



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrda a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci navrhovatelky: **obec Kojice**, se sídlem Kojice 53, zast. Mgr. Štěpánem Holubem, advokátem se sídlem Za Poříčskou bránou 365/21, Praha 8, proti odpůrci: **Městský úřad Přelouč**, se sídlem Československé armády 1665, Přelouč, o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 7. 9. 2022, č. j. 52 A 34/2022-41,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 7. 9. 2022, č. j. 52 A 34/2022-41, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Veřejnou vyhláškou ze dne 9. 3. 2022, č. j. MUPC 4489/2022, odpůrce jako věcně a místně příslušný správní úřad podle zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“), oznámil návrh stanovení místní úpravy provozu na silnici č. II/322 a místních a účelových komunikacích v obci Kojice v souvislosti s akcí „*Modernizace silnice II/322 Kojice – obchvat*“. Navrhovaným opatřením obecné povahy mělo dojít k umístění dopravního zařízení, trvalého dopravního značení a provedení stálého vodorovného značení, včetně snesení stávajícího neplatného dopravního značení.

[2] Proti návrhu opatření obecné povahy podala navrhovatelka připomínku, o níž odpůrce následně rozhodl dle § 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen

„správný řád“), jakožto o námitce. V ní navrhovatelka žádala zachování dosavadního přechodu pro chodce, resp. jeho přesun k novému kruhovému objezdu, neboť návrh opatření obecné povahy pomíjí přístup chodců (zejména osob s omezenou schopností pohybu a orientace) k železniční zastávce Kojice. Navrhovatelka odkázala na některá ustanovení technické normy ČSN 73 6110 a doplnila, že již nyní je v místě omezena rychlost vozidel na 50 km/h. Zdůraznila, že neexistuje jakákoli alternativa přístupu k železniční zastávce než přejít/přeběhnout silnici, což zejména dětem a starším lidem fakticky znemožňuje využívat hromadnou dopravu. Podle navrhovatelky bylo neproporcionálně upřednostněno pohodlí řidičů a plynulost průjezdu nad bezpečností nechráněných účastníků silničního provozu. Poukázala rovněž na zbytečné zatěžování životního prostředí v důsledku preference automobilů namísto udržitelné železnice.

[3] Opatřením obecné povahy ze dne 29. 4. 2022, č. j. MUPC 8756/2022, odpůrce stanovil místní úpravu provozu na pozemních komunikacích, aniž by zohlednil námitky navrhovatelky. V odůvodnění opatření obecné povahy odpůrce shrnul dosavadní průběh řízení a citoval uplatněné námitky a připomínky. Námitce navrhovatelky odpůrce nevyhověl, což odůvodnil odkazy na stanovisko Krajského ředitelství policie Pardubického kraje ze dne 5. 2. 2020, č. j. KRPE-5975-1/ČJ-2020-170606, k projektové dokumentaci stavby „*Modernizace silnice II/322 Kojice – obchvat*“ pro stavební řízení, a na stanovisko téhož dotčeného orgánu ze dne 8. 2. 2022, č. j. KRPE-9989-2/ČJ-2022-170606, vyžádané přímo k návrhu místní úpravy provozu na pozemních komunikacích. Ve stanovisku ze dne 5. 2. 2020 byl vznesen požadavek, aby v rámci okružní křižovatky nebyl zřízen (původně navržený) přechod pro chodce, ale aby byla provedena pouze opatření k usnadnění přecházení. Ve stanovisku ze dne 8. 2. 2022 dotčený orgán jakožto jednu z podmínek svého souhlasu s návrhem opatření obecné povahy uvedl: „*Nebude umístěna vdz [vodorovná dopravní značka] č. V7b [místo pro přecházení] v km 2,2 stavby, neboť místo (intenzity provozu vozidel a chodců) neodpovídá platné ČSN 73 6110.*“ Odpůrce tuto větu doplnil odkazem na čl. 10.1.3.1 a 10.1.3.2 dané technické normy a konstatoval, že návrh byl „*z důvodu zajištění obecných požadavků na bezpečnost a plynulost provozu upraven dle požadavků dotčeného orgánu*“.

