



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

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

navrhovatele:

Spolek přátel dopravy

sídlem Urbánkova 3367/61, Praha 4

zastoupený advokátkou JUDr. Radkou Macháčkovou

sídlem Ostrovní 126/30, Praha 1

proti

odpůrci:

Městský úřad Rakovník

sídlem Husovo náměstí 27, Rakovník

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích ze dne 25. 2. 2025, č. j. MURA/16473/2025,

takto:

I. Návrh se zamítá.

II. Žádný v účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Návrhem podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), se navrhovatel domáhá zrušení opatření obecní povahy – Stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích ze dne 25. 2 2025, č. j. MURA/16473/2025 (dále jen „napadené OOP“). Napadeným OOP odpůrce podle § 77 Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

odst. 1 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), stanovil místní úpravu provozu, jež spočívala v osazení následujícího dopravního značení na pozemní komunikaci v ulici Palackého: A 7a (Nerovnost vozovky), IP 4b (Jednosměrný provoz), B 11 (Zákaz vjezdu všech motorových vozidel), E 3a (Vzdálenost), E 13 (Text), B 28 (Zákaz zastavení), E 4 (Délka úseku), C 2d (Příkazaný směr jízdy přímo a vlevo) a B 1 (Zákaz vjezdu všech vozidel v obou směrech).

2. Odpůrce napadené OOP odůvodnil tak, že bylo přijato „z důvodu rekonstrukce komunikace“. Vzhledem k tomu, že dotčené osoby neuplatnily ve lhůtě 30 dnů od zveřejnění návrhu napadeného OOP žádné námitky nebo připomínky, odpůrce napadené OOP blíže neodůvodňoval.

Návrh, vyjádření k návrhu a replika

3. Navrhovatel v *návrhu* nejprve uvedl, že byl napadeným OOP dotčen na svých veřejných subjektivních právech, jelikož odpůrce vůbec nezohlednil jeho připomínku k návrhu napadeného OOP. Ke své aktivní procesní legitimaci navrhovatel vysvětlil, že jeho členové chodí pěšky a jezdí na kole přes místa, jichž se napadené OOP dotýká. V místě, kterého se napadené OOP týká, žijí dva navrhovatelovi členové. V blízkosti Rakovníka žijí další dva navrhovatelovi členové. Navrhovatelovi členové užívají komunikaci dotčenou napadeným OOP téměř denně (jde současně o centrum Rakovníka). Navrhovatel tvrdil, že byl napadeným OOP zkrácen na svém právu na rovný přístup, svobodu pohybu, ochranu zdraví a bezpečnou dopravu po pozemních komunikacích. Navrhovatel též podal k napadenému OOP připomínku. Navrhovatel proto shrnul, že je k podání návrhu aktivně procesně legitimován. Navrhovatel dále citoval judikaturu NSS, jež měla svědčit též o jeho aktivní věcné legitimaci k podání návrhu. Pokud jde o konkrétní vytýkané vady napadeného OOP, navrhovatel poukázal na to, že napadené OOP neobsahuje žádné určité odůvodnění přijaté úpravy. Odpůrce také zcela opomněl navrhovatelovu včasnou připomínku k návrhu napadeného OOP, čímž navrhovatele zkrátil na jeho právech. Navrhovatel citoval judikaturu NSS, podle níž musí správní orgán v odůvodnění opatření obecné povahy věnovat připomínkám náležitou pozornost. Navrhovatel dále namítal rozpor napadeného OOP s Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a zákonem o silničním provozu. Napadené OOP nadbytečně zasahuje do svobody pohybu navrhovatelových členů, která je zaručena čl. 14 Listiny a lze ji omezit pouze na základě zákona. Napadené OOP ani není v souladu s technickou normou ČSN 73 6110 a technickými podmínkami TP 103 a TP 179.
4. Odpůrce ve *vyjádření k návrhu* uznal, že navrhovatelovu připomínku opomněl, avšak ne vědomě. Jednalo se o administrativní nedopatření. S účinností od 1. 1. 2025 odpůrce zavedl nový elektronický systém spisové služby. Navrhovatel zaslal připomínku k návrhu napadeného OOP v jedné datové zprávě společně s připomínkou k návrhu jiného opatření obecné povahy – místní úpravy provozu v ulicích Na Sekyře, Čs. legií, Trojanova a na Husově náměstí. Při paralelním zpracování více návrhů opatření obecné povahy, k nimž podal připomínky stejný subjekt (navrhovatel), byla připomínka k návrhu napadeného OOP mylně považována za duplicitní k návrhu místní úpravy provozu v ulicích Na Sekyře, Čs. legií, Trojanova a na Husově náměstí (připomínku k návrhu posledně zmíněného opatření obecné povahy odpůrce vypořádal). Odpůrce se ve vyjádření k návrhu dále zabýval navrhovatelovou připomínkou věcně (tedy proč z hlediska předvídatelnosti a bezpečnosti provozu nepovažuje za vhodné zavést v ulici Palackého „cykloobousměrnost“). Odpůrce Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

