



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Mgr. Barbory Berkové a soudců JUDr. Markéty Fialové a JUDr. Michala Jantoše ve věci

navrhovatele **Bc. J. V.**
bytem X
zastoupen advokátkou Mgr. Danou Holcman
sídlem Einsteinova 966/24A, 779 00 Olomouc

proti
odpůrci: **Magistrát města Olomouce**
sídlem Hynaisova 34/10, 779 00 Olomouc

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy

takto:

I. Opatření obecné povahy o stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích vydané Magistrátem města Olomouce 27. 4. 2022 pod č. j. SMOL/066796/2022/OS/PK/Urb se zrušuje v části osazení dodatkové tabulky E13 (1) ke značce B11 umístěné v blízkosti křižovatky ulic H. a D. s textem „*Mimo obsluhu MŠ, ZŠ a DDÚ v době školního vyučování v čase 6:30 – 8:00 a 13:30 – 15:30 hodin*“, a to dnem právní moci tohoto rozsudku.

II. Ve zbytku se návrh **zamítá**.

III. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

A) Vymezení věci a shrnutí obsahu podání účastníků

1. Navrhovatel se návrhem podaným soudem dne 15. 4. 2023 domáhal zrušení ve výroku identifikovaného opatření obecné povahy (dále jen „OOP“), jímž odpůrce provedl podle § 77 odst. 5 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákon (zákon o silničním provozu) místní úpravu provozu na pozemních komunikacích, a to umístěním soustavy svislých dopravních značek v části obce S. K., v ulicích H., Š., K H. a P. H.
2. Navrhovatel je vlastníkem pozemku parc. č. X, jehož součástí je rodinný dům č. p. X, vše v k. ú. S. K. Rodinný dům žalobce se nachází na ulici H., již se napadené OOP týká. V návrhu popsal, že lokalita S. K. je místní část O., která je atraktivní pro bydlení s ohledem na blízkost přírody, výhled do krajiny a klid mimo hlavní dopravní tahy a průmysl. Daná lokalita, soustředící se kolem poutního chrámu Navštívení panny Marie, nebyla podle navrhovatele historicky přizpůsobena silnému náporu automobilové dopravy návštěvníků, a tudíž byly postupně v ulicích umísťovány zákazy vjezdu, které omezily vjezd a parkování mimo dopravní obsluhu, tj. mimo vlastníky nemovitostí, jímž tak byla zajištěna kvalita bydlení s minimálním vlivem imisí z dopravy, kterou legitimně očekávali při výstavbě či při nabytí svých nemovitostí. Stejně tak tomu bylo i v případě komunikace na ulici H., která má šířku necelé 3 m (v místě osazení veřejného osvětlení jen 2,334 m), na její hranici jsou vzrostlé stromy a sloupy veřejného osvětlení, komunikace nemá zpevněné okraje, její povrch je značně narušen, není vedle ní chodník, pruh pro cyklisty, ani prostor pro odstavení vozidel. Tato komunikace, kde se nachází jen 5 rodinných domů a v části k ulicím P. H. a K H. také hřbitov, byla dlouhodobě osazena značkou zákaz vjezdu všech motorových vozidel s dodatkovou tabulkou „mimo dopravní obsluhu“. Umístěním nového dopravního značení předmětným OOP ale bude navrhovatel zkrácen na svém vlastnickém právu, právu na příznivé životní prostředí, pohodu a kvalitu bydlení a právu na ochranu zdraví a bezpečnosti sebe a své rodiny, neboť v důsledku umístění dodatkové tabulky ke značce zákaz vjezdu všech motorových vozidel v blízkosti křižovatky ulic H. a D. s textem „*Mimo obsluhu MŠ, ZŠ a DDÚ v době školního vyučování v čase 6:30 – 8:00 a 13:30 – 15:30 hodin*“ bude moci komunikaci v ulici H. denně, 5 dnů v týdnu a 10 kalendářních měsíců v roce projíždět až 600 vozidel rodičů vozících děti do ZŠ D. Navrhovatel tak bude muset snášet hluk, prašnost a emise z aut, čelit obavám o život a zdraví své dcery, která může z branky vstoupit přímo pod kola aut, a také ve vyznačených hodinách čelit obavě, že se střetne s kolonou aut projíždějících v protisměru, protože bude muset z komunikace vycouvat do křižovatky, neboť průjezd dvou vozidel současně možný není.
3. Návrhové body soud shrnuje takto:
 - napadené OOP zasahuje do legitimního očekávání navrhovatele, který s ohledem na šířku daného prostoru nemohl při kolaudaci domu v dubnu 2021 očekávat, že dojde v budoucnu ke zrušení zákazu vjezdu, a naopak legitimně očekával, že bude žít v klidné lokalitě a bez imisí z dopravy;
 - napadené OOP je v rozporu s normou ČSN 736110, neboť komunikace v ul. H. nesplňuje požadavky na minimální šířku jízdního pruhu s obousměrným provozem;
 - napadené OOP je v rozporu s požadavkem § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu, neboť dopravní značky jsou jím rozvrženy tak, že namísto, aby zabezpečovaly plynulost provozu, naopak jej zcela znemožňují, neboť se vozidla v obousměrném provozu nemohou vyhnout, a současně v důsledku jejich rozvržení dochází k ohrožení zdraví a životů všech chodců, tj.