[4] Dále odpůrce uvedl, že dle jeho názoru zvolené řešení není v rozporu se zákonem o silničním provozu, že hmatové úpravy (pro osoby se zrakovým postižením) jsou v souladu s ČSN 73 6110 a že chodec na místě přecházení nemá přednost. Konstatoval rovněž, že čl. 3.0 příl. 2 k tehdy účinné vyhlášce č. 398/2009 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb (dále jen „vyhláška č. 398/2009 Sb.“), nelze na případ aplikovat, neboť toto ustanovení řeší přímý přístup z chodníku na nástupiště (v projednávané věci je nástupiště vzdáleno asi 150 m od přechodu vozovky). Odpůrce shrnul, že dle jeho názoru je návrh místní úpravy v souladu s ČSN 73 6110, vyhláškou č. 398/2009 Sb. i s požadavky na bezpečnost a plynulost provozu, proto námitku zamítl.

[5] Navrhovatelka podala ke Krajskému soudu v Hradci Králové – pobočce v Pardubicích návrh na zrušení opatření obecné povahy odpůrce. V něm nejprve odůvodnila svou aktivní procesní legitimaci k návrhu ve smyslu § 101a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zejména tím, že napadené opatření obecné povahy se týká přímo území navrhovatelky, která je základním samosprávným společenstvím svých občanů. Podle navrhovatelky je napadeným opatřením

pokračování

obecné povahy na svých právech dotčena jak ona sama, tak i její občané. Z důvodu zrušení přechodu pro chodce (místa pro přecházení) jsou občané v tomto místě přecházející ohrožováni jedoucými vozidly. Nejvíce jsou ohrožovány děti, starší osoby a osoby se zdravotním postižením. Napadené opatření obecné povahy tak představuje nepřiměřený zásah do práva na svobodu pohybu občanů navrhovatelky, do práva na ochranu jejich zdraví a respektování soukromého a rodinného života a do práva navrhovatelky na samosprávu.

[6] Následně navrhovatelka konstatovala, že nenamítá nedostatek pravomoci či překročení působnosti odpůrcem. Ten však podle ní nedodržel zákonem požadovaný postup, neboť opatření obecné povahy téměř neodůvodnil a nevypořádal se ani s podanými námitkami a připomínkami. Podle navrhovatelky odpůrce neuvedl žádné konkrétní úvahy, které jej vedly k převzetí závěru Krajského ředitelství policie Pardubického kraje, což činí jeho rozhodnutí o námitce nepřezkoumatelným. Stanovisko dotčeného orgánu navíc podle navrhovatelky nebylo závazným stanoviskem a nenahrazovalo povinnost odpůrce opatření obecné povahy odůvodnit.

[7] Jediným odůvodněním opatření obecné povahy byla podle navrhovatelky argumentace směřující proti připomínkám Národní rady osob se zdravotním postižením, které poukazovaly na požadavky vyhlášky č. 398/2009 Sb. Argumentace odpůrce, že nástupiště je od přechodu vzdáleno 150 m, však podle navrhovatelky byla nesprávná, neboť tato vyhláška neomezuje svou aplikaci vzdáleností nástupiště veřejné dopravy od přechodu pro chodce. Navrhovatelka byla přesvědčena, že ani s připomínkami Národní rady osob se zdravotním postižením se odpůrce nevypořádal plně (nezabýval se argumentací, dle níž navrhované řešení znemožňuje bezpečný přístup zejména osob s omezenou schopností pohybu a orientace k železniční zastávce Kojice). I to je podle ní důvodem nepřezkoumatelnosti opatření obecné povahy.

[8] Navrhovatelka dále opětovně namítla, že opatření obecné povahy zasáhlo do svobody pohybu, neboť děti, starší osoby a zdravotně postižení se nemohou samostatně dostat k železniční zastávce. To podle ní představuje rovněž nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života. Upřednostnění silniční dopravy před železniční povede rovněž ke zhoršení životního prostředí (a tedy k porušení práva na příznivé životní prostředí). Nedostatečným odůvodněním odpůrce porušil i právo navrhovatelky na samosprávu a zcela rezignoval na základní požadavek zákona o silničním provozu na bezpečnost provozu na pozemních komunikacích.

[9] Opatření obecné povahy podle navrhovatelky nesplňuje test proporcionality formulovaný judikaturou. Jeho vhodnost vůbec nelze posoudit, protože úplně chybí odůvodnění toho, proč bylo opatření obecné povahy v této podobě vydáno. Z tohoto důvodu nelze vyhodnotit ani otázku potřebnosti. Kritérium minimalizace zásahů do práv podle navrhovatelky nebylo splněno, neboť byl bez jakékoli debaty upřednostněn pouze jeden z druhů dopravy. Proporcionalitu v užším smyslu (úměrnost opatření obecné povahy sledovanému cíli) podle navrhovatelky opět nebylo možné posoudit, neboť sledovaný cíl vůbec nebyl definován. Navrhovatelka shrnula, že opatření obecné povahy je pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelné, protože nemohlo vyhovět ani testu proporcionality.