měl za to, že tím napravit pochybení, jehož se dopustil v procesu přijímání napadeného OOP, aniž by bylo nutné napadené OOP rušit. Vydání nového opatření obecné povahy by představovalo nejen administrativní zátěž, ale snížilo by i srozumitelnost dopravního režimu v Rakovníku. Odpůrce by navíc opomenutou připomínku vypořádal ve stejném smyslu a rozsahu, jak učinil ve vyjádření k návrhu.

5. Navrhovatel v *replíce* považoval za bezvýznamné, že odpůrce opomenul jeho připomínku pouze kvůli administrativnímu pochybení. Opomenutí připomínky nelze dodatečně napravit jejím vypořádáním v řízení před soudem. Dostatečné vypořádání připomínek v odůvodnění opatření obecné povahy je důležité i pro veřejnost procesu přijímání opatření obecné povahy – opatření obecné povahy je, na rozdíl od vyjádření odpůrce v soudním řízení správním, zveřejňováno na úřední desce odpůrce.

Posouzení návrhu soudem

6. 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, včasnost návrhu, aktivní procesní legitimace navrhovatele a formulace závěrečného návrhu (§ 101b odst. 1 a 2 s. ř. s.).
7. 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. 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. 2. 2025. Napadený akt je tedy opatřením obecné povahy, které bylo řádně vydáno a je účinné. Podmínka existence opatření obecné povahy je splněna.
8. Podle § 101b odst. 1 věty první s. ř. s. je nutné návrh podat do jednoho roku ode dne, kdy opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Napadené OOP nabylo účinnosti dne 13. 3. 2025 a navrhovatel podal návrh na jeho zrušení dne 29. 5. 2025. Návrh je tedy včasný.
9. 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.
10. V bodě 34 usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, rozšířený senát konstatoval, že „*aktivní procesní legitimace bude tedy dána, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení. Obecné podmínky přípustnosti návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s. tedy lze formulovat jen ve velmi abstraktní rovině, neboť splnění podmínek § 101a odst. 1 s. ř. s. je v podstatné míře závislé na tom, jaké opatření obecné povahy je napadeno*“. Navrhovatel tak musí plausibilně (hájitelně, smysluplně) tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a regulovaným územím a že dotčení na jeho právech je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace (bod 35 usnesení č. j. 1 Ao 1/2009-120).

