



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Kryštofa Horna, soudkyně
Martiny Kotouček Mikoláškové a soudce Jana Peroutky ve věci

navrhovatele:

Spolek přátel dopravy

sídlem Urbánkova 3367/61, Praha 4

zastoupený advokátem Mgr. Štěpánem Holubem

sídlem Za Poříčskou bránou 365/21, Praha 8

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 27. 2. 2025, č. j. MURA/16553/2025,

takto:

I. Návrh se zamítá.

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

Odůvodnění:

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

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 domáhal zrušení opatření obecní povahy – Stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích ze dne 27. 2. 2025, č. j. MURA/16553/2025 (dále jen „napadené OOP“). Napadeným OOP odpůrce podle § 77 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 a odstranění následujícího dopravního značení:
 - na pozemní komunikaci v ulici Na Sekyře (před křižovatkou s ulicí Trojanova) doplnění dopravního značení IP 19 (Řadící pruhy) o odbočovací pruh vpravo a umístění dopravního značení V 9a (Směrové šipky);
 - na pozemní komunikaci v ulici Čs. legií (před křižovatkou s ulicí Trojanova) doplnění dopravního značení IP 19 (Řadící pruhy) o odbočovací pruh vlevo a umístění dopravního značení V 9a (Směrové šipky);
 - na pozemní komunikaci v ulici Trojanova umístění dvakrát dopravního značení IP 4b (Jednosměrný provoz) a dopravního značení IZ 6a (Pěší zóna) se symbolem dopravního značení B 13 (Zákaz vjezdu vozidel, jejichž okamžitá hmotnost přesahuje vyznačenou mez – 6 tun) a textem „Zásobování – rozmezí hodin; Rezidenti, abonenti, cyklisté – 00:00–24:00 hod.“, B 2 (Zákaz vjezdu všech vozidel), IP 22 (Změna organizace dopravy) se symbolem B 27 (Povinnost zastavit vozidlo s upřesněním „KASSA“), dvakrát E 13 (Text nebo symbol – text o provozní době a sazbě a provozních údajích o obsluze) a dopravní značení V 13 (Šikmé rovnoběžné čáry – zúžení vozovky);
 - na pozemní komunikaci v západní části Husova náměstí umístění dvakrát dopravního značení (Zákaz vjezdu všech vozidel), dopravního značení IZ 6b (Konec pěší zóny); IZ 8a (Zóna s dopravním omezením) se symboly B 20a (Nejvyšší dovolená rychlost – 30), dopravní značení IP 11a (Parkoviště), E 13 (Text nebo symbol – text „Placené PO–PÁ 8–18, SO 8–12 hod.“), B 29 (Zákaz stání), E 13 (Text nebo symbol – text „MIMO VYZNAČENÁ PARKOVIŠTĚ“), dvakrát dopravní značení IP 4b (Jednosměrný provoz), C 2b (Přikázaný směr jízdy vpravo), C 2c (Přikázaný směr jízdy vlevo), A 9 (Provoz v obou směrech);
 - na pozemní komunikaci v ulici Trojanova odstranění stávajícího dopravního značení B 2 (Zákaz vjezdu všech vozidel), dvakrát dopravního značení P 4 (Dej přednost v jízdě!), dopravního značení IP 19 (Řadící pruhy), IZ 6a (Pěší zóna), V 1a (Podélná čára souvislá), V 5 (Příčná čára souvislá), V 9a (Směrové šipky), V 13 (Šikmé rovnoběžné čáry);
 - na pozemní komunikaci spojující ulici Trojanova a ulici Čs. legií (podél budov s č. p. 1797 až 1799) umístění dopravního značení IZ 5a (Obytná zóna), dvakrát dopravního značení IZ 5b (Konec obytné zóny), dopravního značení IP 4b (Jednosměrný provoz) a B 2 (Zákaz vjezdu všech vozidel);
 - na téže pozemní komunikaci odstranění dopravního značení B 2 (Zákaz vjezdu všech vozidel), IZ 5a (Obytná zóna), IP 4b (Jednosměrný provoz);
 - na pozemní komunikaci v ulici Trojanova při křižovatce s pozemní komunikací na Husově náměstí odstranění dopravního značení IZ 6a (Pěší zóna), IZ 8b (Konec zóny s dopravním omezením) a IP 4b (Jednosměrný provoz).
2. Důvodem pro přijetí napadeného OOP bylo „*obrácení směru jízdy v ul. Trojanova v Rakovníku*“.
3. Navrhovatel podal k návrhu napadeného OOP připomínku. V ní požadoval stanovení obousměrné jízdy pro cyklisty na pozemní komunikaci v ulici Trojanova a po obou stranách Husova náměstí. Jednosměrný provoz nutí cyklisty jezdit delší trasou, přes více křižovatek, po pozemních komunikacích s intenzivnějším provozem (v ulicích Čs. legií a Na Sekyře) a zhoršuje prostupnost území. K navrhovanému dopravnímu značení by Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

postačilo přidat dodatkové tabulky E 12a (Jízda cyklistů v protisměru), E 12b (Vjezd cyklistů v protisměru povolen), E 12c (Povolený směr jízdy cyklistů), bez nutnosti vodorovného dopravního značení. Povolení jízdy cyklistů v obou směrech na pozemní komunikaci, která je širší než tři metry, je zároveň v souladu s technickými normami a technickými podmínkami, zejména ČSN 73 6110 (Projektování místních komunikací) a TP 179 (Navrhování komunikací pro cyklisty). Navrhovatel připomněl judikaturu NSS, podle které je při posuzování zákonnosti omezení osob dopravními značkami nutno zkoumat proporcionalitu omezení. Navrhovatel také poukázal na to, že například Městský úřad Brandýs nad Labem-Stará Boleslav (jako silniční správní úřad) stanovil obousměrný provoz veškerých vozidel při maximální rychlosti $50 \text{ km} \cdot \text{h}^{-1}$ na pozemní komunikaci s průjezdnou šířkou 3,55 m. Na pozemní komunikaci v ulici Trojanova u světelně řízené

křižovatky je přitom navrhována jednosměrná pozemní komunikace s průjezdnou šířkou 7 m. Odpůrce činí v přístupu k jednotlivým způsobům dopravy nedůvodné rozdíly. Navrhovatel v připomínce dále upozornil na to, že místní úprava provozu je navrhována v oblasti městské památkové zóny Rakovník. V souladu s § 11 odst. 2 a 3 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, by se k navrhované místní úpravě provozu měl vyjádřit orgán státní památkové péče ve formě závazného stanoviska. Odpůrce si závazné stanovisko od orgánu státní památkové neobstaral, proto navrhovatel požádal, aby jej doplnil.

4. Odpůrce navrhovatelově připomínce nevyhověl a v odůvodnění napadeného OOP na ni (adresně) odpověděl následovně. Město Rakovník má řádně značenou a udržovanou páteřní cyklostezku, která je navržena tak, aby cyklisty, pokud možno nejvíce, oddělila od silničního provozu. Křižovatka silnic č. II/227 (v ulicích Čs. legií a Na Sekyře), č. III/22912 (v ulici Trojanova) a místní komunikace v ulici Trojanova je řízena světelnou signalizací bez možnosti bezpečného výjezdu cyklistů z místní komunikace v ulici Trojanova. V případě výjezdu „pouze“ cyklistů do frekventované čtyřramenné křižovatky existuje důvodná obava z ohrožení bezpečnosti nejen cyklistů, ale i ostatních účastníků silničního provozu. Navrhovaná úprava by byla navíc spojena s faktickým omezením jedné z nejvytíženějších křižovatek v Rakovníku, která by ještě zhoršila již tak neutěšenou situaci nejen v řešeném úseku, ale i na sousedních dvou světelných křižovatkách. Na Husově náměstí je umožněno oboustranné parkování vozidel. Jízda cyklistů v protisměru by znamenala ohrožení samotných cyklistů, ale i ostatních účastníků silničního provozu, jelikož intenzita motorového provozu je na Husově náměstí poměrně vysoká. Umístění terminálu a vjezdové závory bylo povoleno rozhodnutím Městského úřadu Rakovník, odborem školství, památkové péče, kultury, tělovýchovy a cestovního ruchu ze dne 6. 11. 2024, č. j. MURA/62190/2024 (dále jen „rozhodnutí odboru památkové péče“).

