou explicitně nezabýval.
32. Je tak namístě připomenout, že návrh na zrušení opatření obecné povahy není soudním řádem správním koncipován jako žaloba ve veřejném zájmu – *actio popularis*, ale jako nástroj k ochraně subjektivního práva navrhovatele (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 9. 2011, č. j. 8 Ao 5/2011-51). Uvedené potvrdil i Ústavní soud, který v nálezu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, uvedl, že dotčení na subjektivních právech navrhovatele je alfa a omega řízení o zrušení opatření obecné povahy. Pokud tedy navrhovatel v daném případě nepředložil plausibilní tvrzení o přímém dotčení svých práv napadeným opatřením obecné povahy, nemůže být jeho návrh meritorně projednán.
33. Soud má proto s ohledem na výše uvedené za to, že podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. je třeba návrh odmítnout, neboť navrhovatel nebyl k jeho podání aktivně procesně legitimován.
34. Nad rámec výše uvedeného soud dodává, že v projednávané věci jsou nicméně i další důvody, na jejichž základě nelze návrh navrhovatele meritorně projednat (třebaže v některých případech jen částečně):
35. Zaprvé, navrhovatel se petitum návrhu domáhá zrušení napadeného OOP v celém rozsahu, veškerá argumentace uplatněná v připomínkách a následně rozvedená v návrhu na zrušení napadeného OOP však směřuje jen do části regulace upravené napadeným OOP. I v případě, že by byly splněny podmínky pro věcný přezkum napadeného OOP, soud by v souladu se zásadou zdrženlivosti uplatnitelnou při přezkumu opatření obecné povahy nemohl zrušit celé opatření obecné povahy, ale jen v rozsahu uplatněných návrhových bodů. Ve zbývajícím rozsahu totiž navrhovatel zjevně nebyl zkrácen na svých veřejných subjektivních právech, což ve svém návrhu ani netvrdí.
36. Zadruhé platí, že v rozsahu připomínky [1] nelze napadené OOP zrušit z toho důvodu, že této připomínce odpůrce vyhověl (bod 23 návrhu navrhovatele). I tomto případě tak platí, že v tomto rozsahu nebyl navrhovatel zjevně zkrácen na svých veřejných subjektivních právech.
37. Zatřetí, v připomínkách [3] a [4] se navrhovatel v ulicích U Kovárny (v úseku mezi ulicemi U Menhiru II a V Zahradě) a Krátká domáhá povolení obousměrné jízdy cyklistů, avšak napadené OOP na těchto místech jednosměrnou jízdu pro cyklisty nově vůbec nezavádí (v případě ulice U Menhiru II je obousměrný provoz umožněn, což navrhovatel oproti připomínce [4] zohlednil i v obsahu návrhu na zrušení napadeného OOP). Povinnost Shodu s prvopisem potvrzuje: A. A.

jednosměrné jízdy cyklistům na těchto místech totiž přikazuje původní regulace (dopravní značení). Přijetím napadeného OOP se tedy na právech navrhovatele nic nezměnilo. V připomínce [6] se pak navrhovatel domáhá umístění dodatkové tabulky k dosavadnímu dopravnímu značení v ulici Uhelná a Na Vršku, které však napadeným OOP nejsou vůbec dotčeny a odpůrce je ani nezamýšlel napadeným OOP jakkoli regulovat. V neposlední řadě se navrhovatel v připomínkách [7] a [8] domáhá realizace chybějících zpomalovacích prahů a vyznačení parkovacích míst, tj. i v tomto případě se domáhá něčeho, co není a ani podle odpůrce nemá být předmět regulace napadeného OOP.