11. Navrhovatel svou aktivní procesní legitimaci (ale také věcnou legitimaci – k tomu níže bod 37 tohoto rozsudku) podpořil odkazem na rozsudek NSS ze dne 23. 5. 2018, č. j. 10 As 336/2017-46. V něm NSS řešil stížnost spolku majícího sídlo v městské části Praha 3 a brojícího proti místní úpravě provozu v městské části Praha 8. NSS vytkl krajskému soudu, že limitoval aktivní legitimaci spolku (ať již procesní, tak věcnou) jen na „*spolek obyvatel městské části Praha 8*“. Podle NSS „[b]ezesporu může jít i o spolek, ve kterém jsou obyvatelé jiných městských částí, pokud je současně tvzení spolku o dotčení právní sféry dostatečně konkrétní a smysluplné.“ Navrhovatel podle soudu – pro účely posouzení jeho aktivní procesní legitimace – dostatečně konkrétně a smysluplně tvrdil, jaký je vztah mezi jeho právní sférou a regulací přijatou napadeným OOP. Označil své členy, kteří bydlí přímo v Rakovníku nebo okolí, což mělo podpořit navrhovatelův místní vztah k regulovanému území. Současně se jedná o centrum Rakovníka a komunikaci dotčenou napadeným OOP využívají téměř denně. Napadené OOP v regulovaném území podle navrhovatele mj. zakazuje vjezd všech vozidel. Navrhovatel uvedl, že se jeho členové pohybují regulovaným územím také na kole. *Zásah do navrhovatelovy právní sféry napadeným OOP je tak alespoň rozumně myslitelný a navrhovatel je k podání návrhu aktivně procesně legitimován.* To ostatně správní soudy ve věcech stejného navrhovatele domáhajícího se zrušení místní úpravy provozu v různých lokalitách již v minulosti uznaly – srov. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 1. 2025, č. j. 142 A 4/2024-38, bod 16 (řešící místní úpravu provozu v Teplicích), rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 10. 1. 2024, č. j. 63 A 7/2023-70, bod 15 (řešící místní úpravu provozu ve Veselí nad Lužnicí) nebo rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 9. 4. 2024, č. j. 30 A 8/2024-99, bod 17 (řešící místní úpravu provozu v Kopidlně). Též NSS v případě přezkumu návrhů na zrušení místní úpravy provozu připouští možnost zásahu do jiných práv než práva vlastnického (srov. rozsudky NSS ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008-100, č. 1794/2009 Sb. NSS, a ze dne 27. 3. 2024, č. j. 5 As 318/2022-39, bod 27). Soud v nyní posuzované věci zohlednil také judikaturu, podle níž je obecně potřeba se v pochybnostech přiklonit k řešení, které zachovává právo na přístup k soudu (nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 5. 2001, sp. zn. IV. ÚS 393/2000, a dne 17. 5. 2001, sp. zn. IV. ÚS 393/2000, usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, nebo rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004-54, č. 792/2006 Sb. NSS).
12. Splněna je i podmínka formulace závěrečného návrhu. Ten navrhovatel formuloval tak, že se domáhá zrušení napadeného OOP v plném rozsahu. Z návrhu na zrušení napadeného OOP je patrné, z jakých skutkových a právních důvodů (návrhové body) považuje navrhovatel napadené OOP za nezákonné a obsahuje i další náležitosti podle § 101b odst. 2 s. ř. s.
13. Při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je soud podle § 101d odst. 1 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody návrhu (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57, č. 4562/2024 Sb. NSS). Ve zmíněném usnesení rozšířený senát dospěl k závěru, že správní soud již nemá striktně vycházet z algoritmu přezkumu opatření obecné povahy poprvé vymezeného v rozsudku NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS, avšak ten zůstává použitelný jako pomůcka, kterou správní soudy mohou, ale nemusí využívat při strukturování své argumentace.
14. Soud ve věci rozhodl bez jednání, jelikož navrhovatel s tímto postupem výslovně souhlasil. Odpůrce se na výzvu soudu k této otázce nevyjádřil, jeho souhlas s rozhodnutím věci bez jednání se proto předpokládá (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