i vlastníků přilehlých nemovitostí, přičemž ve veřejném zájmu je ochrana prostoru vchodů do budovy školy před přímým střetem žáků s vozidly, nikoli ochranu údajných práv a pohodlí několika rodičů;

- text „*Mimo obsluhu MŠ, ZŠ a DDÚ v době školního vyučování v čase 6:30 – 8:00 a 13:30 – 15:30 hodin*“ na dodatkové tabulce je neurčitý a vnitřně rozporný;

- předmětná dodatková tabulka neomezuje motorová vozidla hmotností ani druhem, což umožňuje vjet do ulice H. i nákladním vozidlům či autobusům;

- napadené OOP je nepřezkoumatelné, neboť v jeho výroku je uvedeno, že důvodem jeho vydání je zajištění obsluhy občanského vybavení (ZŠ, MŠ a DDÚ), zatímco v odůvodnění je uvedeno, že důvodem je legalizace protiprávního jednání rodičů žáků porušujících stávající dopravní značení, dále neobsahuje přezkoumatelné zdůvodnění splnění podmínek § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu, údaj o 50 vozidlech denně není nijak odůvodněn ani prokázán, odpůrce se řádně nevypořádal s námitkami navrhovatele, neprovedl test proporcionality, v němž měl porovnat zásah do práv údajných 50 rodičů, jehož legitimitu nevysvětlil, se zásahem do práv navrhovatele a dalších občanů, vzít v úvahu dobu, po kterou stávající značení platilo a posoudit, zda změna dopravního značení skutečně umožní dosažení sledovaného cíle (zkvalitnění dopravy, odstranění kolizních situací, zajištění bezpečnosti a plynulosti provozu, omezování dopravy v chráněném území);

- v testu proporcionality by napadené OOP nemohlo obstát, neboť obsluha daného občanského vybavení byla před jeho přijetím zajištěna dostatečně – mezi sedmou a osmou ráno přijíždí 5 x autobus MHD na zastávku B., od níž je to ke vchodu do ZŠ z ul. D. 81 m a ke vchodu z ul. H. 220 m, v ranních hodinách je zcela prázdné a zdarma parkoviště N. F., vzdálené 160 m od vchodu z ul. D. a 400 m od vchodu z ul. H., zcela prázdné a zdarma je v ranních hodinách i parkoviště u ZOO a ZŠ má dostatečně velké nádvoří, k němuž je možný příjezd bez zákazů i parkování, či zastavení pro nástup a výstup žáků;