[10] Krajský soud shora uvedeným rozsudkem podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. návrh jako nedůvodný zamítl.

[11] K aktivní procesní legitimaci navrhovatelky, kterou odpůrce nezpochybňoval, krajský soud odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264, publ. pod č. 3903/2019 Sb. NSS (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí správních soudů jsou dostupná též na www.nssoud.cz), v němž se rozšířený senát vyjádřil primárně k věcné, ale též k procesní aktivní legitimaci obce dle § 101a odst. 1 s. ř. s. k návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dotýkající se území dané obce a jejího práva na samosprávu, resp. práv jejích občanů (byť krajský soud nesprávně citoval závěr rozšířeného senátu k aktivní věcné legitimaci), a uzavřel, že navrhovatelka byla dle § 101a a násl. s. ř. s. oprávněna podat návrh na zrušení daného opatření obecné povahy.

[12] Následně se krajský soud zabýval argumentací navrhovatelky ohledně práva na svobodný pohyb, ochranu zdraví a respektování soukromého a rodinného života jejích občanů a práva navrhovatelky na samosprávu. Krajský soud poznamenal, že napadené opatření obecné povahy upravuje pouze instalaci dopravních značek, nikoli to, *„kde a z jakého důvodu bude dotčený přechod pro chodce fakticky umístěn, nebo zda umístěn nebude“*. Tato otázka byla podle krajského soudu řešena ve stavebním řízení dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), jehož výsledkem bylo vydání stavebního povolení. Ve stavebním řízení dotčený orgán souhlasil s projektovou dokumentací za podmínky odstranění přechodu pro chodce a současného provedení opatření usnadňujícího přecházení podle technické normy ČSN 73 6110 a TP135.

[13] Krajský soud upozornil, že aby mohlo opatření obecné povahy zasáhnout do práv navrhovatelky, muselo by právě toto opatření obecné povahy stanovit či jinak ovlivnit to, zda přechod pro chodce bude, či nebude *„zbudován“*. Pokud navrhovatelka nesouhlasila s neumístěním přechodu pro chodce, měla tento svůj nesouhlas projevit ve stavebním řízení. Jak ale podle krajského soudu vyplývá ze spisu (a navrhovatelka to nerozporuje), ve stavebním řízení navrhovatelka proti závaznému stanovisku dotčeného orgánu nebrojila. V řízení o vydání opatření obecné povahy tak již nebyl prostor k přezkumu závazného stanoviska vydaného pro stavební řízení. Odpůrce tedy podle krajského soudu nepochybil, když odkázal na stále platné závazné stanovisko a podmínky stanovené v pravomocném stavebním povolení. Takový odkaz postačoval, neboť není v pravomoci odpůrce odborné závazné stanovisko přezkoumávat.

[14] Podle krajského soudu navrhovatelka správně upozornila na nutnost přístupu na nástupiště veřejné dopravy po přechodu pro chodce, podmínky celé stavby však byly předmětem stavebního řízení, v němž byl prostor pro úpravu stavby a *„zako komponování“* přechodu pro chodce či jiného vhodného řešení. V řízení o vydání opatření obecné povahy však již nebyl prostor pro změnu podmínek povolení stavby. Krajský soud uzavřel, že jelikož ke zrušení přechodu pro chodce došlo v jiném řízení, odpůrce nebyl povinen odborně se zabývat otázkou bezpečnosti a plynulosti provozu ve vztahu ke *„zbudování“* přechodu pro chodce.

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření odpůrce

[15] Navrhovatelka (stěžovatelka) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností. Stěžovatelka předně nesouhlasí s krajským soudem, že výsledek stavebního řízení měl vliv na navazující řízení o vydání opatření obecné povahy. Tento svůj závěr krajský soud

pokračování

nepodložil žádným zákonným ustanovením ani judikaturou, jeho rozsudek je tedy nepřezkoumatelný. Stěžovatelka je toho názoru, že stavební řízení je samostatným správním řízením a závaznost jeho výsledku pro řízení o návrhu opatření obecné povahy není v žádném z relevantních zákonů stanovena. Tato řízení mají rozdílný předmět (stavební záměr vs. úprava provozu na pozemních komunikacích) i výstupy (rozhodnutí o stavebním povolení vs. opatření obecné povahy). Rozhodnutí o stavebním povolení je přitom individuálním správním aktem, zatímco opatření obecné povahy je na pomezí mezi individuálním správním aktem a právním předpisem. Z toho je zřejmé, že obě řízení byla samostatná a sloužila jiným účelům.