15. Výše soud uznal, že navrhovatelí svědčí k podání návrhu aktivní *procesní* legitimace. Od ní je potřeba odlišit aktivní *věcnou* legitimaci. Aktivní procesní legitimace patří mezi podmínky přípustnosti návrhu, zatímco aktivní věcná legitimace se pojí s otázkou důvodnosti podaného návrhu – což se však již zkoumá v řízení ve věci samé. V usnesení ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264, č. 3903/2019 Sb. NSS, rozšířený senát vymezil aktivní věcnou legitimaci jako „*skutkový a právní závěr o skutečném (tj. pravdivosti tvrzení o) vztahu úpravy obsažené v napadené části opatření obecné povahy a právní sféry navrhovatele a zároveň o skutečné (tj. pravdivosti tvrzení o) nezákonnosti napadené regulace obsažené v opatření obecné povahy posuzované z hlediska kompetenčních, procesních i hmotněprávních předpisů. Takový nezákonný akt reálně nepříznivě zasahující do právní sféry navrhovatele jej totiž vskutku zkracuje na jeho právech (§ 101a odst. 1 věta první s. ř. s.) a návrh na zrušení takového opatření obecné povahy (jeho části) je při splnění dalších procesních podmínek, např. dodržení lhůty pro podání návrhu, důvodný.*“
16. *Zaprvé*, mezi stranami není sporu o tom, že navrhovatel podal k návrhu napadeného OOP včasnou připomínku, kterou odpůrce (z důvodu administrativně-technické chyby) opomněl. Podle § 172 odst. 4 správního řádu je správní orgán povinen se připomínkami zabývat jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění. Z odůvodnění opatření obecné povahy – jako celku – musí být seznatelné, proč správní orgán považuje připomínky za liché, mylné anebo vyvrácené (ke standardu vypořádání připomínek srov. též navrhovatelem citovaný rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2010, č. j. 4 Ao 5/2010-48). Odpůrce se s opomenutou připomínkou věcně vypořádal teprve v řízení před soudem prostřednictvím vyjádření k návrhu. Soud souhlasí s navrhovatelem, že nedostatky opatření obecné povahy nelze zhojit uvedením chybějících náležitostí odůvodnění ve vyjádření k návrhu. Soud vychází výlučně z odůvodnění aktu, který přezkoumává (srov. rozsudky NSS ze dne 6. 3. 2025, č. j. 3 Ads 83/2024-31, bod 12, nebo ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS, bod 157). Navrhovatel také poukázal na nedostatečnost obecné části odůvodnění napadeného OOP (odpůrce uvedl pouze to, že napadené OOP bylo přijato „z důvodu rekonstrukce komunikace“). Odpůrce byl podle odůvodnění napadeného OOP toho názoru, že *[v]zhledem k tomu, že se návrhu stanovení místní úpravy vyhovuje v plném rozsahu a nebyly vzneseny žádné připomínky a námítky, opatření se neodůvodňuje (§ 68 odst. 4 a § 174 odst. 1 správního řádu)*“. Odpůrce ale patrně přehlédl speciální úpravu v § 173 odst. 1 věty první správního řádu, podle níž opatření obecné povahy musí obsahovat odůvodnění. V obecné rovině tudíž soud souhlasí s tím, že odůvodnění napadeného OOP vykazuje podstatné nedostatky.
17. Soud tedy *zadruhé* dále zkoumal, jak napadené OOP zasáhlo veřejná subjektivní práva navrhovatele.
18. Navrhovatel se v návrhu soustředil hlavně na porušení svých procesních práv, tedy na fakt, že odpůrce nevypořádal jeho připomínku, z čehož navrhovatel dovozoval nepřezkoumatelnost napadeného OOP.
19. Na tomto místě soud připomíná, že podle § 2 s. ř. s. soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob. Úlohou správních soudů tak není provádět všeobecnou kontrolu zákonnosti opatření obecné povahy a všech procesů, které k němu vedly. Dále podle § 101d odst. 1 věty druhé s. ř. s. soud nepřihlíží k vadám řízení o vydání opatření obecné povahy, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na zákonnost, popřípadě správnost napadeného opatření obecné povahy. Z právě uvedeného vyplývá, že tvrzení o porušení procesních práv navrhovatele musí být provázána Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

se zákonností, resp. správností opatření obecné povahy (tedy hmotnými právy). Možnost podat návrh na zrušení opatření obecné povahy je primárním prostředkem ochrany proti výslednému aktu, nikoliv proti procesu jeho přijímání. Pokud tedy není navrhovatel vydáním opatření obecné povahy „věcně“ poškozen, pak ani zjevné porušení procesního postupu k vyhovění jeho návrhu nepostačuje (srov. rozsudky NSS ze dne 18. 12. 2024, č. j. 4 As 325/2023-40, bod 15, ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 AOs 1/2013-85, bod 61, a rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 2. 10. 2018, č. j. 45 A 61/2017-58, bod 15).