4. Odpůrce požadoval zamítnutí návrhu. Ve vyjádření k návrhu uvedl, že podnět ke změně organizace dopravy v dané lokalitě obdržel od vlastníka dotčených místních komunikací, tj. statutárního města Olomouc, které je současně vlastníkem budov ZŠ a MŠ D. a zřizovatelem těchto školských zařízení a které k podnětu přeložilo doporučení Policie ČR. Důvodem bylo zajištění kapacitně vyhovujícího dopravního napojení předmětné stavby veřejné infrastruktury, jemuž dosavadní úprava přestala s ohledem na změnu životního stylu (nárůst automobilové dopravy a přepravy dětí do školy i nárůst cyklo dopravy a používání elektrokoloběžek) vyhovovat. Tento požadavek posoudil odpůrce jako legitimní. Přijatá úprava pak dle odpůrce nezasahuje do práv navrhovatele nad zákonem povolenou mez a míra omezení navrhovatele je přiměřená místním poměrům a časovým omezením na dodatkové tabulce také minimalizovaná. Zdůraznil, že žádný vlastník nemovitosti nemá právo na nulovou dopravu v blízkosti svého rodinného domu, obzvláště má-li svou nemovitost napojenou sjezdem na místní komunikaci. Místní komunikace je veřejně přístupnou komunikací primárně sloužící místní dopravě na území obce a jejím elementárním znakem je její obecné užívání. Navrhovatel tudíž nemůže spravedlivě požadovat, aby bylo toto užívání omezeno jen pro vlastníky pěti rodinných domů, obzvláště nachází-li se v dané ulici veřejně přístupná budova. Dopravní obslužnost navrhovatelovy nemovitosti zůstala úpravou nedotčena. S přihlédnutím k technickým parametrům a povrchu vozovek odpůrce v nejkritičtějších úseku omezil nejvyšší povolenou rychlost na 20 km/h a provoz zjednosměrnil. Podle odpůrce je tvrzení navrhovatele o 600 vozidlech denně

neodpovídající, neboť každý žák se do školy autem nedopravuje. Čas nadto dle odpůrce prokázal, že k žádným kolizím nedochází.

5. Navrhovatel v replice odmítl, že by se v důsledku umístění předmětné dodatkové tabulky pohybovalo po komunikaci na ul. H. jen 50 vozidel denně, a dále odmítl tvrzení, že by ke kolizním situacím nedocházelo. Odpůrce se dle navrhovatele se skutečnou dopravní situací v místě neseznámil. V druhé replice navrhovatel uvedl, že napadené OOP je v rozporu s koncepcí odpůrce a jeho pilotními projekty „Bezpečná škola“.
6. Při jednání soudu navrhovatel doplnil, že přijatá úprava znesnadnila vymáhání zákazu, neboť městská policie není s to ověřit, zda se na konkrétního řidiče vztahuje daná dodatková tabulka. Dále doplnil, že odpůrce byl povinen vycházet také z dokumentu útvaru hlavního architekta - vyhodnocení projektu Bezpečná cesta do školy 2019 z května 2020, což odpůrce odmítl, neboť tento dokument mezi podklady nebyl a nebyl ani závazný.