Návrh, vyjádření k návrhu a replika

5. Navrhovatel v *návrhu* ke své aktivní (procesní) legitimaci uvedl, že je spolkem. Někteří jeho členové bydlí v místě, kterého se dotýká napadené OOP. Dotčené pozemní komunikace pravidelně využívají jako chodci a cyklisté. Jsou tudíž povinni dodržovat dopravní značení, jež neumožňuje obousměrný provoz cyklistů. Místní úprava provozu na pozemních komunikacích zakládající povinnosti odlišné od obecné zákonné úpravy zasahuje do jejich právní sféry. V posuzovaném případě konkrétně nepřiměřeně a neodůvodněně zasahuje do práv cyklistů na bezpečný a plynulý provoz. V konečném důsledku je tak napadeným OOP ohroženo zdraví, svobodný pohyb a případně i život navrhovatelových členů. Tvrzení o aktivní procesní legitimaci navrhovatel podpořil odkazem na rozsudek NSS ze dne 23. 5. 2018, č. j. 10 As 336/2017-46.
6. Pokud jde o vady napadeného OOP, navrhovatel svou argumentaci strukturoval podle tzv. pětikrokového algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, jak jej NSS vymezil v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS. Napadené OOP podle navrhovatele vykazuje zásadní procesní nedostatky (třetí krok algoritmu). Odpůrce neuvedl konkrétní důvody, cíle ani očekávané přínosy přijatých dopravních úprav. Jediným deklarovaným důvodem je „*obrácení směru jízdy v ulici Trojanova*“, aniž by odpůrce vysvětlil, jaký veřejný zájem má být tímto krokem sledován a jak bylo posouzeno, že jde o opatření vhodné a potřebné. Potřeba zavedení (změny) místní úpravy provozu standardně vychází z odborných studií a měření. Současně řada navrhovatelových připomínek nebyla

odpůrcem vůbec zohledněna. Odpůrce měl při vypořádání připomínek též náležitě zohlednit navrhovatelovy odkazy na technické normy a technické podmínky. Namísto toho se odpůrce omezil na obecná tvrzení o bezpečnosti a dopravním uspořádání. V některých případech odbočoval od obsahu připomínky (poukazem na existenci „*páteřní cyklostezky*“ nebo na potřebu „*separace cyklistů*“, ačkoliv se připomínka týkala výhradně ulice Trojanova a Husova náměstí). Stejně tak tvrzení o „*nebezpečném vjezdu do světelné křižovatky*“ či o „*poměrně vysoké intenzitě provozu*“ nejsou podložena žádným měřením, posudkem, případně odbornou studií. Odpůrce ani nezohlednil navrhovatelův poukaz na nutnost zkoumat přiměřenost místní úpravy provozu. Namísto toho odpůrce zmínil oboustranné parkování, kterým je ovšem sledován ryze soukromý zájem. Odpůrce se dostatečně nezabýval ani částí připomínky související se státní památkovou péčí. Odpůrce pouze odkázal na rozhodnutí (nikoliv závazné stanovisko) odboru památkové péče, kterým mělo být povoleno umístění terminálu a vjezdové závory. Napadené OOP je proto nepřezkoumatelné a jeho vydání bylo zatíženo procesní vadou (neobstarání si závazného stanoviska).

7. Dále navrhovatel namítal, že napadené OOP je v rozporu s hmotným právem (čtvrtý krok algoritmu). Napadené OOP neúměrně omezuje navrhovatelovu svobodu pohybu garantovanou čl. 14 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Současně jsou navrhovatelovi členové omezení i na právu na ochranu zdraví podle čl. 31 Listiny, neboť jsou nuceni jezdit delšími trasami přes zatíženější pozemní komunikace, což zvyšuje pravděpodobnost dopravních nehod. Místo toho, aby napadené OOP posílilo bezpečnost zranitelných účastníků provozu (což odpůrce deklaruje v odůvodnění), vystavuje je naopak většímu riziku. Napadené OOP není v souladu s § 23 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Navrhovatel následně vyjmenoval technické normy a podmínky, které napadené OOP též nerespektuje.
8. Dále navrhovatel namítal, že je napadené OOP neproporcionální (pátý krok algoritmu). Stanovení místní úpravy provozu musí být omezeno na nezbytnou míru (§ 78 odst. 2 zákona o silničním provozu). Výchozím stavem na pozemních komunikacích je možnost užívat je účastníky provozu obecně všemi směry. Omezení takového užívání je možné pouze na základě zákona a musí sledovat legitimní cíl, přičemž intenzita omezení nesmí přesáhnout míru nezbytně nutnou k dosažení cíle. Taková regulace má být ukládána diferencovaně, a to podle povahy jednotlivých druhů dopravy. Pokud je z hlediska bezpečnosti nutné usměrnit motorová vozidla (pro jejich rozměry či rychlost), nemusí k tomu být důvod u cyklistů. Jestliže šířkové uspořádání komunikace umožňuje cyklistický provoz, absentuje zákonná licence pro jeho restrikci. V případě napadeného OOP nebylo prokázáno, že by „*zjednosměrnění*“ pozemní komunikace v Trojanově ulici bez možnosti obousměrného pohybu cyklistů bylo nezbytné k ochraně bezpečnosti nebo jiného veřejného zájmu. Odpůrce se omezil pouze na obecná tvrzení o bezpečnosti, aniž by je jakkoliv doložil. Přijatá úprava jednostranně preferuje zachování parkovacích míst v části ulice Trojanova jakožto individuálního zájmu, aniž by byl prokázán jeho „*veřejný charakter*“. Z odůvodnění napadeného OOP není patrné, proč odpůrce nezvažoval méně invazivní varianty v souladu s technickými standardy. Odpůrce neuvedl žádné konkrétní důvody, proč by nemohlo být možné přijmout mírnější opatření, např. částečné omezení parkování, piktogramové koridory nebo dodatkové tabulky umožňují obousměrný provoz cyklistů.