20. Pokud jde o porušení hmotných práv, navrhovatel v návrhu tvrdil, že napadené OOP nepřiměřeně zasahuje do práv navrhovatele a dalších obyvatel oblasti, konkrétně do práva na rovný přístup, na svobodu pohybu a na ochranu zdraví. Dále zasahuje do „principu zajištění bezpečnosti účastníků dopravního provozu“ a není v souladu s technickou normou a technickými podmínkami (body [4], [20] a [21] návrhu).
21. V připomínkách navrhovatel podrobněji rozvedl své požadavky pro zajištění vyšší bezpečnosti chodců a cyklistů.
22. Zaprvé navrhovatel požadoval, aby odpůrce stanovil nejvyšší povolenou rychlost 30 km.h⁻¹ „už od ČS. Legií kvůli ochraně chodců a cyklistů“. K tomu mimo jiné přiložil tabulku rozlišující různé rychlosti vozidla při nárazu, počet mrtvých z celkového počtu sražených chodců a procento chodců, kteří srážku přežijí. Z hlediska bezpečnosti podle navrhovatele nedává smysl, aby se rychlost měnila uprostřed ulice.
23. Napadeným OOP ovšem není nikde umístována dopravní značka upravující nejvyšší povolenou rychlost ani taková regulace není nikde rušena. Ve správním spise se nachází výkres z prosince roku 2021 („Regeneraci MPZ Rakovník V. etapa – ul. Palackého“), v němž je zhruba uprostřed ulice Palackého zakreslena dopravní značka IZ 8a (Zóna s dopravním omezením), mimo jiné omezující nejvyšší povolenou rychlost na 30 km.h⁻¹. Jedná se tedy o historickou místní úpravu provozu, které se napadené OOP nijak nedotýká. Navrhovatel tudíž fakticky napadá to, že nebylo vydáno opatření obecné povahy o určitém obsahu podle jeho představ, konkrétně požaduje doplnění napadeného OOP o úpravu nejvyšší povolené rychlosti již od ulice Čs. legií. Právní předpisy však nezakotvují subjektivní právo na stanovení určité místní úpravy provozu. Z návrhu napadeného OOP ani neplyne, že by odpůrce v regulované oblasti (pozemní komunikaci v ulici Palackého) zamýšlel nejvyšší povolenou rychlost nějak měnit (ať již co do rychlostního limitu nebo místa, kde je dopravní značka upravující nejvyšší povolenou rychlost už umístěna).
24. Zadruhé navrhovatel požadoval zavedení obousměrného provozu pro cyklisty na pozemní komunikaci v ulici Palackého. Podle navrhovatele je zahraničními i českými studiemi prokázáno, že legální obousměrná jízda cyklistů v jinak jednosměrných úsecích je bezpečnější než jízda ve stejném směru s ostatní dopravou. Není nutné zavádět vodorovné značení. Odpůrce by pouze přidal k dopravnímu značení IP 4b (Jednosměrný provoz) dodatkovou tabulku E 12a (Jízda cyklistů v protisměru) a k dopravnímu značení B 2 (Zákaz vjezdu všech vozidel) dodatkovou tabulku E 12b (Vjezd cyklistů v protisměru povolen).
25. Podle textové a grafické části napadeného OOP bylo jeho předmětem kromě jiného osazení jedné dopravní značky IP 4b (Jednosměrný provoz), jež ve smyslu přílohy vyhlášky č. 294/2015 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích, označuje směr jízdy vozidel na jednosměrné pozemní komunikaci. Podle grafické části napadeného OOP bylo zmíněné dopravní značení umístěno ke konci ulice Palackého poblíž křížení s ulicí Čs. legií.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

26. Napadené OOP ovšem podle textové ani grafické části vůbec neumisťovalo navrhovatelem zmiňovanou dopravní značku B 2 (Zákaz vjezdu všech vozidel), která podle přílohy vyhlášky č. 294/2015 Sb. zakazuje vjezd všem druhům vozidel na jednosměrnou pozemní komunikaci, v níž je provoz veden opačným směrem. Nejedná se proto o případ, kdy by napadené OOP umisťovalo k dopravní značce IP 4b (Jednosměrný provoz) na opačný konec ulice Palackého (u Husova náměstí) „zrcadlové“ dopravní značení B 2 (Zákaz vjezdu všech vozidel), jež by všem vozidlům, tedy i jízdním kolům, zapovídalo vjezd do ulice Palackého.
27. Pokud jde o ostatní dopravní značení osazené napadeným OOP, které by potenciálně mohlo bránit jízdě cyklistů po pozemní komunikaci v ulici Palackého v obou směrech, soud z textové a grafické části napadeného OOP zjistil následující. Napadeným OOP byla též umístěna dopravní značka B 1 (Zákaz vjezdu všech vozidel v obou směrech), která podle přílohy vyhlášky č. 294/2015 Sb. zakazuje vjezd všem druhům vozidel. Podle grafické části napadeného OOP byla tato dopravní značka osazena u podchodu u domu č. p. 2098 zhruba ve třetině ulice Palackého (směrem od Husova náměstí). Dále byla napadeným OOP osazena dopravní značka C 2d (Příkazaný směr jízdy přímo a vlevo), která podle přílohy vyhlášky č. 294/2015 Sb. příkazuje jízdu ve směru přímo a vpravo. Podle grafické části napadeného OOP byla posledně zmíněná značka umístěna na konec ulice Palackého při vjezdu na Husovo náměstí, fakticky tedy znemožňovala odbočit z ulice Palackého vpravo do ulice Vysoká.
28. Z popisu situace v bodech 25 až 27 tohoto rozsudku vyplývá, že napadené OOP ve skutečnosti nezakazuje jízdním kolům vjezd na pozemní komunikaci v ulici Palackého v obou směrech. Dopravní značka IP 4b (Jednosměrný provoz) sama o sobě – bez komplementární dopravní značky B 2 (Zákaz vjezdu všech vozidel), popřípadě jiné zákazové nebo příkazové regulace – neznemožňuje vjezd vozidlům „z druhé strany“ ulice Palackého. Dopravní značku B 2 (Zákaz vjezdu všech vozidel), na kterou navrhovatel poukázal v připomínkách, napadené OOP neumisťuje. Smyslem dopravních značek B 1 (Zákaz vjezdu všech vozidel v obou směrech) a C 2d (Příkazaný směr jízdy přímo a vlevo) je v poměrech řešené věci zjevně znemožnit vozidlům vjet do podchodu¹ a odbočit do ulice Vysoká z ulice Palackého.
29. Součástí spisového materiálu je opatření obecné povahy – Stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích ze dne 27. 2. 2025, č. j. MURA/16553/2025, kterým byla stanovena místní úprava provozu na pozemních komunikacích v ulicích Na Sekyře, Čs. legií, Trojanova a na Husově náměstí. Tím bylo na zmíněných pozemních komunikacích umístěno větší množství dopravního značení – kupř. v západní části Husova náměstí dvakrát značka B 2 (Zákaz vjezdu všech vozidel), značka C 2b (Příkazaný směr vpravo) a značka C 2c (Příkazaný směr vlevo) nebo v ulici Trojanova směrem k Husovu náměstí značka B 2 (Zákaz vjezdu všech vozidel). Posledně zmiňované opatření obecné povahy bylo přijato „z důvodu obrácení směru jízdy v ul. Trojanova v Rakovníku“. Z toho podle soudu plyne, že na pozemních komunikacích na Husově náměstí a v okolních ulicích (jako je i ulice Palackého) existuje komplexní systém místní úpravy provozu (dopravního značení), který ve výsledku může zabraňovat vozidlům, aby ulicí Palackého projížděla i směrem od Husova náměstí. Jinými slovy, faktický jednosměrný provoz na pozemní komunikaci v ulici Palackého