B) Posouzení věci krajským soudem

7. Krajský soud v souladu s § 101d s. ř. s. v rozsahu a v mezích návrhových bodů přezkoumal napadené opatření obecné povahy, přičemž dle § 101b odst. 3 s. ř. s. vycházel při přezkoumání opatření obecné povahy ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání.
8. Napadené OOP 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.
9. 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 OOP zkrácen na svých právech, a to konkrétně zejména na vlastnickém právu a právu na příznivé životní prostředí. 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, dostupný na www.nssoud.cz).
10. Krajský však musí konstatovat, že návrh nemohl být shledán důvodným v celém rozsahu. Navrhovatel požadoval zrušení napadeného OOP jako celku, ačkoli veškeré jeho námitky směřovaly jen proti důsledkům umístění dodatkové tabulky s textem „*Mimo obsluhu MŠ, ZŠ a DDÚ v době školního vyučování v čase 6:30 – 8:00 a 13:30 – 15:30 hodin*“ pod značkou zákazu vjezdu všech motorových vozidel, umístěnou v blízkosti křižovatky ulic H. a D. Obousměrný provoz v části ulice H., kde se nachází navrhovatelův dům, byl zřetelně možný již za stávající úpravy, toliko s tím, že možnost vjezdu byla stanovena jen dopravní obsluze. Proti změně dopravního značení ze zákazu vjezdu všech vozidel na zákaz vjezdu všech motorových vozidel navrhovatel žádnou námitku neuplatnil, stejně jako proti snížení

nejvyšší povolené rychlosti. Ve vztahu ke zbylému dopravnímu značení tudíž shledal soud návrh nedůvodným.

11. Předně se soud zabýval přezkoumatelností předmětného OOP ve vztahu k umístění předmětné dodatkové tabulky. Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu je v odůvodnění OOP nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, jak vyplývá z § 68 odst. 3 a § 174 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje jeho nepřezkoumatelnost (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, publ. pod č. 1795/2009 Sb. NSS, dostupný na www.nssoud.cz).
12. Těmto požadavkům však napadené OOP nedostojí. Navrhovatelově námitce nepřezkoumatelnosti je třeba v plném rozsahu přisvědčit. Jak navrhovatel uvedl, je ve výroku napadeného OOP za důvod úpravy označeno „zajištění obsluhy občanského vybavení (ZŠ, MŠ a DDÚ) v O., část obce S. K.“, aniž však v jeho odůvodnění vysvětlil, na základě čeho dospěl k závěru, že dopravní obsluha daného občanského vybavení není za stávajícího stavu možná, resp. v čem není vyhovující. Z odůvodnění daného OOP vyplývá, že odpůrce vyšel ze zjištění, že rodiče dětí zejména v ulici H. porušují stávající dopravní značení, popř. vysazují děti na nepřehledných komunikacích, popř. i v křižovatce ulic D. a H. a následně svá vozidla otáčejí, přičemž bez bližšího vysvětlení označil požadavek umožnění příjezdu rodičů žáků ke školskému zařízení v určenou dobu oprávněný. Nelze pak než souhlasit s navrhovatelem, že oprávněnost požadavku na možnost příjezdu vozidel před vchod školy nebyl nijak zdůvodněn, a tudíž zřejmým důvodem vydání napadeného OOP byla jen legalizace protiprávního jednání rodičů žáků, na jehož postihování statutární město O. prostřednictvím své městské policie zřetelně rezignovalo, což však nelze akceptovat. Rovněž je třeba souhlasit s navrhovatelem, že údaj o 50 vozidlech denně, jejichž příjezd k daným školským zařízením se předpokládá, rovněž není jakkoli odůvodněn a nemá oporu v žádném podkladu. Proporcionalitou, tj. přiměřeností zásahu přijaté úpravy do práv navrhovatele, se sice odpůrce zabýval, avšak jen v omezeném rozsahu, přičemž vyšel z ničím nepodloženého východiska počítajícího s nárůstem dopravy jen o cca 50 vozidel denně, o což opřel závěr o tom, že taková intenzita dopravy nemůže významně zhoršit ani technický stav komunikací ani životní prostředí. S ohledem na nepřezkoumatelnost východiska je však nepřezkoumatelným i z něho vyvozený závěr.
13. Z obsahu připojené pořizovací dokumentace vyplývá, že se odpůrce nezabýval detailně dopravní situací v daném místě, okruhem uživatelů ulice H. v hodinách, v nichž připustil na dané komunikaci obousměrný provoz a nezohlednil dobu, po kterou stávající dopravní značení platilo. Tvzení odpůrce v odůvodnění předmětného OOP, že přijatá úprava přispěje ke zjednodušení a zklidnění dopravního provozu v dané lokalitě, je tedy také zcela nepřezkoumatelné. Na tvrzení navrhovatele v námitkách o tom, že ZŠ D. nedostatkem obslužnosti netrpí a že uvolnění dopravy povede k ohrožení žáků, kteří chodí do školy, odpůrce nijak nereagoval.
14. Rovněž je třeba dát navrhovateli za pravdu, že napadené OOP neobsahuje přezkoumatelné zdůvodnění splnění podmínek § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu, podle něhož se dopravní značky smějí užívat jen v takovém rozsahu a takovým způsobem, jak to nezbytně vyžaduje bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích nebo jiný důležitý veřejný zájem. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008-100, publ. pod č. 1794/2009 Sb. NSS, smysl umístění dopravních značek nemůže být