9. Odpůrce ve *vyjádření k návrhu* vysvětlil, že napadené OOP trvale vede provoz na pozemní komunikaci v ulici Trojanova směrem do centra města, kde se nachází navazující místní úprava provozu na Husově náměstí a přilehlých pozemních komunikacích. Cílem je srozumitelný příjezd do centra přes ulici Trojanova, odvedení výjezdů jinými směry, zvýšení bezpečnosti a snížení kolizních situací v prostoru Husova náměstí a na navazující světelně řízené křižovatce. Napadené OOP nepočítá s parkováním v ulici Trojanova. Ulice Trojanova původně sloužila jako vjezd na Husovo náměstí a nacházelo se tam též místo pro výběr poplatků. Po ukončení rekonstrukce ulice Palackého byl hlavní vjezd na Husovo náměstí stanoven v této ulici. Trojanovou ulicí je sice také možné vjet do placené zóny, ale jedná se o vjezd omezený a určený především pro dopravní obsluhu, rezidenty a zásobování. V severní části Husova náměstí je pozemní komunikace široká přibližně 10 metrů, přičemž průjezdní profil má přibližně 4 metry (tedy bez částí pozemní komunikace určených pro „šikmý“ a podélné parkování vozidel). V jižní části Husova náměstí je pozemní komunikace široká přibližně 8,5 metrů a průjezdní profil je přibližně stejný jako v severní části (bez částí pozemní komunikace určených pro podélné parkování vozidel po obou stranách). Při stání na obou stranách a při reálných šířkách vozidel (přesahujících 2 metry, včetně zrcátek) by nebylo možné po celé délce pozemní komunikace na Husově náměstí zajistit bezpečný prostor pro současné míjení motorových vozidel a cyklistů v protisměru. Zásobování navíc může krátkodobě snižovat rozhled a průjezdnost. Odpůrce upozornil na to, že v prostoru Husova náměstí dochází k častému křížení pěšího pohybu, zásobování a automobilové dopravy.
10. Odpůrce zopakoval, že křižovatka ulic Trojanova, Na Sekyře a Čs. legií je jednou z nejzatíženějších v Rakovníku. Pro směr z Trojanovy ulice je sloup se světelnými signály zakryt. Program řízení světelné signalizace je nastaven na tři směry. Vpuštění cyklistů v protisměru do této křižovatky bez navazující cyklistické infrastruktury by zvyšovalo riziko kolize, zejména vzhledem k intenzitě dopravy na silnicích druhé třídy, které ústí do křižovatky. Režim vjezdu na Husovo náměstí z Trojanovy ulice a odvedení výjezdu jiným směrem mělo za cíl snížit tlak na hlavní křižovatku, zajistit větší bezpečnost a zabránit obcházení platebního systému. Systém zákazů a příkazů v navazujících ulicích vytváří čitelný a funkční celek, který omezuje rizikové průjezdy přes náměstí a přispívá k ochraně pěšího pohybu. Touto otázkou se zabýval zdejší soud v rozsudku ze dne 5. 8. 2025, č. j. 37 A 43/2025-22, k návrhu téhož navrhovatele jako v nyní projednávané věci.
11. Odpůrce měl za to, že napadené OOP je dostatečně odůvodněno. Jádro navrhovatelovy připomínky se týkalo bezpečnosti cyklistů. Otázku bezpečnosti cyklistů a ostatních účastníků provozu odpůrce v napadeném OOP řádně posoudil. Zvolená místní úprava provozu nevyřazuje cyklisty z centra města, ale vede je mimo „nejkritičtější“ úsek. Pokud jde o chybějící závazné stanovisko orgánu státní památkové péče, pro nestavební dopravní řešení (stanovení místní úpravy provozu opatřením obecné povahy) chybí orgánu státní památkové péče zmocnění k vydání závazného stanoviska. Podle zákona o státní památkové péči vydávají orgány státní památkové péče závazná stanoviska jen k opatřením obecné povahy na úseku stavebního práva. Co se týče stavebních prvků (vjezdových a výjezdových závor, platebních terminálů, pevných sloupků atd.), k nim bylo orgánem státní památkové péče na základě § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči vydáno souhlasné závazné stanovisko. Samotné napadené OOP řeší pouze místní úpravu provozu a osazení dopravního značení podle § 77 zákona o silničním provozu.

12. Odpůrce při vypořádávání navrhovatelovy připomínky přihlédl k technickém normám a podmínkám. Současně však zohlednil limity dané prostorem Husova náměstí a návaznost na řízenou křižovatku. Rozhodující je bezpečnost a čitelnost provozu v místních podmínkách, nikoliv mechanické přejímání metodických doporučení. Mírnější opatření, která vyjmenoval navrhovatel, by neodstranila bezpečnostní rizika v kritickém dopravním uzlu. Navrhovatel odpůrci vyčetl, že jeho připomínku vypořádal pouze formálně. S tím odpůrce nesouhlasil a poznamenal, že není jisté, nakolik sám navrhovatel vycházel ze skutečného stavu věci. Navrhovatel totiž opakovaně odkazoval na jednostranné preferování parkovacích míst v ulici Trojanova. V ulici Trojanova ale parkovat nelze a ani s tím není do budoucna počítáno.
13. Navrhovatel v *replíce* uvedl, že odpůrce rozebírá šířkové parametry Husova náměstí a nastavení světelně řízené křižovatky nově až ve vyjádření k návrhu. Takové *ex post* odůvodňování napadeného OOP není přípustné. Vadu nepřezkoumatelnosti nelze zhojit ve vyjádření k návrhu. Převážná část odpůrcem prezentovaných úvah není obsažena v napadeném OOP. Odpůrce se ve vyjádření k návrhu nově snaží o test proporcionality. Z podkladů napadeného OOP nelze dovodit, že by proběhlo řádné posouzení všech kroků testu proporcionality (identifikace legitimního cíle, posouzení vhodnosti zvoleného řešení, jeho potřeby a proporcionality v užším slova smyslu). V případě Husova náměstí odpůrce v odůvodnění napadeného OOP pouze konstatoval, že po obou stranách náměstí parkují motorová vozidla. Z toho dovodil nemožnost protisměrné jízdy cyklistů, aniž by vysvětlil, proč nebylo možné zvážit a vyhodnotit mírnější varianty včetně úpravy rozsahu či režimu stání právě na Husově náměstí. Navrhovatel setrval při tom, že si měl odpůrce v projednávané věci vyžádat závazné stanovisko orgánu státní památkové péče. Neztotožnil se s tím, že by orgán státní památkové péče nebyl zmocněn k vydání závazného stanoviska.

Posouzení návrhu soudem

14. 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.).
15. Podle § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu místní a přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích stanoví příslušný správní orgán opatřením 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 v souladu s § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, oznámeno veřejnou vyhláškou, jež byla vyvěšena na úřední desku odpůrce dne 4. 3. 2025. Napadený akt je tedy opatřením obecné povahy, které bylo řádně vydáno a je účinné. Podmínka existence opatření obecné povahy je splněna.
16. 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 19. 3. 2025 a navrhovatel podal návrh na jeho zrušení dne 7. 10. 2025. Návrh je včasný.