¹ Z napadeného OOP plyne (a vysvětlil to ve vyjádření k návrhu i odpůrce), že značka B 1 (Zákaz vjezdu všech vozidel v obou směrech) je doplněna o dodatkovou tabulku E 13 (Text nebo symbol) s textem „Neplatí pro obyvatele domu čp. 2098 a čp. 174.“ Jedná se tedy o zákaz vjezdu „veřejnosti“ do vnitrobloku či na dvůr za zmíněnými domy.

je dán systémem různých příkazů a zákazů na pozemních komunikacích v jiných ulicích (vozidla by se tak k ulici Palackého „z druhé strany“ ani neměla dostat).

30. Pro projednávanou věc je pak podstatné, že předmětem aktuálního soudního přezkumu je právě místní úprava provozu na pozemní komunikaci v ulici Palackého, která sama jednosměrnou jízdu v ulici nezavádí. Z tohoto důvodu nemůže obstát ani navrhovatelova námitka poukazující na porušení práva na rovný přístup. Nerovný přístup navrhovatel podle opomenuté připomínky totiž spatřoval v tom, že na jiných pozemních komunikacích, než je ta v ulici Palackého, je obousměrný provoz všech vozidel povolen.
31. Lze jen dodat, že podobně jako v bodě 23 tohoto rozsudku i ve vztahu k požadavku na „zobousměrnění“ pozemní komunikace v ulici Palackého soud konstatuje, že nemůže zrušit úpravu, kterou *napadené* OOP vůbec nezavádí (tj. úpravu, jež by cyklistům znemožňovala vjet do ulice Palackého v požadovaném směru).
32. Zbylá část opomenuté připomínky souvisela s památkovou péčí. Navrhovatel poukázal na to, že *napadené* OOP stanovuje místní úpravu provozu v městské památkové zóně. *Napadené* OOP protežuje automobilovou dopravu, což není v souladu se smyslem památkové ochrany. Odpůrce by si měl také před vydáním *napadeného* OOP vyžádat závazné stanovisko orgánu památkové péče. Navrhovatel v připomínce požádal, aby závazné stanovisko odpůrce doplnil. Tato část připomínky však postrádala souvislost mezi zaváděnou regulací a navrhovatelovou právní sférou zase v jiném (prakticky opačném) směru. Připomínka se sice dotýkala otázek relevantních pro skutečně zaváděnou regulaci – památkovou ochranou v případě regulace provozu v městské památkové zóně². Míjela se ovšem s navrhovatelovou právní sférou v tom smyslu, že navrhovateli jako spolku podporujícímu práva chodců a cyklistů nesvědčí veřejné subjektivní právo k tomu, aby místní úprava provozu na pozemních komunikacích byla v souladu se zákonem o státní památkové péči. Navrhovatel sám deklaroval, že se jako spolek zabývá podporou bezmotorové dopravy. Ochranu kulturních hodnot jako svůj účel nezmiňoval. V části připomínky vztahující se ke státní památkové péči se sice navrhovatel bez bližšího rozvedení ohradil, že „*umístění závoře a protěžování automobilové dopravy* [pozn. soudu – zřejmě na úkor chodců a cyklistů] *v MPZ není v souladu se smyslem památkové ochrany.*“ Soudu ale není z *napadeného* OOP patrné, jakým způsobem je vstřícnější k automobilům než k jiným vozidlům a obecně účastníkům provozu nebo jak vlastně údajné protežování automobilů souvisí v nyní projednávané věci s ochranou kulturních památek, k níž navrhovatel ostatně ani není povolán. Umístění závoře podle textové ani grafické části *napadeného* OOP nebylo jeho předmětem.
33. Soud se v kontextu navrhovatelova požadavku na obousměrnou jízdu cyklistů v ulici Palackého výše zabýval zaváděným dopravním značením IP 4b (Jednosměrný provoz), C 2d (Přikázaný směr jízdy přímo a vlevo) a B 1 (Zákaz vjezdu všech vozidel v obou směrech). Toto dopravní značení jízdu cyklistů „z opačného konce“ ulice Palackého samo o sobě nijak neomezilo. Jeho zrušením by navrhovatel svého cíle (obousměrné jízdy cyklistů v ulici Palackého) nijak nedosáhl. Omezení v podobě jednosměrné jízdy v ulici Palackého je patrně důsledkem jiné místní úpravy provozu *mimo předmět a dosah nyní přezkoumávaného* OOP.

² Ve správním spise se nachází závazné stanovisko odboru památkové péče ze dne 11. 6. 2021 vyjadřující se k rekonstrukci ulice Palackého, která podle závazného stanoviska skutečně leží v plošně chráněném území městské památkové zóny.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

34. Navrhovatel se domáhal zrušení *celého* OOP, soud se tak dále věnoval též ostatní zaváděné místní úpravě provozu. Dále bylo napadeným OOP umístěno následující dopravní značení (soud doplňuje i význam dopravního značení podle příloh vyhlášky č. 294/2015 Sb.):

- 2 x A 7a (Nerovnost vozovky)
Značka upozorňuje na hrboly, výtluky, díry a jiné nerovnosti ve vozovce nebo na úsek s nerovným povrchem vozovky, vyžadující zvýšenou opatrnost nebo výrazné snížení rychlosti jízdy.
- 1 x B 11 (Zákaz vjezdu všech motorových vozidel)
Značka zakazuje vjezd všech motorových vozidel.
- 1 x E 3a (Vzdálenost)
Tabulka vyznačuje vzdálenost k místu, od kterého platí značka, pod níž je tabulka umístěna.
- 3 x E 13 (Text nebo symbol)
Vhodným nápisem nebo symbolem uvedeným na dodatkové tabulce je zpřesněn nebo omezen význam dopravní značky, pod kterou je dodatková tabulka umístěna.
- 2 x B 28 (Zákaz zastavení)
Značka zakazuje zastavení nebo stání, tj. uvedení vozidla do klidu, kromě případů vyvolaných okolnostmi v provozu na pozemních komunikacích jako je např. stojící kolona vozidel apod.
- 1 x E 4 (Délka úseku)
Tabulka vyznačuje délku úseku platnosti značky, pod níž je tabulka umístěna.

35. Část rekapitulovaného dopravní značení buď není normativní v tom smyslu, že by účastníkům provozu stanovovalo odlišné povinnosti, než by je měli podle obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích. Například dopravní značka A 7a (Nerovnost vozovky) je „pouze“ výstražná a slouží k upozornění účastníků provozu. Nebo se sice jedná o zákazové dopravní značky, které ukládají účastníkům provozu povinnosti, ovšem v posuzované věci se mýjí s žalobcovou právní sférou. Dopravní značka B 11 (Zákaz vjezdu všech motorových vozidel) se nevztahuje na účastníky provozu, jejichž zájmy navrhovatel hájí, tj. cyklisty a chodce. Dopravní značka B 28 (Zákaz zastavení) se týká vozidel, tedy i jízdních kol (§ 2 písm. f) zákona o silničním provozu]. Podle návrhu chtěl navrhovatel zvýšit bezpečnost pro chodce a cyklisty, což měla podle připomínek zajistit opatření v podobě úpravy nejvyšší povolené rychlosti a obousměrné jízdy pro cyklisty v ulici Palackého. Ani dopravní značka B 28 (Zákaz zastavení) proto do navrhovatelovy právní sféry nezasahuje. Navrhovatel nepoukazoval na to, že by tento zákaz měl nějakým způsobem snižovat bezpečnost chodců nebo cyklistů či je nezákonně omezovat. Soud si ani žádného takového důvodu není vědom a nemůže za navrhovatele sám spekulativně nějaký domýšlet.

36. Soud shrnuje, že navrhovatel se v opomenuté připomínce domáhal zavedení obousměrné jízdy pro cyklisty po pozemní komunikaci v ulici Palackého a omezení rychlosti na 30 km.h⁻¹ po celé její délce. Napadené OOP ale ve skutečnosti žádné omezení rychlosti nebo zákaz obousměrné jízdy všech vozidel na pozemní komunikaci v ulici Palackého nereguluje: takovou místní úpravu nezavádí ani neruší. Část připomínky proto směřovala mimo faktický obsah zaváděné a nyní přezkoumávané místní úpravy provozu. Z tohoto důvodu nelze mít za to, že by nezohlednění části navrhovatelovy připomínky ve výsledku (v bodě 19 tohoto rozsudku soud vysvětlil, že v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části přezkoumává výsledný akt) zasáhlo do navrhovatelovy právní sféry. Další

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

část navrhovatelovy opomenuté připomínky souvisela s porušením zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči. Ani opomenutím této části připomínky nemohl být navrhovatel jako spolek založený za účelem podpory bezmotorové dopravy zkrácen na svých veřejných subjektivních právech. Soud opakuje, že v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části soudy neprovádí všeobecnou kontrolu zákonnosti (§ 2 a § 101a odst. 1 věta první s. ř. s.).

37. Mezi porušením procesních norem v průběhu vydávání napadeného OOP (opomenutím připomínky), fakticky zavedenou a přezkoumávanou regulací a navrhovatelovou právní sférou tudíž chybí souvislost. Ve smyslu rozsudku rozšířeného senátu č. j. 2 As 187/2017-264 (citovaném v bodě 15 tohoto rozsudku) v navrhovatelově případě není dána aktivní věcná legitimace pro zrušení napadeného OOP. Navrhovatel byl přitom s pojmem „aktivní věcná legitimace“ jako podmínkou důvodnosti návrhu obeznámen. V bodě [12] návrhu navrhovatel citoval rozsudek NSS č. j. 10 As 336/2017-46, podle kterého *„aktivní věcná legitimace navrhovateli chybí zejména tehdy, pokud nelze nalézt příčinnou souvislost mezi změnou provedenou opatřením obecné povahy a možnými důsledky, které namítá jako dotčení na jeho veřejných subjektivních právech (srov. např. rozsudek ze dne 20. 1. 2010, čj. 1 Ao 3/2009-82, věc městys Polešovice, bod 39).“* Navrhovatel byl toho názoru, že *„[z] citovaného rozhodnutí je zřejmé, že Navrhovatel je aktivně věcně legitimován, když OOP zasáhlo veřejná subjektivní práva členů Navrhovatele.“* (potržení doplněno soudem). Po bližším přezkumu skutečného obsahu napadeného OOP ve světle navrhovatelem požadovaných změn místní úpravy provozu (jak je navrhovatel předestřel v připomínkách a které měly zvýšit bezpečnost chodců a cyklistů) tomu ale soud nemůže přisvědčit.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

38. Soud uzavírá, že návrh na zrušení napadeného OOP neshledal důvodným, a proto jej zamítl (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).
39. Soud pro nadbytečnost neprováděl důkaz listinami, které navrhovatel přiložil k návrhu. Oznámení návrhu napadeného OOP, napadené OOP včetně grafické části, připomínka a její doručenky jsou součástí správního spisu, kterým se dokazování neprovádí. Přihlášky navrhovatelových členů měly podpořit navrhovatelův místní vztah k území regulovaném napadeným OOP, který odpůrce nezpochybňoval a ani soud neměl důvod pochybovat o tom, že osoby vyjmenované v návrhu bydlící v Rakovníku nebo jeho blízkosti jsou navrhovatelovými členy. Soud neprováděl ani důkazy přiloženými rozsudky NSS. Dokazování slouží ke zjišťování skutkových otázek. Navrhovatel neuvedl, jaké skutečnosti relevantní pro nyní řešenou věc by se měly z rozsudků podávat. Pokud judikatura soudů slouží na podporu právní argumentace, dokazování se jí neprovádí.
40. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Procesně úspěšnému odpůrci nevznikly náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti. Soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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). 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.

Praha 5. srpna 2025

Lenka Oulíková v. r.
předsedkyně senátu