[16] Pokud by byl závěr krajského soudu správný, stala by se podle stěžovatelky z řízení o návrhu opatření obecné povahy pouhá formalita a prostředky ochrany by postrádaly smysl, jelikož by nemohly mít na výsledné opatření obecné povahy žádný vliv. Stěžovatelka namítá, že směřováním dvou nezávislých řízení krajský soud porušil její právo na spravedlivý proces. Umístění přechodu pro chodce, tedy svislého dopravního značení IP6 a vodorovného dopravního značení V7, navíc nevyžaduje žádné stavební úpravy a může o něm být rozhodnuto v řízení o návrhu opatření obecné povahy.

[17] Krajský soud podle stěžovatelky neodůvodnil a nedoložil ani svůj předpoklad, že stanovisko vydané ve stavebním řízení by mělo být závazné v řízení o návrhu opatření obecné povahy. Skutečnost, že tomu tak není, vyplývá již z povinnosti vyžádat si stanovisko dotčeného orgánu během řízení o návrhu obecné povahy (k čemuž došlo i v projednávané věci, kdy bylo vydáno nové stanovisko Krajského ředitelství policie Pardubického kraje ze dne 8. 2. 2022). Toto stanovisko je navíc nezávazné, jak vyplývá např. z rozsudků Krajského soudu v Brně ze dne 27. 4. 2020, č. j. 64 A 2/2020-149 a č. j. 67 A 1/2020-172. Nezávaznost stanoviska dotčeného orgánu pro stavební řízení pak vyplývá z § 44 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 31. 12. 2023 (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), a je potvrzena i odbornou literaturou.

[18] Stěžovatelka nesouhlasí rovněž s tím, že krajský soud neotestoval napadené opatření obecné povahy algoritmem formulovaným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS. Je přesvědčena, že prokázala, že napadené opatření obecné povahy selhává ve třetím, čtvrtém a pátém kroku algoritmu. Odpůrce podle stěžovatelky neodůvodnil ani samotné opatření obecné povahy, ani rozhodnutí o námitce, jež je součástí jeho odůvodnění. Odkaz na stanoviska dotčeného orgánu, která nebyla závazná, takové odůvodnění představovat nemohl. Stěžovatelka opakuje výčet subjektivních práv, která odpůrce vydáním opatření obecné povahy porušil. Krajský soud měl dle jejího názoru dovést rozpor opatření obecné povahy se zákonem. Vzhledem k nedostatečnému odůvodnění pak podle stěžovatelky nelze vůbec posoudit, zda napadené opatření obecné povahy splňuje kritérium proporcionality.

[19] Vzhledem k uvedenému stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a přiznal jí právo na náhradu nákladů řízení.

[20] Odpůrce se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry napadeného rozsudku, že napadené opatření obecné povahy nemohlo zasáhnout do práva občanů stěžovatelky na svobodný pohyb, ochranu zdraví, respektování rodinného a soukromého života ani do práva stěžovatelky na samosprávu. Ke zrušení přechodu došlo v řízení jiném, na opatření obecné povahy nezávislém, proto odpůrce nebyl povinen se při vydání

napadeného opatření odborně zabývat otázkou bezpečnosti a plynulosti provozu ve vztahu ke „zbudování“ přechodu pro chodce. Proto odpůrce navrhuje kasační stížnost zamítnout.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[21] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatelka byla účastnicí řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté soud přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[22] Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval otázkou (ne)přezkoumatelnosti napadeného rozsudku, k níž by bylo nutné přihlížet i bez námítky z úřední povinnosti. K problematice nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí se ve své judikatuře tento soud již mnohokrát vyjádřil (srov. např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS, a ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS). Nepřezkoumatelnost může být způsobena buďto nedostatkem důvodů, o které je rozhodnutí opřeno, anebo nesrozumitelností. Není však projevem nenaplněné subjektivní představy účastníka řízení o tom, jak měl krajský soud rozhodnout, resp., jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35).

[23] Předně lze konstatovat, že krajský soud dostatečně nevypořádal námitku nepřezkoumatelnosti opatření obecné povahy. Napadený rozsudek sice obsahuje hned dvě (částečně se překrývající) verze obecných úvah o tom, že soudy a správní orgány nejsou povinny detailně odpovědět na každou námitku účastníka řízení (body 9 a 10), shrnutá pravidla však krajský soud vůbec neaplikuje na projednávanou věc. Nejvyšší správní soud předestřené obecné úvahy nikterak nerozporuje, ovšem postrádá jakékoli vysvětlení, která část odůvodnění napadeného opatření obecné povahy měla představovat ono „přesvědčivé zdůvodnění“, jež judikatura citovaná krajským soudem požaduje.