17. 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.
18. 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.“* Navrhovatel 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). Navrhovatel k aktivní procesní legitimaci tvrdil, že se jedná *„o obdobnou situaci jeho v případě, který posuzoval Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 10 As 336/2017-46, kdy došel k závěru, že pokud Navrhovatel nesvázal tvrzení o aktivní procesní legitimaci toliko s bydlištěm, resp. sídlem spolku, ale s tvrzením, že členové v regulované lokalitě pravidelně jezdí na kole a nová regulace jejich práva zkracuje, je spolek aktivně legitimován.“* Navrhovatel k návrhu přiložil přihlášky čtyř svých členů, kteří bydlí v obvodu místní působnosti odpůrce. Územím, jehož se dotýká napadené OOP, se mají pravidelně pohybovat na kole či pěšky. Z veřejně dostupného spolkového rejstříku soud zjistil, že navrhovatelovým účelem je *„podpora a rozvoj dopravní infrastruktury pro udržitelnou dopravu a také podpora sportovního využití veřejnosti“*. Za těchto okolností je vztah mezi navrhovatelovou právní sférou a napadeným OOP minimálně rozumně představitelný a jeho aktivní procesní legitimace je dána. K tomu soud odkazuje na rozsudek zdejšího soudu č. j. 37 A 43/2025-22, který se týkal stejných účastníků jako v nyní projednávané věci a v němž zdejší soud uzavřel, že navrhovateli svědčí aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy stanovující místní úpravu provozu v centru Rakovníka (srov. bod 11 zmíněného rozsudku, včetně tam odkazované judikatury).
19. 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. 3 s. ř. s.
20. Soud vycházel při přezkumu napadeného OOP ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání (§ 101b odst. 4 s. ř. s.). Napadené OOP přezkoumal v mezích návrhových bodů, kterými je vázán (§ 101d odst. 1 s. ř. s. a usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57, č. 4562/2024 Sb. NSS). O návrhu soud rozhodl bez jednání, neboť účastníci na výzvu soudu nesdělili, že by s takovým postupem nesouhlasili, a proto se jejich souhlas presumuje (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Dokazování soud neprováděl, jelikož všechny podstatné okolnosti pro posouzení návrhu zjistil ze správního spisu, jímž se nedokazuje (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS).
21. Navrhovatel svou argumentaci strukturoval podle tzv. pětikrokového algoritmu přezkumu (srov. rozsudek NSS č. j. 1 Ao 1/2005-98), který však není pro soud ani účastníky závazný a představuje dobrovolnou pomůcku. Není podstatné, do jakého kroku algoritmu soud

zařadí posouzení jednotlivých otázek, s nimiž se vypořádává (srov. usnesení rozšířeného senátu č. j. 9 Ao 37/2021-57). Soud v této věci nepovažoval za účelné se algoritmu striktně držet, zvláště s ohledem na jisté prolínání čtvrtého a pátého kroku algoritmu při přezkumu opatření obecné povahy v podobě místní úpravy provozu (srov. bod 37 tohoto rozsudku). Ostatně, ač navrhovatel své argumenty formálně podřazoval pod různé kroky algoritmu, ve skutečnosti je často opakoval.

22. Navrhovatel předně namítal nepřezkoumatelnost celého napadeného OOP. Odpůrce podle navrhovatele neuvedl konkrétní důvody, cíle ani očekávané přínosy stanovované místní úpravy provozu. Odpůrce se podle navrhovatele dále dostatečně nevypořádal ani s navrhovatelovou připomínkou (např. požadavek na obstarání závazného stanoviska orgánu památkové péče odpůrce nezohlednil vůbec).
23. Odpůrce v návrhu napadeného OOP i v napadeném OOP uvedl, že důvodem stanovení místní úpravy provozu je „*obrácení směru jízdy v ul. Trojanova*“. Z napadeného OOP plyne, že odpůrce minil na Husově náměstí a v jeho okolí zavést nový komplexní systém svislého a vodorovného dopravního značení (což je patrnější, resp. představitelnější z grafické části napadeného OOP). Soud považuje za podstatné, že proti dopravnímu řešení jako celku, jež mělo přinést napadené OOP, navrhovatel ani nikdo jiný nevzněl žádnou konkrétní připomínku. Navrhovatel ve své připomínce pouze uvedl, že návrh opatření obecné povahy postrádá odůvodnění a není zřejmé, čeho má opatření obecné povahy dosáhnout. Nenamítal ale, že by místní úprava provozu zahrnující změnu směru jízdy v ulici Trojanova byla celkově nějakým způsobem nevhodná. To se navrhovatel zjevně ani nedomníval, neboť podle jeho připomínky stačilo do situace přidat doplňkové tabulky E12a, E12b a E12c umožňující obousměrný provoz cyklistů. V souladu s jeho připomínkou tedy „*jinak*“ mohla být navrhovaná místní úprava provozu stanovena (zachována). Ani v návrhu poté navrhovatel proti stanovené úpravě místního provozu jako celku nenamítal nic bližšího, opět se ale domáhal podrobnějšího odůvodnění. Ve vyjádření k návrhu odpůrce následně vysvětlil, že napadené OOP trvale vede směr na pozemní komunikaci v ulici Trojanova do centra a na něj navazuje úprava dopravního značení na Husově náměstí. Cílem byl srozumitelný příjezd do centra přes ulici Trojanova, odvedení výjezdů jinými směry, zvýšení bezpečnosti a snížení kolizních situací v prostoru náměstí a na navazující světelně řízené křižovatce.
24. Navrhovatel se pak v připomínce i v návrhu soustředil na argumenty proti stanovení jednosměrného provozu i pro cyklisty v ulici Trojanova a na Husově náměstí a poukázal na chybějící závazné stanovisko orgánu památkové péče. V kontextu množství a systémové propojenosti stanovovaného dopravního značení vystupují tyto argumenty relativně izolovaně. Proto je podle soudu důležité, jak se odpůrce v odůvodnění napadeného OOP vypořádal právě s těmito požadavky (již na tomto místě ale soud předesílá, že k části připomínky týkající se státní památkové péče musel soud oproti požadavkům na „*cykloobousměrnost*“ přistoupit odlišně –blíže srov. bod 34 tohoto rozsudku). Soud si je vědom toho, že správní orgán nemůže nedostatky v odůvodnění přezkoumávaného aktu napravovat v řízení před soudem (srov. rozsudky NSS ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003-58, či ze dne 23. 4. 2021, č. j. 3 As 250/2020-77). Soud též uznává, že by bylo vhodnější, pokud by odpůrce důvody pro stanovení místní úpravy provozu zmíněné ve vyjádření k návrhu, uvedl již v samotném napadeném OOP. Zároveň však připomíná, že vada nepřezkoumatelnosti znamená objektivní překážku, pro kterou nelze napadený akt

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

meritorně přezkoumat (srov. rozsudek NSS ze dne 6. 12. 2024, č. j. 5 As 87/2024-65, bod 9). Správní soudy nejsou obecným strážcem zákonnosti činnosti správních orgánů; jejich úkolem je posoudit, zda v důsledku této činnosti nedošlo k zásahu do veřejných subjektivních práv žalobců (navrhovatelů) – srov. § 2 a § 101a odst. 1 s. ř. s. Kromě požadavků na obousměrný provoz cyklistů a doplnění závazného stanoviska orgánu státní památkové péče navrhovatel v připomínce ani v návrhu před soudem proti stanovované místní úpravě provozu jinak nic nenamítal (nepřednesl argumenty proti změně směru jízdy v ulici Trojanova pro jiná vozidla než jízdní kola a proti navazujícímu systému vodorovného a svislého dopravního značení). Soud tudíž nemá za to, že by neuvedení podrobnějších důvodů pro přijetí celého napadeného OOP již v samotném OOP způsobovalo jeho nepřezkoumatelnost.