38. Jak ovšem plyne z povahy řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého soudního řádu správního, navrhovatel se těchto požadavků nemůže domáhat. Navrhovatel se totiž zjevně cítí být dotčen nikoli napadeným OOP tak, jak předpokládá právní úprava řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, ale tím, že nebylo vydáno opatření obecné povahy konkrétního obsahu podle jeho představ. Takto tvrzené zkrácení na právech však není vyvoláno napadeným OOP, nýbrž skutečností, že nedošlo k vydání opatření obecné povahy o určitém obsahu. Právní předpisy nicméně nezakotvují subjektivní právo na stanovení určitého dopravního značení. Nikdo nemůže důvodně spoléhat na to, že ve stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích budou vymezeny takové podmínky, které zcela odpovídají jeho požadavkům. Tvrzení, o něž navrhovatel opírá svoji aktivní procesní legitimaci, se musí týkat existující a účinné části opatření obecné povahy. Subjektivní práva rovněž nejsou daným opatřením obecné povahy dotčena, pakliže navrhovatel navrhuje zrušit opatření obecné povahy v situaci, kdy určitá regulace byla stanovena již předchozí úpravou, přičemž navrhovatel před správními soudy tuto původní regulaci nenapadl. V daném případě tedy navrhovatel netvrdí, že by byl zkrácen regulací obsaženou v napadeném OOP. Naopak se v podstatě domáhá doplnění takové regulace, což není přípustné. Za klíčové soud v této souvislosti považuje to, že požadované ochrany práv se navrhovatel v tomto případě ani nemůže domoci, neboť i v případě, že by došlo ke zrušení napadeného OOP v těchto částech, jeho právní postavení by se nikterak nezměnilo. I nadále by regulace navrhovaná k realizaci v připomínkách [3], [4], [6], [7] a [8] nebyla součástí napadeného OOP. Přistoupil-li by odpůrce k vydání dalšího opatření obecné povahy stanovujícího další pravidla místní úpravy provozu na pozemních komunikacích v tomto území, neměl by navrhovatel právní nárok na to, aby do ní odpůrce požadované úpravy zařadil. V případě připomínek [3], [4], [6], [7] a [8] je tak dán další důvod pro odmítnutí návrhu podle § 46 odst. 1 odst. c) s. ř. s., protože se navrhovatel domáhal realizace regulace, jež není předmětem napadeného OOP (srov. usnesení zdejšího soudu ze dne 15. 3. 2023, č. j. 51 A 92/2022-80, a č. j. 43 A 74/2019-137).
39. Též platí, že zpomalovací prahy (viz připomínka [7]) vůbec nemohou být předmětem regulace opatření obecné povahy podle § 77 odst. 5 a § 77 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu. Jak konstatoval NSS v rozsudku č. j. 2 Ao 3/2008-100, v případě dopravního značení se může o jeho klasifikaci coby opatření obecné povahy jednat pouze tehdy, pokud z dopravní značky plynou pro účastníky provozu odlišné povinnosti, než by měli podle obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích. Jestliže tedy oproti obecné úpravě provozu z dopravní značky žádná povinnost odlišného chování neplyne, není dán žádný racionální důvod takovouto značku označovat za opatření obecné povahy. Konkrétně to např. znamená, že opatřením obecné povahy jsou typicky zákazové a příkazové značky, značky upravující přednost; nikoliv však značky výstražné a ta část informativních značek,

kteře pouze poskytují účastníkovi provozu na pozemních komunikacích nutné informace, případně slouží k jeho orientaci. Dopravní zařízení v podobě zpomalovacích prahů nepředstavují pro účastníky provozu na pozemních komunikacích žádné omezení, které by je jakkoliv zavazovalo; jejich právní sféra nemůže být umístěním či odstraněním těchto dopravních zařízení jakkoliv dotčena. Toto dopravní zařízení totiž závazně nestanoví, jakou konkrétní (maximální) rychlostí může řidič jet. Zpomalovací práh vytváří krátkou nerovnost na vozovce, a působí tak na řidiče, aby zpomalil, avšak autoritativně neurčuje, na jakou maximální rychlost by tak měl učinit (viz rozsudek NSS č. j. 7 As 116/2022-47, bod 28).

40. Začtvrté, má soud za to, že dotčení práv uvedených v návrhu tvrzeným způsobem je též z povahy věci vyloučeno. Navrhovatel totiž např. zjevně nemůže být dotčen na právu na svobodu pohybu, protože jeho doprava (a to i na kole) do obce Zbuzany mu není znemožněna. Skutečnost, že je konkrétní pozemní komunikace pro cyklisty průjezdná pouze v jednom směru, neznamená, že je tato cesta cyklistům zcela zapovězena, protože se po ní mohou pohybovat (byť v jednom směru chůzí) po celé její trase. Též právo na ochranu zdraví a příznivé životní prostředí nemůže být napadeným OOP na první pohled dotčeno, jelikož to, zda je konkrétní pozemní komunikace pro cyklisty průjezdná pouze v jednom směru, nebo zda se jedná o obousměrnou komunikaci pro cyklisty, nemá na průjezdnost motorových vozidel žádný vliv a nijak s ním nesouvisí. Nemůže mít tedy na ně ze své podstaty žádné účinky. I v případě shledání aktivní procesní legitimace by tedy bylo namístež žalobu odmítnout pro zjevný nedostatek legitimace věcné.

Závěr a náklady řízení

41. Soud tak uzavírá, že návrh z důvodů podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. odmítá, neboť navrhovatel nebyl k jeho podání aktivně procesně legitimován. Nebylo tudíž ani potřeba posuzovat důvodnost jednotlivých návrhových bodů.
42. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 3 s. ř. s., jenž stanoví, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byl-li návrh odmítnut.
43. Podle § 10 odst. 3 věty třetí zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, rozhodl soud o vrácení zaplaceného soudního poplatku, neboť návrh byl odmítnut před prvním jednáním ve věci. Soudní poplatek bude navrhovateli vrácen ve lhůtě podle § 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích.

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 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 nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. e) 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.

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. A.

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.

Praha 22. září 2023

Lenka Bursíková, v. r.
předsedkyně senátu