[24] Přestože již uvedená vada napadeného rozsudku by postačovala k jeho zrušení pro nepřezkoumatelnost, Nejvyšší správní soud vypořádá rovněž některé ze zbylých kasačních námitek, jejichž důvodnost lze i v dané procesní situaci posoudit.

[25] Stěžejní závěr napadeného rozsudku založil krajský soud na chování stěžovatelky v rámci stavebního řízení. Ve spisu odpůrce však nejsou obsaženy žádné listiny, které by se onoho stavebního řízení týkaly, kromě stanoviska Krajského ředitelství policie Pardubického kraje ze dne 5. 2. 2020, č. j. KRPE-5975-1/ČJ-2020-170606. Není tedy vůbec patrné, z jakých podkladů krajský soud dospěl k závěru, že stěžovatelka ve stavebním řízení proti stanovisku nikterak nebrojila [není dokonce zřejmé ani to, zda stěžovatelka vůbec byla účastnicí stavebního řízení; stavební zákon sice přiznával v § 85 odst. 1 písm. b) obci, na jejímž území měl být záměr uskutečněn, bez dalšího účastenství v územním řízení, to však

pokračování

neplatilo o řízení stavebním, jehož se obec účastnila pouze v případě, že naplnila některou z podmínek účastenství dle § 109 stavebního zákona, např. byla vlastníkem stavbou dotčených nemovitostí]. Ve spisu není obsaženo ani rozhodnutí stavebního úřadu o stavebním povolení, nelze tedy posoudit, zda podmínky obsažené ve stanovisku policie jako dotčeného orgánu podle § 16 odst. 2 písm. b) zákona o pozemních komunikacích, v relevantním znění, byly skutečně zohledněny v pravomocném rozhodnutí, jímž bylo stavební řízení ukončeno, případně jakým způsobem. Krajský soud tedy postavil své úvahy na závěrech, které ze správního spisu neplynou, a převzal je patrně (pokud mu není průběh stavebního řízení znám z jeho úřední činnosti, což ovšem v napadeném rozsudku také nevysvětlil) výlučně pouze z vyjádření odpůrce k návrhu stěžovatelky na zrušení opatření obecné povahy, aniž by však tato tvrzení jakkoli ověřil.

[26] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje ani se závěrem krajského soudu, že stěžovatelka svou údajnou pasivitu ve stavebním řízení nerozporovala. Stěžovatelka totiž v návrhu na zrušení opatření obecné povahy k průběhu stavebního řízení vůbec žádné informace neuváděla. Jelikož na výsledku stavebního řízení nebylo podle odůvodnění založeno ani napadené opatření obecné povahy (odpůrce v něm odkazoval toliko na stanovisko dotčeného orgánu, nikoli na jiné okolnosti průběhu stavebního řízení či výsledné stavební povolení), není možné pouze z toho, že stěžovatelka nepodala k následnému vyjádření odpůrce repliku, vyvozovat jakékoli skutkové závěry, zvláště pak za situace, kdy jí krajský soud toto vyjádření zaslal na vědomí s upozorněním, že „*další repliku nepožaduje*“. To platí tím spíše v situaci, kdy ve věci neproběhlo jednání a na případné okolnosti dalších řízení se soud nemohl účastníků řízení dotázat (a případně provést dokazování, pokud by bylo pro posouzení věci potřebné).