25. Podle § 172 odst. 4 správního řádu k návrhu opatření obecné povahy může kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, uplatnit u správního orgánu písemné připomínky nebo na veřejném projednání ústní připomínky. Správní orgán je povinen se připomínkami zabývat jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění.
26. Navrhovatel citoval rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2010, č. j. 4 Ao 5/2010-48, podle kterého *„[z] hlediska práv účastníka řízení představují připomínky poněkud slabší nástroj ochrany ve vztahu k námitkám, o nichž je orgán vydávající opatření obecné povahy povinen rozhodnout. Z toho však podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze dovodit, že by bylo možné či snad správné se připomínkami zabývat toliko formálně a vypořádat se s nimi obecnými frázemi, aniž by se zohlednila jejich podstata. Stanoví-li zákon správnímu orgánu povinnost zabývat se připomínkami jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění, musí být z tohoto aktu zřejmé, že správní orgán věnoval připomínkám náležitou pozornost, seznámil se s jejich obsahem a učinil z něj pro opatření obecné povahy nějaký závěr. Požadavky na podrobnost samotného vypořádání se s připomínkami pak budou záviset na jejich relevanci, rozsahu a detailnosti.“* (dále srov. např. rozsudek NSS ze dne 15. 3. 2023, č. j. 10 As 92/2022-86).
27. Dále navrhovatel namítal, že se odpůrce s jeho připomínkou vypořádal právě jen formálně obecnými tvrzeními, čímž nesplnil standard vypořádání připomínek ve výše naznačeném smyslu. Napadené OOP je tedy podle navrhovatele nepřezkoumatelné i z tohoto důvodu. Soud se proto zabýval též tím, jakým způsobem odpůrce přistoupil k vypořádání navrhovatelovy připomínky.
28. Podstata navrhovatelovy připomínky byla následující. V části ulice Trojanova a po „stranách“ Husova náměstí měl být napadeným OOP zaveden jednosměrný provoz všech vozidel. Navrhovatel požadoval, aby byl prostřednictvím dodatkových tabulek povolen i protisměrný provoz cyklistů. Současné trendy v oblasti budování dopravní infrastruktury a regulace dopravy jsou takové, že by měla být preferována bezmotorová doprava a pohyb cyklistům umožněn v zásadě na všech pozemních komunikacích, kde je to možné a vhodné. Odpůrce naopak podle navrhovatele upřednostňuje motorovou dopravu. Odpůrce ani nezohlednil, že místní úprava provozu má být stanovena v památkové zóně a nevyžádal si závazné stanovisko orgánu památkové péče.
29. Odpůrce si k navrhovatelově připomínce vyžádal vyjádření vlastníka dotčených pozemních komunikací (města Rakovník) a Policie České republiky. Ti s navrhovatelovým

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

požadavkem nesouhlasili. Podle Policie České republiky má Rakovník řádně značenou a udržovanou páteřní cyklostezku, která je navržena tak, aby cyklisty co možno nejvíce oddělila od silničního provozu. Výjezd z ulice Trojanova na silnici č. II/227 je navíc řízen světelnými signály, což znemožňuje bezpečný výjezd cyklistů u ulice Trojanova. Provoz na Husově náměstí je značný, proto by jízda cyklistů v protisměru znamenala ohrožení samotných cyklistů, ale i ostatních účastníků silničního provozu. Podle města Rakovník by bylo povolení jízdy cyklistů v protisměru nevhodné a nebezpečné. Křižovatka ulic Trojanova, Na Sekyře a Čs. legií je řízena světelným signalizačním zařízením. Pro směr z ulice Trojanova do křižovatky je světelné signalizační zařízení zakryté. Není proto možné vpustit cyklisty do světelně řízené křižovatky, aniž by věděli, jaké světelné signály momentálně platí pro účastníky provozu v jiných částech křižovatky. Světelné signalizační zařízení bylo pro potřeby „otočení“ směru jízdy v části ulice Trojanova přeprogramováno a je nastaveno pouze pro tři zbylé směry. Do křižovatky ústí dvě silnice II. třídy s hustým provozem a není žádoucí do takového provozu vpustit cyklisty v protisměru. Podle dopravně inženýrského opatření je plánováno vyznačení vodorovného dopravního značení – zúžení vjezdu do ulice Trojanova pouze na jeden jízdní pruh. Z tohoto důvodu pozemní komunikace v ulici Trojanova nebude představovat jednosměrnou pozemní komunikaci se šířkou 7 metrů, jak tvrdil navrhovatel. V technických podmínkách je sice uvedeno, že v pěších zónách, zónách, obytných zónách a zónách s dopravním omezením by měla být jízda cyklistů v protisměru umožněna automaticky. Technické podmínky ale dodávají, že v odůvodněných případech, kdy to není možné nebo vhodné, se realizovat nemají. To je právě posuzovaný případ. Zóny s dopravním omezením nebo pěší zóny, které vedou na Husovo náměstí, nejsou pro protisměrný provoz cyklistů vhodné. Umístění závory bylo povoleno rozhodnutím orgánu státní památkové péče.

30. Odpůrce se v napadeném OOP k navrhovatelově připomínce vyjádřil v zásadě identicky jako policie a město Rakovník ve výše rekapitulovaných stanoviscích (odpůrce se s jejich obsahem očividně ztotožnil, ačkoliv se nejednalo o *závazná* stanoviska – srov. Novopacký, D., Vetešník, P., Bezděkovský, K. *Zákon o silničním provozu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2022, komentář k § 77, odst. 2 a 3.). Podrobněji soud zrekapituloval odůvodnění napadeného OOP výše v bodě 4 tohoto rozsudku.
31. Soud má za to, že odpůrce tímto vyjádřením naplnil požadavky na dostatečné konkrétní vypořádání připomínky k návrhu opatření obecné povahy ve smyslu § 172 odst. 4 správního řádu a judikatury. Navrhovatelova připomínka byla z části tvořena citacemi technických norem a podmínek a různých koncepcí vztahujících se nějakým způsobem k cyklistickému provozu. Řádné vypořádání připomínky ale neznamená, že se odpůrce musí jednotlivě vyjádřit ke každému argumentu a k té či oné citaci v připomínce, pokud právě z odůvodnění napadeného OOP v jeho souhrnu vyplývá, proč odpůrce připomínce nevyhověl. Jednotlivá odpověď na každý argument ostatně není vyžadována ani při vypořádání námitek k návrhu opatření obecné povahy, jež jsou silnějším nástrojem ochrany (argument *a maiori ad minus*; ke standardu vypořádání námitek srov. též rozsudek ze dne 12. 12. 2025, č. j. 7 As 173/2024-53, bod 40, kde NSS vyšel právě z toho, že zpravidla postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námítka, případně je za podmínek tomu přiměřeného kontextu akceptovatelná i odpověď implicitní). Po správních orgánech není ani vyžadováno, aby vypořádání připomínky *kvantitativně* odpovídalo samotné připomínce (rozsah textu při vypořádání

připomínky odpovídal připomínce). Důležité je, aby z odůvodnění opatření obecné povahy odpovídalo připomínce v *kvalitativní* rovině.

32. Z odůvodnění napadeného OOP je zřejmé, proč odpůrce navrhovatelově požadavku ke stanovení obousměrného provozu cyklistů nevyhověl, resp. proč by v posuzované věci stanovení obousměrného provozu cyklistů bylo nevhodné (nebezpečné): jednosměrný úsek pozemní komunikace v ulici Trojanova ústí do frekventované světelně řízené křižovatky. Na Husově náměstí je umožněno oboustranné parkování vozidel. Protisměrný provoz cyklistů by v kombinaci s poměrně vysokou intenzitou motorové dopravy na Husově náměstí také nebyl pro účastníky provozu bezpečný. Tím odpůrce také (minimálně implicitně) vypořádal navrhovatelovy citace částí technických norem, podmínek a různých koncepcí. Ty stanovují doporučení jen na obecné a principiální úrovni o podpoře a zabezpečení bezmotorové dopravy, přičemž navrhovatel do připomínky vložil grafické znázornění variant možného protisměrného pohybu motorových vozidel a cyklistů v obytných a pěších zónách v závislosti na šířkových parametrech pozemní komunikace. Požadavek na obousměrný provoz cyklistů ale není absolutní a vždy je potřeba zhodnotit individuální poměry v území, což odpůrce podle soudu v odpovídající míře učinil. Nejedná se o případ, kdy by odpůrce odpověděl na navrhovatelovy připomínky pouze nicneříkajícími frázemi, které by se daly s minimálními úpravami využít při stanovování místní úpravy provozu prakticky kdekoliv.
33. Je pravda, že navrhovatel v připomínce odkázal mimo jiné na rozsudek ze dne 27. 4. 2020, č. j. 64 A 2/2020-149, v němž Krajský soud v Brně vytkl tamějšímu odpůrci, že jeho argument o „*intenzitě provozu*“ (jenž užil i odpůrce v nyní projednávané věci) nebyl opřen o konkrétní data ohledně projíždějících vozidel. Připomínka tamějšího navrhovatele ale byla mnohem podrobnější než připomínka v nyní projednávané věci – tamější navrhovatel předložil konkrétní data o nehodovosti na alternativních trasách pro cyklisty přicházejících do úvahy. Dále vložil tabulku, ze které vyplývalo, že alternativní trasy jsou zatíženy motorovými vozidly a intenzivní hromadnou dopravou řádově více než trasa, na které požadoval „*cykloobousměrnost*“ (bod 14 rozsudku). V takovém případě bylo namístě, aby správní orgán předestřeným exaktním datům oponoval jinými exaktními daty. V nyní řešené věci však navrhovatel v připomínce pouze obecně uvedl, že bude muset využívat jako alternativní trasy ulice s „*intenzivnějším provozem*“ (Čs. legií a Na Sekyře). Navrhovatel tedy svou připomínku opřel o stejné obraty, jejichž užití následně v návrhu odpůrci vytýkal. Například v rozsudku ze dne 28. 6. 2024, č. j. 9 As 197/2022-49, NSS uznal, že i poměrně obecný způsob vypořádání připomínek proti návrhu místní úpravy provozu byl dostatečný a upozornil na to, že „*připomínky stěžovatele byly spíše obecné, proto v souladu s výše citovanou judikaturou postačuje obecnější odpověď na ně. Z opatření je patrné, že se jimi odpůrce zabýval a proč jim nevyhověl. Opatření je tedy i v části vypořádání připomínek stěžovatele přezkoumatelné*“ (bod 41 rozsudku). To je případ i nyní projednávané věci. Ostatně připomínka i návrh jsou protknuty i jinými spíše vágními argumenty – např. tvrzení v připomínce, že navrhovaná místní úprava provozu je „*v rozporu s obecným užitím veřejných komunikací a veřejným zájmem*“, nebo v návrhu opakované (a nijak nepodložené) tvrzení o tom, že napadené OOP snižuje bezpečnost cyklistů, aniž by zohledňovalo místní poměry a konkrétní regulativy napadeného OOP, které právě z důvodu bezpečnosti všech účastníků silničního provozu zabraňují nebezpečnému vjezdu na rušnou a z ostatních směrů světelně

řízenou křižovátku. *Konkrétnost odpůrcových argumentů tak v zásadě zrcadlí konkrétnost těch navrhovatelových.*

34. Co se týče otázky, jakým způsobem se odpůrce vypořádal s částí navrhovatelovy připomínky související se státní památkovou péčí, soud připomíná, že navrhovatelovým účelem (jako spolku) je „podpora a rozvoj dopravní infrastruktury pro udržitelnou dopravu a také podpora sportovního využití veřejnosti“. Navrhovateli jako spolku podporujícímu udržitelnou dopravu nesvědčí veřejné subjektivní právo k tomu, aby místní úprava provozu na pozemních komunikacích byla v souladu se zákonem o státní památkové péči (srov. opět rozsudek zdejšího soudu č. j. 37 A 43/2025-22, bod 32). Ať už by odpůrce v nyní projednávané věci vypořádal navrhovatelovu připomínku poukazující na potřebu závazného stanoviska jakkoliv (podrobně, stručně nebo vůbec), návrhové body s ní související by nemohly být důvodné, jelikož pro závěr o aktivní věcné legitimaci by *vždy chyběla podmínka skutečného vztahu mezi úpravou obsaženou v napadeném OOP a právní sférou navrhovatele* (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264, č. 3903/2019 Sb. NSS, bod 36, vymezující podmínky aktivní věcné legitimace; ve vztahu k případným pochybením na úseku státní památkové péče lze navíc pochybovat také o navrhovatelově aktivní procesní legitimaci). Z tohoto důvodu se soud dále věnoval pouze návrhovým bodům souvisejícím s namítaným omezením cyklistické dopravy.
35. Navrhovatel v bodě 40 návrhu uvedl, že „[p]odle § 23 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích lze místní komunikace užít pouze tehdy, nebude-li tímto užitím ohrožena bezpečnost a plynulost provozu a jiný veřejný zájem. Vyloučení cyklistů z provozu v Trojanově ulici a na Husově náměstí tyto požadavky nerespektuje.“ Ustanovení § 23 zákona o pozemních komunikacích ovšem upravuje možnost zpoplatnění obecného užívání místních komunikací na území obce, kterého se nyní projednávaná věc netýká. Navrhovatel tak citovanou pasáž (§ 23 odst. 1 *alinea* zákona o pozemních komunikacích) vytrhává z kontextu.
36. Pro projednávanou věc je přílehavější § 78 odst. 2 zákona o silničního provozu, který navrhovatel cituje dále v bodě 45 návrhu. Podle tohoto ustanovení dopravní značky, světelné a akustické signály, dopravní zařízení a zařízení pro provozní informace se 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.
37. Smysl umístění dopravních značek tudíž nemůže být samoučelný či dokonce šikanózní, nýbrž musí být racionální a opodstatněný některým z uvedených legitimních důvodů. Pokud takový důvod neexistuje, jedná se o dopravní značku umístěnou protizákonně (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008-100, č. 1794/2009 Sb. NSS). Ustanovení § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu tak přímo definuje přiměřenost jako zákonnou podmínku pro stanovení místní úpravy provozu (dopravního značení). Z tohoto důvodu soudní přezkum místní úpravy provozu v rámci čtvrtého a pátého kroku algoritmu ve smyslu rozsudku NSS č. j. 1 Ao 1/2005-98 do určité míry splývá.
38. V rozsudku č. j. 5 As 87/2024-65, NSS při přezkumu opatření obecné povahy v podobě dopravní značky vymezil test proporcionality následovně: proporcionalita bude dána, „pokud (viz např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 78/06, bod 23; či sp. zn. I. ÚS 1587/15, bod 27): 1. Opatření omezující základní právo je vůbec způsobilé dosáhnout sledovaného cíle (test vhodnosti). 2. Sledovaného cíle není možno ve stejné nebo podobné míře dosáhnout jinými prostředky, které

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

by méně zasahovaly do základního práva (test potřeby). 3. Zásah je přiměřený, tedy závažnost zásahu do základního práva je v dané konkrétní situaci vyvážena významem sledovaného cíle, neboli oběť přinesená v podobě omezení základního práva se nedostává do nepoměru s užitek, který omezení přineslo (proporcionality v užším smyslu).“ [pozn. soudu: v rozsudku č. j. 1 Ao 1/2005-98 NSS vymezil jako samostatné kritérium i „minimalizaci zásahů“ (druhý krok rozčlenil na dva samostatné mezikroky). To se však v současné době nepoužívá ani v judikatuře Ústavního soudu (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. 8. 2024, č. j. 66 A 2/2024-118, a tam odkazovaná literatura Červínek, Z. *Metoda proporcionality v praxi Ústavního soudu*. Praha: Leges, 2021, s. 57 až 58.]. Před samotným provedením testu proporcionality soud zdůrazňuje, že k němu přistoupil jen v rámci návrhových bodů (§ 101d odst. 1 s. ř. s.) a toliko v míře odpovídající jejich konkrétnosti (srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78).