samoučelný nebo šikanózní, ale naopak musí být racionální a opodstatněný některým z uvedených legitimních důvodů. Právě těmito okolnostmi se měl odpůrce v procesu vydávání napadeného OOP zabývat a své závěry měl náležitě popsat v jeho odůvodnění, což však neučinil.

15. Pokud tedy 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.
16. Současně byl odpůrce 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, dostupném na www.nssoud.cz, 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. To však odpůrce neučinil. Poctivé a dostatečné zvážení zásahu do práv navrhovatele a dalších obyvatel dané lokality a zejména otázky bezpečnosti dětí, které se na ul. H. pohybují, soud v napadeném OOP nenalezl. Naopak odpůrce zřetelně zohlednil výhradně potřeby blíže nespecifikovaného okruhu rodičů žáků, aniž by jakkoli ověřil jejich legitimitu a své závěry odůvodnil.
17. Nelze však navrhovateli přisvědčit v tom, že text užitý na předmětné dodatkové tabulce je neurčitý a vnitřně rozporný. Tabulka totiž neužívá pojem „dopravní obsluha“ vymezený v příloze č. 6 vyhlášky č. 294/2015 Sb., a dále odkaz na dobu školního vyučování je současně jednoznačně omezen danými časovými úseky, což neumožňuje navrhovatelem uvažovanou dezinterpretaci.
18. Dalšími argumenty navrhovatele se soud nezabýval, neboť výsledkem řádného procesního postupu včetně náležitého provedení testu proporcionality by mohly být i jiné závěry, které soudu nepřísluší předjímat.
19. V souladu s § 52 odst. 1 s. ř. s. soud pro nadbytečnost neprovedl navrhovatelem navržené dokazování, neboť jeho výsledky by na shora uvedených závěrech nemohly nic změnit. Z důkazu vyhodnocení projektu Bezpečná cesta do školy 2019 soud neučinil žádná zjištění relevantní pro posouzení věci. Odpůrce má pravdu, že tento dokument nebyl součástí podkladů a nebyl pro něj při vydávání napadeného OOP závazný.

C) Závěr a náklady řízení

20. Na základě výše uvedeného dospěl soud k jednoznačnému závěru, že napadené OOP je v části týkající se předmětné dodatkové tabulky, nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Soud proto v uvedeném rozsahu napadené OOP podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 101b odst. 4 téhož zákona pro vady řízení zrušil, a to dnem právní moci tohoto rozsudku. Ve zbytku návrh zamítl.
21. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu druhou, podle které měl-li účastník úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů. Jelikož měl v posuzované věci převážný úspěch odpůrce, neboť soud vyhověl návrhu jen

v malé části, svědčilo by právo na část náhrady náklady nákladů řízení odpůrci. Ten se však práva na náhradu nákladů řízení vzdal a nadto mu žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti, jež zahrnuje i obhajobu vydaných správních aktů před soudem, zřetelně nevznikly.

Poučení:

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

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

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

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

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Olomouc 29. srpna 2023

Mgr. Barbora Berková v. r.
předsedkyně senátu