[27] Nelze rovněž přehlédnout, že krajský soud nerozlišoval mezi přechodem pro chodce (dopravní značky V7a a IP6) a místem pro přecházení (dopravní značka V7b). Ze spisu je přitom zřejmé, že v původním projektu byl v daném místě zamýšlen přechod pro chodce, stanovisko Krajského ředitelství policie Pardubického kraje ze dne 5. 2. 2020, č. j. KRPE-5975-1/ČJ-2020-170606, však vzneslo požadavek na jeho změnu pouze na „*neznačené místo pro přecházení*“. V původním návrhu opatření obecné povahy, zaslaném dotčenému orgánu ke stanovisku, však byl obsažen návrh umístění dopravní značky V7b (místo pro přecházení), v této fázi řízení tedy odpůrce zamýšlel alespoň toto značení místa pro přecházení provést. I kdyby tedy mělo platit, že o tom, že nebude v daném místě zřízen přechod pro chodce, bylo „*rozhodnuto*“ ve stavebním řízení na základě stanoviska dotčeného orgánu ze dne 5. 2. 2020 (pokud tedy nebyla tato otázka řešena již v územním řízení o umístění daných staveb obchvatu obce, které muselo stavebnímu řízení nutně předcházet, nevedlo-li se společné územní a stavební řízení), nebránilo to odpůrci navrhnout umístění dopravní značky V7b. Skutečnost, že krajský soud tento procesní vývoj bez dalšího přešel, rovněž zapřičiňuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[28] Stěžovatelka spatřovala nepřezkoumatelnost dále v tom, že krajský soud neuvedl, z jakých zákonných ustanovení dovodil závislost opatření obecné povahy na stavebním řízení a závaznost stanovisek dotčeného orgánu. Nejvyšší správní soud uznává, že napadený rozsudek v této části skutečně na žádná zákonná ustanovení explicitně neodkazuje, jeho úvahy jsou však dostatečně patrné, aby s nimi stěžovatelka mohla polemizovat. To stěžovatelka také činí, sama odkazuje na zákonná ustanovení, judikaturu i odbornou

literaturu, které závěry krajského soudu vyvracejí, přičemž správnost závěrů krajského soudu k této otázce Nejvyšší správní soud posoudí níže.

[29] Dalším důvodem nepřezkoumatelnosti není ani to, že krajský soud nepodrobil opatření obecné povahy testu algoritmem podle zmiňovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98. Ten reflektoval dřívější právní úpravu řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, v níž nebyl rozsah přezkumu napadeného opatření obecné povahy nijak omezen. To ovšem již po novele soudního řádu správního provedené zákonem č. 300/2011 Sb. s účinností od 1. 1. 2012 neplatí, neboť od tohoto data je správní soud při přezkumu vázán rozsahem a důvody návrhu (viz § 101d odst. 1 s. ř. s. v nynějším znění a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57, publ. pod č. 4562/2024 Sb. NSS). Ovšem vzhledem k tomu, že stěžovatelka učinila někdejší algoritmus přezkumu součástí svého návrhu na zrušení opatření obecné povahy, bylo namístě, aby krajský soud tento návrhový bod nějakým způsobem vypořádal. Jak přitom vyplývá z judikatury citované již krajským soudem, nebylo nutné detailně se zabývat každým dílčím argumentem stěžovatelky, postačovala formulace odůvodněného odlišného právního názoru. Tento přístup lze jednoduše použít v případech, kdy je onen odlišný právní názor odůvodněn správně. V situaci, kdy odůvodnění odlišného právního názoru správnost postrádá, nemusí být hranice mezi nepřezkoumatelností a nezákonností tak zřetelná. Tak tomu bylo i v projednávané věci: odkaz krajského soudu na předcházející stavební řízení sice implicitně vypořádal argumentaci stěžovatelky vycházející z algoritmu přezkumu, věcně se s ním však Nejvyšší správní soud nemůže ztotožnit.

[30] Ke vztahu jednotlivých řízení lze připustit, že nutnost vydání opatření obecné povahy jistým způsobem vyplynula z provedeného stavebního řízení a jemu patrně předcházejícího řízení územního. Kdyby totiž tato řízení neproběhla, nemohl by být postaven obchvat obce a nebyl by tudíž dán žádný důvod pro místní úpravu provozu na pozemních komunikacích (umístění nového a snesení neplatného dopravního značení), která byla předmětem napadeného opatření obecné povahy. Tato příčinná souvislost je však založena pouze na skutečně provedených změnách v terénu – pokud by nebyl obchvat ve skutečnosti postaven, samotné územní či stavební řízení by nemohlo mít žádný vliv na podobu místní úpravy provozu v daném místě (nelze namalovat přechod na pole či louku). Naopak v případě, kdy by hypoteticky v rozporu se stavebními předpisy byl obchvat postaven a užíván i bez předchozího územního i stavebního řízení, případně kolaudace stavby, vyvstala by nutnost provést nějakou místní úpravu provozu na této fakticky stojící a užívané (byť právně nepovolené) pozemní komunikaci. Ač se druhá ze situací může zdát absurdní, lze na ní jednoznačně demonstrovat nezávislost řízení o návrhu opatření obecné povahy na územním a stavebním řízení jako takovém. Opatření obecné povahy spočívající v místní úpravě provozu na pozemní komunikaci je totiž závislé na skutečné situaci v terénu (byť k její změně došlo na základě provedeného územního a stavebního řízení).