39. Pokud jde o vhodnost omezení obousměrného provozu všech vozidel v ulici Trojanova a na Husově náměstí, odpůrce ve vyjádření k návrhu vysvětlil genezi dopravního řešení v okolí Husova náměstí: ulice Trojanova historicky sloužila jako hlavní vjezd na Husovo náměstí. Následně byla zrekonstruována ulice Palackého a jako hlavní vjezdová trasa na Husovo náměstí určena právě tato ulice, což mělo za cíl snížit tlak dopravy na frekventovanou křižovatku ulic Trojanova, Čs. Legií a Na Sekyře. Racionalizaci dopravy (včetně cyklistické) v centru města soud považuje za legitimní cíl. Navrhovatel nadto poukazoval na to, že napadené OOP je stanovováno v městské památkové zóně. Je přitom obecně známou skutečností, že historická centra měst nebyla navržena pro potřeby a intenzitu moderní dopravy (motorovou dopravu, cyklistickou dopravu, zásobování). Jak soud již zmínil v bodě 23 tohoto rozsudku, z napadeného OOP je patrné, že se jím má zavést komplexní řešení regulace dopravy v centru Rakovníka. Jasně určení hlavního vjezdu do historického centra města a výjezdu z něj má spolu s navazujícím systémem jednosměrného provozu podle soudu potenciál přispět deklarované bezpečnosti a plynulosti provozu. Soud má tudíž za to, že napadená místní úprava provozu je vhodná.¹
40. Dále se soud zabýval potřebností omezení obousměrného provozu taktéž cyklistické dopravy. Odpůrce v odůvodnění napadeného OOP vysvětlil, že obousměrnou jízdu cyklistů nelze v ulici Trojanova povolit, neboť by cyklisté vjížděli do světelně řízené čtyřramenné křižovatky. Proti klíčovému důvodu, proč odpůrce nepřistoupil ke stanovení obousměrného provozu cyklistů v ulici Trojanova (nebezpečný vjezd do světelně řízené křižovatky), ale navrhovatel v řízení před soudem nevznesl žádné argumenty. Pouze odkázal na to, že odpůrce svá tvrzení o nebezpečném výjezdu do křižovatky a intenzitě provozu nepodpořil odbornými studiemi nebo měřeními. Jelikož měl navrhovatel zjevně za to, že hlavním důvodem jednosměrného provozu i pro cyklisty je možnost parkování v ulici Trojanova (které ale podle odpůrce ve zmíněné ulici není zavedeno), nijak nepolemizoval s tím, zda by byl vjezd cyklistů do křižovatky bezpečný, nebo ne. Soud pak souhlasí s odpůrcem, že „nerízený“ vjezd cyklistů z jednoho ramene jinak světelně řízené křižovatky by mohl vést ke kolizním situacím v době, kdy by ostatním účastníkům provozu bylo

¹ Ve vyjádření k návrhu odpůrce uvedl, že Krajský soud v Praze v rozsudku č. j. 37 A 43/2025-22 „potvrdil“ místní úpravu provozu jako komplexní systém, který ve výsledku brání průjezdům nevhodnými směry. Nic takového ale soud ve zmíněném rozsudku neuvedl a nelze to z něj ani dovozovat. Navrhovatel se ve věci vedené pod sp. zn. 37 A 43/2025 bránil proti zavedení jednosměrnosti i pro cyklisty v ulici Palackého. Napadal ale místní úpravu provozu, která jednosměrný provoz ve skutečnosti nezaváděla. Jedsměrnost v ulici Palackého byla „fakticky“ dána komplexním systémem zákazů a příkazů v okolí Husova náměstí. Proto rozsudkem č. j. 37 A 43/2025-22 soud návrh zamítl. Nijak se v něm však nevyjadřoval k důvodům pro zavedení takového systému nebo jeho vhodnosti.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

signalizováno, že mohou křižovatkou projet. Tato obava je podle soudu logická a není potřeba k ní doplňovat odborné podklady, jestliže ji navrhopatel nevyvracel konkrétními námitkami. Sám navrhopatel ani neidentifikoval žádná možná šetrnější řešení, která by zajistila při vjezdu do křižovatky bezpečnost cyklistů. V bodě 47 návrhu navrhopatel jako možná šetrnější řešení příkladmo uvedl „omezení parkování v části Trojanovy ulice, kde parkují automobily, nebo zavedením zóny 30“. Dále v bodě 52 navrhopatel uvedl, že „TP 179 výslovně uvádí, že v obytných a pěších zónách má být obousměrný provoz cyklistů umožněn automaticky, nadto Navrhovatel upozorňoval, že je dle technických standardů a šířkovému uspořádání vhodné zřídit cykloobousměrku. Odpůrce však toto ignoroval a neuvedl žádné konkrétní důvody, proč by nebylo možné přijmout mírnější opatření, například částečné omezení parkování, piktogramové koridory nebo dodatkové tabulky umožňující cykloobousměrku.“ I z těchto návrhů plyne, že se navrhopatel mýlí s důvody pro omezení obousměrného provozu v ulici Trojanova i pro cyklisty, ačkoliv je podle soudu odpůrce v napadeném OOP vyjádřil srozumitelně.

41. Soud si obecně dokáže představit i možnost např. naprogramování světelné signalizace způsobem zohledňujícím vjezd cyklistů. *V tomto kroku testu proporcionality ovšem nestačí pouze najít jiné šetrnější řešení. Jiné řešení totiž musí ve stejné či obdobné míře naplňovat cíle, které omezení práva sleduje.* Ve vyjádření k návrhu odpůrce rozvedl, že křižovatka ulic Trojanova, Na Sekyře a Čs. legií je jednou z nejzatíženějších ve městě, „sbírá“ i dopravu z průmyslové zóny a je součástí objízdných tras pro nákladní vozidla. Současně uvedl, že odvedení výjezdu z centru města jiným směrem než z ulice Trojanova (tedy ulicí Palackého) mělo za cíl mimo jiné snížit tlak na hlavní křižovatku. Je tedy otázkou, jaký by měly změněné světelné signály dopad na lepší plynulost provozu na dotčené křižovatce, které chce odpůrce napadeným OOP také dosáhnout. Vzhledem k tomu, že navrhopatel na hlavní důvod zavedení jednosměrného provozu i pro cyklisty v ulici Trojanova nereagoval, odpůrce neměl možnost se k případným šetrnějším alternativám vyjádřit. Soud si je proto nyní nemůže sám domýšlet a nějakým způsobem je poměřovat. Soud ani nemůže odpůrci bez příslušné návrhové argumentace obecně vytýkat, že podrobněji nezvážil nebo neaplikoval (nějaká hypotetická) šetrnější řešení související s vjezdem do křižovatky.
42. Ke stanovení obousměrného provozu pro cyklisty na Husově náměstí odpůrce nepřistoupil s ohledem na to, že části pozemní komunikace jsou určeny pro parkování. Šířka pozemní komunikace tak neumožňuje bezpečné míjení motorových vozidel a cyklistů v protisměru, navíc je intenzita motorového provozu na Husově náměstí poměrně vysoká. Takové odůvodnění je sice docela obecné a odpůrce jej nepodepřel nějakými exaktními údaji. Soud ovšem opět poukazuje na to, že navrhopatel ani proti důvodům omezení obousměrného provozu na Husově náměstí i pro cyklisty v návrhu nevzněl žádné konkrétní námitky. Intenzita motorového provozu v kombinaci se šířkovými parametry pozemní komunikace přitom podle soudu může být relevantním důvodem, proč z hlediska bezpečnosti a plynulosti provozu jízdu cyklistů v protisměru neumožnit. Ani na tomto místě tak soud nemá důvod z vlastní iniciativy zpochybňovat, že z těchto důvodů není na Husově náměstí obousměrný provoz cyklistů vhodný, a požadovat po odpůrci, aby svá tvrzení podložil měřeními a studiemi. Pokud jde o možná šetrnější řešení, ty navrhopatel ani ve vztahu k místní úpravě provozu na Husově náměstí konkrétně nenabídl (ani v připomínce, ani v návrhu). Z předestřených alternativních řešení, jak je navrhopatel zmínil v návrhu (srov. citace v bodě 40 *in fine* tohoto rozsudku) není soudu úplně zřejmé, zda tyto alternativy

navrhovatel vztahoval pouze k ulici Trojanova, nebo i k pozemní komunikaci na Husově náměstí. Poprvé v replice (*a tedy opožděně* – srov. § 101b odst. 3 věta druhá s. ř. s.) navrhovatel zmínil, že měl odpůrce zvážit i mírnější variantu zahrnující úpravu rozsahu a režimu stání na Husově náměstí. Parkovací kapacity ve městech je ale potřeba řešit komplexně. Soud se na tomto místě nijak nevyjadřuje k tomu, nakolik je parkování v centru Rakovníka (nebo i jinde) potřebné a nijak nenadřazuje zájem na parkovacích kapacitách nad jiné zájmy (jiné využití veřejného prostoru). Izolovaný zásah v jedné oblasti má ale následně potenciál ovlivnit dopravu na jiných místech. Na základě opožděné zmínky v replice o alternativním řešení v podobě omezení parkování na Husově náměstí soud nemůže takové řešení nijak blíže hodnotit, proto odkazuje na závěry předchozího bodu tohoto rozsudku.

43. Co se týče třetího kroku testu proporcionality (*přiměřenost v užším smyslu*), v projednávané věci se dostává do kolize zájem na bezpečnějším a plynulejším provozu v centru Rakovníka na jedné straně a požadavek na prostupnější území pro cyklisty na straně druhé. Navrhovatel odkázal na právo na svobodu pohybu podle čl. 14 Listiny. To ale není absolutní [srov. čl. 14 odst. 3 Listiny; obecně k obsahu a ideovým východiskům svobody pohybu srov. Husseini, F., Bartoň, M., Kokeš, M., Kopa, M. a kol. *Listina základních práv a svobod*. 1. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021, komentář k čl. 14 marg. č. 2, 17 a 18]. Nezaručuje, že se navrhovatel (resp. v případě navrhovatele-spolku jeho členové nebo obecněji určité kategorie účastníků provozu na pozemních komunikacích, jež spolek podporuje) bude moci jako cyklista vždy pohybovat na všech pozemních komunikacích tak, jak by si přál. Navrhovateli navíc není vjezd do ulice Trojanova nebo na Husovo náměstí zapovězen úplně.
44. Navrhovatel měl v návrhu za to, že oproti deklarovanému zvýšení bezpečnosti provozu napadené OOP bezpečnost cyklistů naopak snižuje. Stanovení rozporované jednosměrnosti budou cyklisté nuceni dojezdit delšími trasami přes zatíženější komunikace, což zvyšuje pravděpodobnost kolizí a dopravních nehod. Odpůrce v napadeném OOP uvedl, že město Rakovník disponuje páteří cyklostezkou. Navrhovatel se v návrhu omezil jen na prosté zopakování připomínky, že OOP *nutí* cyklisty využívat zatíženější pozemní komunikace v ulicích Čs. legií a Na Sekyře. Poukaz na existenci cyklostezky nebo na obecnou snahu o oddělení cyklistů od silničního provozu odmítl jako nevztahující se k projednávané věci. Z návrhu se ale nepodává, proč by cyklisté k dopravě do svých cílů museli využívat právě ulice Čs. legií a Na Sekyře a ne např. zmiňovanou cyklistickou infrastrukturu nebo jiné pozemní komunikace než ty, na kterých napadené OOP stanovuje jednosměrný provoz – např. že cyklistická infrastruktura není v Rakovníku vhodně napojena na centrum města a její využití nebo využití jiných pozemních komunikací by cyklistům jejich cesty výrazně prodlužovalo. S ohledem na to, jak odpůrce odůvodnil jednosměrný provoz i pro cyklisty v ulici Trojanova a na Husově náměstí (napojení ulice Trojanova na frekventovanou světelně řízenou křižovatku, nedostatečná šířka pozemních komunikací a intenzita provozu na Husově náměstí), soud nemá za to, že by odpůrce omezoval pohyb cyklistů nějak účelově nebo šikanózně. Navrhovatel v připomínce poukázal na to, že Městský úřad v Brandýse na Labem (jako silniční správní úřad) povolil „*cykloobousměrnost*“ i na užších pozemních komunikacích, než jsou ty, kterých se týká nyní projednávaná věc. Řešení na jiných místech ale nelze mechanicky přejímat: vždy je potřeba zohlednit lokální specifika, jako např. výjezd cyklistů do zatížené křižovatky.
45. Současně se navrhovatelovy argumenty související s požadavkem ke stanovení obousměrného provozu pro cyklisty nesly spíše v obecné rovině odkazů na judikaturu a Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

technické normy a podmínky (v připomínce citované technické normy, podmínky a koncepce dopravy na obecné a principiální úrovni hovoří a podpoře a zabezpečení bezmotorové dopravy). Případně se návrhové body mýjely s hlavními důvody pro odmítnutí navrhovatelovy připomínky. Kromě zmínky o tom, že cyklisté budou v důsledku napadeného OOP nuceni jezdit po frekventovaných pozemních komunikacích v ulicích Čs. legií a Na Sekyře, což však nijak konkrétně nevysvětlil, navrhovatel v návrhu blíže nepracoval s individuálními poměry v lokalitě, zvláště možností či nemožností využití cyklistické infrastruktury nebo jiných tras. Navrhovatel paradoxně více individualizoval návrhové body související s námitkou porušení zákona o státní památkové péči. Památková ochrana se však navrhovatelovy právní sféry netýká.

46. Za těchto okolností se soud nedomnívá, že by omezení obousměrného provozu cyklistů zasáhlo do navrhovatelových práv nějak excesivně, resp. že by měl v nyní projednávané věci převážet zájem na vyšší prostupnosti území pro cyklisty před zájmem na změně řešení dopravy, jež má přispět k bezpečnějšímu a plynulejšímu provozu v centru Rakovníka (k čemuž je podle soudu napadená místní úprava provozu obecně způsobila – srov. bod 39 tohoto rozsudku). Napadené OOP je proto přiměřené (v užším i širším smyslu).

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

47. Soud uzavírá, že návrhové body nejsou důvodné. Odpůrce v odůvodnění napadeného OOP dostatečně vysvětlil důvody pro stanovení místní úpravy provozu a navrhovatelovu připomínku vypořádal úměrně její konkrétnosti. Současně napadené OOP neomezuje cyklistický provoz svévolně nebo nepřiměřeně. Případná absence závazného stanoviska orgánu státní památkové péče nemá potenciál zasáhnout do navrhovatelovy právní sféry. Soud neshledal ani žádnou jinou vadu napadeného OOP, ke které by byl povinen přihlídnout z úřední povinnosti. V souladu s § 101d odst. 2 s. ř. s. tudíž návrh zamítnul.
48. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 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. ledna 2026

Kryštof Horn v. r.
předseda senátu