[31] Krajský soud vycházel z předpokladu, že o přechodu pro chodce již bylo rozhodnuto v rámci stavebního řízení. Tak tomu ale být nemohlo. Přechod pro chodce představuje místní úpravu provozu na pozemních komunikacích ve smyslu § 61 odst. 2 zákona o silničním provozu, kterou podle § 77 odst. 1 písm. c) téhož zákona stanoví obecní úřad obce s rozšířenou působností, a to opatřením obecné povahy (§ 77 odst. 5 téhož zákona). Před vydáním napadeného opatření obecné povahy tedy nebylo rozhodnuto o tom, zda v daném

pokračování

místě budou umístěny značky V7a a IP6 (přechod pro chodce), V7b (místo pro přecházení), či zda tam žádné dopravní značky umístěny nebudou. Pokud se tedy stěžovatelka domáhala zachování přechodu pro chodce (byť vzhledem k provedeným stavebním změnám v terénu nemohl zůstat přesně na téže místě), řízením, v němž tento požadavek měla uplatňovat, bylo právě řízení o návrhu opatření obecné povahy podle části šesté správního řádu.

[32] Nejvyšší správní soud již opakovaně konstatoval, že je to právě opatření obecné povahy, kterým se ukládají povinnosti účastníkům silničního provozu. Např. ve věci týkající se zákazu provozu osobních přepravníků upozornil, že *„právě až prostřednictvím zákazových dopravních značek vymezujících prostor, kde je zakázáno se na dopravním přepravníku pohybovat, je široké veřejnosti ukládána určitá povinnost, jejíž porušení může být správním deliktem, za který lze porušitele postihnout“* (rozsudek ze dne 28. 6. 2018, č. j. 5 As 166/2017-36). Tytéž závěry lze nepochybně vztáhnout i na projednávanou věc a shrnout, že až prostřednictvím napadeného opatření obecné povahy byla stanovena místní úprava provozu na pozemních komunikacích, již jsou jednotliví účastníci povinni se řídit.

[33] Z výše uvedeného je zřejmé, že výsledek územního či stavebního řízení by mohl ovlivnit řízení o opatření obecné povahy pouze tehdy, pokud by se v důsledku provedení stavby stalo umístění požadované místní úpravy provozu fakticky nemožným (např. pokud by stěžovatelka požadovala umístění přechodu v místě, kde na okraji pozemní komunikace stojí protihluková bariéra). V takové situaci by bylo nutné dosáhnout změny nejprve v územním a stavebním řízení a následně fakticky provést stavební úpravy (slovy krajského soudu *„zbudovat“* přechod pro chodce), aby skutečný stav v terénu provedení místní úpravy provozu dopravními značkami vůbec umožňoval. Nic takového však ze spisu nevyplývá. Ze situačních nákrešů je naopak zřejmé, že již provedené stavební prvky jednoznačně vedou chodce do sporného místa; na obou stranách vozovky jsou bezbariérově napojeny chodníky. Ze stanoviska Krajského ředitelství policie Pardubického kraje ze dne 5. 2. 2020 vyplývá, že původní projekt počítal v daném místě s přechodem pro chodce. Rovněž z připomínek Národní rady osob se zdravotním postižením je zřejmé, že provedené hmatové úpravy signalizují přechod, resp. místo pro přecházení. Výsledkem stavebního řízení nemožnost umístění dopravních značek přechodu pro chodce (či alespoň místa pro přecházení) neodůvodnil ani odpůrce v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy. Pouze ve vyjádřeních v řízení před krajským soudem uvedl, že do podmínek stavebního povolení byla převzata podmínka ze zmiňovaného stanoviska dotčeného orgánu pro stavební řízení, podle níž *„[v] rámci okružní křižovatky v km 2,2 nebude zřízen přechod pro chodce, ale budou provedena pouze opatření k usnadnění přecházení“*. Od toho bylo podle vyjádření odpůrce odvozeno i odlišné stavební uspořádání bezbariérových úprav (chodníku a ostrůvku) v daném místě, které odpovídají místu pro přecházení (a nikoliv přechodu pro chodce). Jak již bylo konstatováno, tato tvrzení odpůrce není možné na základě správního spisu žádným způsobem ověřit a ani krajský soud žádné dokazování ve věci, na jehož základě by bylo skutečně postaveno najisto, že dopravní značky přechodu pro chodce nelze bez dalšího zásahu do daného stavebního uspořádání umístit, neprováděl. Tím méně se pak krajský soud či odpůrce vypořádali s tím, proč nebylo možné na místě umístit alespoň vodorovnou dopravní značku V7b (místo pro přecházení), když právě k usnadnění přecházení v daném místě stavební úpravy dle odpůrce směřovaly (a tato vodorovná dopravní značka patrně na daném místě fakticky provedena byla, přestože byla vypuštěna z napadeného opatření obecné povahy).

[34] Námitka, dle níž umístění dopravních značek přechodu pro chodce či místa pro přecházení nebylo vyčerpávajícím způsobem vyřešeno již ve stavebním řízení, je tedy důvodná.

[35] K otázce závaznosti stanovisek dotčeného orgánu pak nezbyvá než konstatovat, že § 77 zákona o silničním provozu nestanoví, že by stanovisko dotčeného orgánu bylo závazné. Jeho závaznost nevyplyvá ani z žádného jiného zákonného ustanovení (srov. též obecnou úpravu v § 172 odst. 1 správního řádu). Nezávaznost tohoto typu stanoviska již explicitně dovodil Krajský soud v Brně v rozsudcích zmiňovaných stěžovatelkou (proti nimž nebyly podány kasační stížnosti). Týž závěr implicitně potvrdil i tento soud v rozsudku ze dne 8. 11. 2022, č. j. 7 As 116/2022-47 [*„Nutno dodat, že policie byla v dané věci dotčeným orgánem (viz výše citovaný § 77 odst. 2 zákona o provozu na pozemních komunikacích), bylo tudíž namístě vzít její stanovisko v potaz a přisoudit mu odpovídající váhu.“*]. Nezávaznost předchozího stanoviska vydaného ve stavebním řízení podle § 16 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích pak stanovil přímo § 44 odst. 1 téhož zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2023.

[36] To, že ve skutečnosti nemohlo jít o závazná stanoviska správního orgánu (pro správní řízení upravená v § 149 správního řádu), ostatně vyplývá i z formy obou stanovisek Krajského ředitelství policie Pardubického kraje obsažených ve spisu. Přinejmenším stanovisko pro stavební řízení by muselo obsahovat náležitosti podle § 149 odst. 2 správního řádu, zejména odůvodnění správního orgánu (*„důvody, o které se opírá obsah závazné části závazného stanoviska, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen“*). Obě tato stanoviska však obsahují toliko technickým a strohým jazykem psaný výčet požadavků, bez jakýchkoli podrobnějších úvah či zdůvodnění (pouze s občasným odkazem na právní předpis, technické podmínky či normy ČSN). Vzhledem k tomu, že české technické normy podle § 4 odst. 1 zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, nejsou bez dalšího závazné (nečiní-li je závaznými právní předpis), pouhý odkaz na takové normy (jejichž text navíc není vůbec obsažen ve spisu, ač je jejich obsah skutkovou, nikoliv právní otázkou) nelze považovat za dostatečné odůvodnění jakýchkoli závěrů.

[37] Námitka nezávaznosti stanovisek dotčeného orgánu je tedy taktéž důvodná.

[38] Nad rámec nutného odůvodnění Nejvyšší správní soud poznamenává, že i technické podmínky či normy ČSN (pakliže budou relevantní a stanou se součástí spisu) je třeba aplikovat v souladu s běžnými pravidly výkladu, zejména jazykového a logického. Pokud daná technická norma stanoví určité podmínky pro nutnost či vhodnost umístění přechodu pro chodce (např. intenzitu dopravy), nenaplnění těchto podmínek samo o sobě neznamená, že v daném místě přechod pro chodce umístěn být nesmí, ale pouze to, že tam umístěn být nemusí. Tímto konstatováním samozřejmě Nejvyšší správní soud nijak nepředjímá řádné zhodnocení toho, jaký vliv by umístění dopravních značek přechodu pro chodce či místa pro přecházení v blízkosti kruhového objezdu mělo na bezpečnost a plynulost silničního provozu jak z pohledu přecházejících chodců, tak z pohledu řidičů projíždějících vozidel.

[39] Vzhledem k tomu, že napadený rozsudek je z velké části nepřezkoumatelný a při posouzení napadeného opatření obecné povahy krajský soud vyšel z nesprávných předpokladů a skutkových závěrů, které nemají oporu ve spise, přistoupil Nejvyšší správní

pokračování

soud pouze ke zrušení napadeného rozsudku, a nikoli, ve smyslu § 110 odst. 2 písm. b) s. ř. s., též ke zrušení napadeného opatření obecné povahy.

IV.

Závěr a náklady řízení

[40] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku.

[41] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 6. září 2024

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu