



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců JUDr. Davida Krysky a Mgr. Miroslava Makajeva ve věci

navrhovatele: **Spolek přátel dopravy**

sídlem Urbánkova 3367/61, Praha 4

zastoupen advokátkou JUDr. Radkou Macháčkovou

sídlem Ostrovní 126/30, Praha 1

proti

odpůrci: **Městský úřad Lysá nad Labem**

sídlem Husovo náměstí 23, 289 22 Lysá nad Labem

o **návrhu na zrušení opatření obecné povahy** odpůrce – stanovení místní úpravy provozu na pozemní komunikaci – ze dne 4. 3. 2025, č. j. MULNL-SC/17076/2025/Jou,

t a k t o:

- I. Opatření obecné povahy odpůrce ze dne 4. 3. 2025, č. j. MULNL-SC/17076/2025/Jou, se uplynutím 90 dnů od právní moci tohoto rozsudku ruší v části stanovící místní úpravu provozu svislou dopravní značkou B 2 „Zákaz vjezdu všech vozidel“ na vjezdu z ulice Komenského do ulice Škrétova.
- II. Ve zbytku se návrh zamítá.
- III. Žádný z účastníků 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, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), dodaným do datové schránky soudu dne 20. 1. 2026, se navrhovatel domáhá zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 4. 3. 2025, č. j. MULNL-SC/17076/2025/Jou (dále jen „napadené OOP“), jímž 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), ve znění zákona č. 278/2024 Sb. (dále jen „zákon o silničním provozu“) stanovil místní úpravu provozu na místní Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

komunikaci ulice Škrétova v Lysé nad Labem umístěním svislých a vodorovných dopravních značek podle přiloženého DIO (patrně myšleno dopravně inženýrské opatření). Dle připojeného výkresu D.1.1 situace ze září 2023 zpracovaného společností AMBRA PROJEKT s.r.o. pro stavbu „rekonstrukce ulice Škrétova, Lysá nad Labem“ (dále jen „situační výkres“) se jednalo o přemístění stávající dopravní značky B2 „Zákaz vjezdu všech vozidel“ na vjezdu do ulice Škrétovy z ulice Komenského cca o 4 m blíže křižovatce, přesun stávající dopravní značky P4 „Dej přednost v jízdě!“ na výjezdu z ulice Škrétovy do ulice Komenského cca o 4 m dále od křižovatky a osazení svislých dopravních značek IP 11b, IP 12 a IP 13b s dodatkovými tabulkami E 13 a E8d a vyznačení vodorovného dopravního značení V 10a, V 10c, V 10e, V 10f a V 10g vymezuujících parkovací stání a režim na nich.

Podání účastníků

2. Navrhovatel v návrhu ke své aktivní procesní legitimaci tvrdí, že byl napadeným OOP zkrácen na svém právu na rovný přístup, svobodu pohybu, ochranu zdraví a bezpečnou dopravu po pozemních komunikacích. Je spolkem, který se zabývá podporou bezmotorové dopravy a jeho členové chodí pěšky a jezdí na kole ulicemi, jíž se napadené OOP dotýká. V Lysé nad Labem žijí tři jeho členové a další bydlí v Lázních Toušev. Tito členové užívají komunikaci dotčenou napadeným OOP. Navrhovatel je proto přesvědčen, že je aktivně procesně legitimován k podání návrhu. Zároveň je má za to, že je i aktivně věcně legitimován, tj. že je jeho návrh důvodný.
3. Konkrétní vadu napadeného OOP navrhovatel spatřuje primárně v tom, že postrádá řádné odůvodnění. Navrhovatel proti navrženému řešení uplatnil připomínku, v níž s ohledem na blízkost školy požadoval stanovení nejvyšší dovolené rychlosti na 30 km/h a dále navrhoval zřízení cykloobousměrky s odkazem na technické podmínky a české technické normy. Vypořádání připomínky odpůrcem však neodpovídá standardu vyžadovanému zákonem a judikaturou správních soudů. Odpůrce totiž jen uvedl, že se má obrátit na vlastníka místní komunikace, tj. na město Lysá nad Labem, a odkázal na kladné vyjádření Krajského ředitelství policie Středočeského kraje, dopravního inspektorátu Nymburk (dále jen „dopravní inspektorát“), s tím, že navrhované dopravní značení neodporuje požadavkům na bezpečnost a plynulost silničního provozu, a proto nemá důvod navržené řešení měnit či zamítnout. Tímto postupem ale odpůrce zcela popřel smysl a účel řízení předcházejícího vydání napadeného OOP, které slouží k uplatnění námitek a připomínek veřejnosti, jež pak musí být v procesu buď zohledněny, anebo alespoň řádně vypořádány tak, že bude řádně zdůvodněno, proč nebyly akceptovány. Vlastník komunikace činí pouze návrh dopravního řešení, které má následně posoudit ze všech úhlů pohledu, tj. i z pohledu uplatněných připomínek, právě odpůrce. Protože k tomu nedošlo, je napadené OOP podle navrhovatele nepřezkoumatelné.
4. Navrhovatel poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“), dle níž platí, že v případě, kdy navrhovatel své připomínky odvíjí od technické normy, je odpůrce povinen na ně věcně zareagovat. Odpůrce však neuvedl, proč nebylo možné technické podmínky a české technické normy, na které v připomínce navrhovatel poukázal, použít. Chybí jakékoliv vyhodnocení vlivu umístění dopravních značek na bezpečnost a plynulost silničního provozu z pohledu cyklistů. V důsledku toho došlo k neodůvodněnému zákazu jízdy cyklistů. Stejně tak není vysvětleno, proč v bezprostřední blízkosti školy a sportovní

haly, kde se nade vši pochybnost pohybují ve zvýšené míře děti bez doprovodu dospělých, nebyla omezena rychlost na 30 km/h, ačkoliv takové omezení platí v okolních ulicích.

5. Z judikatury NSS a Krajského soudu v Brně navrhovatel obsáhle citoval též v souvislosti s odkazem odpůrce na vyjádření dopravního inspektorátu a uzavřel, že toto stanovisko nebylo pro odpůrce právně závazné, odpůrce byl oprávněn se od něj odchýlit, a proto se měl náležitě vypořádat s argumenty uplatněnými v podání navrhovatele.
6. Navrhovatel dále citoval judikaturu NSS, podle níž musí správní orgán v odůvodnění opatření obecné povahy věnovat náležitou pozornost i připomínkám. Musí z něj být patrné, zda umístění dopravních značek plní zákonem stanovený účel, a to se zohledněním kolidujících zájmů všech účastníků silničního provozu, tedy i cyklistů. Napadené OOP nadbytečně zasahuje do svobody pohybu navrhovatelových členů, která je zaručena čl. 14 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a lze ji omezit pouze na základě zákona. Napadené OOP není v souladu s technickou normou ČSN 73 6110 a technickými podmínkami TP 103 a TP 179 a pro jeho vydání podle navrhovatele chybí zákonný důvod.
7. Navrhovatel proto žádá, aby soud napadené OOP pro nezákonnost zrušil jako celek, anebo alespoň v části stanovící místní úpravu provozu svislými dopravními značkami IP 4b „Jednosměrný provoz“, B 2 „Zákaz vjezdu všech vozidel“ a B 24 „Zákaz odbočování“.
8. Odpůrce ve vyjádření k návrhu uvedl, že dne 5. 2. 2025 obdržel písemné připomínky navrhovatele, ale po jejich důkladném prostudování a posouzení je zamítl, jelikož nebyly přínosné. Návrh ke zřízení obousměrného provozu cyklistů po celé délce jednosměrné komunikace v ulici Škrétova není akceptovatelný, a to zejména kvůli nedostatečné šířce vozovky, nebezpečnému míjení motorových vozidel a cyklistů a většímu množství parkujících vozidel, která omezují rozhledové poměry. V oblasti napojení ulice Třešňová je navíc částečně nepřehledný úsek vozovky. Kromě toho se na loni zrekonstruovaný povrch vozovky pozemní komunikace vztahuje pětiletá záruka, a proto není vhodné ani žádané, aby na pozemní komunikaci probíhaly jakékoliv stavební práce jako např. kotvení dopravního značení do nového povrchu. Odpůrce neshledal ani důvody pro osazení dopravního značení B 20a omezujícího nejvyšší dovolenou rychlost na 30 km/h, jelikož podle statistik dopravní nehodovosti na této komunikaci a ani v blízkém okolí základní školy nebyla v roce 2025 zaznamenána žádná dopravní nehoda. Je tak přesvědčen, že připomínky zamítl oprávněně.
9. K vyjádření odpůrce soud považuje za nezbytné podotknout, že si je vědom toho, že v něm bylo odkazováno na výzvu adresovanou městu Lysá nad Labem jakožto vlastníku komunikace a žadateli o stanovení místní úpravy provozu na pozemní komunikaci – tj. potenciální osobě zúčastněné na řízení. V textu podání se ale uvádí, že se městský úřad vyjadřuje z pozice příslušného silničního správního úřadu, tj. správního orgánu. Podání tedy soud vyhodnotil jako podání činěné v přenesené působnosti, a nikoliv jako přihlášku osoby zúčastněné na řízení. Ostatně je pod ním podepsána úřednice podílející se přímo na výkonu působnosti silničního správního úřadu, která proto v dané věci s ohledem na konflikt zájmů nesměla současně jednat za město jakožto žadatele.
10. Navrhovatel v replice poukázal na judikaturu NSS, podle níž musí úvahy, kterými se správní orgán řídil při vypořádání námitek účastníků řízení, obsahovat již odůvodnění opatření obecné povahy. K tomu však v tomto případě nedošlo, protože byl fakticky jen převzat obsah žádosti žadatele, ale odpůrce se nijak nezabýval technickými podmínkami ani Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

normami, na které poukazoval navrhovatel. Žádná z okolností zaznívajících ve vyjádření odpůrce v odůvodnění napadeného OOP nebyla uvedena a tento deficit již není možné napravit v řízení před soudem. Navrhovatel proto i nadále trvá na svém návrhu a na tom, že napadené OOP je nepřezkoumatelné, a tedy nezákonné.

Obsah správního spisu

11. Odpůrce na první výzvu soudu správní spis nepředložil. Na druhou výzvu pak soudu pouze zaslal elektronické kopie některých listin ze správního spisu. I přes zjevnou neúplnost předložených listin (nejsou z nich běžným způsobem patrné např. údaje o okamžiku doručení podání odpůrci či o délce vyvěšení listin na úřední desce odpůrce, zejména pak na fyzické úřední desce, stejně jako není jisté, zda podání nebyla doprovázena dalšími přílohami) se nakonec soud rozhodl neuložit odpůrci pořádkovou pokutu, neboť předložené části správního spisu v kombinaci s listinami předloženými navrhovatelem soudu a mezi účastníky nespornými, resp. nezpochybňovanými skutečnostmi (např. že napadené OOP bylo řádně vyvěšeno a že podané připomínky byly uplatněny včas) nebránily soudu návrh projednat v rozsahu uplatněných návrhových bodů.
12. Z předložených listin lze dovodit, že dne 22. 1. 2025 měl odpůrce obdržet od města Lysá nad Labem žádost podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu o stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích na místní komunikaci Škrétova odůvodněnou rekonstrukcí této místní komunikace.
13. K žádosti byl přiložen situační výkres, který mj. vymezuje navrhované svislé a vodorovné dopravní značení (modrou barvou) a současně i stávající dopravní značení (černou barvou), které nemá být nijak měněno. Navrženo bylo přemístění stávající dopravní značky B2 „Zákaz vjezdu všech vozidel“ na vjezdu do ulice Škrétovy z ulice Komenského cca o 4 m blíže křižovatce, přesun stávající dopravní značky P4 „Dej přednost v jízdě!“ na výjezdu z ulice Škrétovy do ulice Komenského cca o 4 m dále od křižovatky, osazení svislých dopravních značek IP 11b, IP 12 a IP 13b s dodatkovými tabulkami E 13 a E8d a vyznačení vodorovného dopravního značení V 10a, V 10c, V 10e, V 10f a V 10g vymezujících parkovací stání a režim na nich. S výjimkou jedné přesouvané dopravní značky B2 jsou všechny dopravní značky řešící jednosměrný provoz v ulici Škrétova (B2 „Zákaz vjezdu všech vozidel“, B24a, resp. B24b „Zákaz odbočování vpravo/vlevo“ a IP4b „Jednosměrný provoz“) v situačním výkresu vyznačeny jako stávající. Žádná navrhovaná značka nereguluje rychlost jízdy s výjimkou vyznačené jedné stávající svislé dopravní značky B20a, která stanoví v ulici Veleslavinova jižním směrem od ulice Škrétova maximální rychlost 30 km/h.
14. K žádosti bylo dále přiloženo stanovisko dopravního inspektorátu ze dne 3. 1. 2022 odkazující na § 16 odst. 2 písm. a) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění účinném od 1. 1. 2022 (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), v němž dopravní inspektorát vyslovil souhlas s předloženou projektovou dokumentací rekonstrukce zachovávající šířkové uspořádání komunikace (6 m s lokálním zúžením na 4 m) i jednosměrný provoz v ulici Škrétova, přičemž stanovil podmínky týkající se podoby a vyznačení parkovacích stání a požadavku umístění a provedení dopravních značek v souladu s technickými podmínkami TP 65 a TP 133 a technickou normou ČSN EN 12 899.
15. Odpůrce oznámil veřejnou vyhláškou vyvěšenou na své úřední desce ode dne 28. 1. 2025 zahájení projednání návrhu napadeného OOP stanovícího místní úpravu provozu na

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

pozemní komunikaci ulice Škrétova dle schématu vystaveného k veřejnému nahlédnutí a v souladu se stanoviskem dopravního inspektorátu. V oznámení zároveň vyzval dotčené osoby k uplatnění připomínek nebo námitek ve lhůtě 30 dnů od zveřejnění návrhu.

16. Součástí správního spisu je i připomínka navrhovatele, kterou měl odůvodnění napadeného OOP odpůrce obdržet dne 5. 2. 2025. V tomto podání navrhovatel vyslovil podezření, že při přípravě opatření obecné povahy byla opomenuta existence chodců a cyklistů, neboť není zohledněna jejich bezpečnost a jednosměrný provoz bezdůvodně dopadá i na cyklisty. Protože se jedná o místní komunikaci v obytné zástavbě a v blízkosti školy, požadoval stanovení nejvyšší rychlosti 30 km/h, k čemuž poukázal na statistiky úmrtnosti chodců při různých rychlostech nárazu a na různé pasáže technické normy ČSN 73 6110. Dále navrhovatel žádal o stanovení obousměrného provozu cyklistů v celé délce jednosměrného úseku ulice doplněním doplňkových tabulek E12a k dopravní značce IP4b, E12b ke značce B2 a E12c k dopravním značkám C2 a B24) s tím, že vztažení jednosměrného provozu na cyklisty je nutí jezdit delší trasou ulicemi s intenzivnějším provozem a přes více křižovatek, což je v rozporu s požadavkem na bezpečnost provozu, zhoršuje to prostupnost území a odporuje to právu obecného užívání veřejných komunikací a veřejnému zájmu. Uvedl, že výhled a vnímání okolí z kola je lepší než z automobilu a odkázal na to, že statistiky potvrzují, že obousměrná jízda cyklistů v jednosměrkách je bezpečnější než jízda ve stejném směru s ostatní dopravou. Dále též citoval některá ustanovení ČSN 73 6110 a technických podmínek TP 132 a poukázal na nutnost zkoumání proporcionality při zavádění dopravních omezení a na řadu rozsudků, které rušily opatření obecné povahy, jež nevyhověly připomínkám požadujícím cykloobousměrky. Navrhovatel poukázal též na opatření obecné povahy vydané jiným úřadem, jež v komunikaci o šířce 3,55 m připustilo obousměrný provoz veškerých vozidel při maximální rychlosti 50 km/h po kladném stanovisku jiného dopravního inspektorátu, z čehož dovozoval, že tím spíše je možné připustit při jednosměrném provozu motorových vozidel obousměrný provoz cyklistů, protože kola jsou mnohem užší a obratnější než automobily.
17. Odpůrce následně vydal napadené OOP, které vyvěsil na své úřední desce ode dne 4. 3. 2025. Napadeným OOP stanovil místní úpravu provozu trvalým svislým a vodorovným dopravním značením odkazem na situační výkres a na stanovisko dopravního inspektorátu za převzetí podmínek v něm stanovených. K podání navrhovatele vyhodnocenému odpůrcem jako námitka (soud je nicméně považuje za připomínku, a proto o ní takto v textu rozsudku pojednává) v odůvodnění napadeného OOP velmi stručně konstatoval, že je schvalováno dopravní značení navržené městem jakožto vlastníkem místní komunikace, které (jak svědčí souhlasné stanovisko dopravního inspektorátu) není v rozporu s požadavky na bezpečnost a plynulost silničního provozu. S ohledem na to odpůrce nemá důvod upravovat nebo zcela zamítnout navržené dopravní značení. Pro doplnění dopravního značení je třeba se obrátit na vlastníka komunikace.

Posouzení návrhu soudem

18. Soud se v první řadě zabýval otázkou, zda jsou splněny podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a s. ř. s.; srov. též např. rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008-34), kterými jsou existence opatření obecné povahy, včasnost návrhu, aktivní procesní legitimace navrhovatele a formulace závěrečného návrhu (§ 101b odst. 1 a 2 s. ř. s.).

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

19. Napadené OOP, které stanovuje místní úpravu 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 desce odpůrce. Napadený akt je tedy opatřením obecné povahy, které bylo řádně vydáno a není ani zpochybňováno, že je účinné. Podmínku existence opatření obecné povahy tak lze považovat za splněnou.
20. 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 bylo vyvěšeno dne 4. 3. 2025, v případě standardního vyvěšení by tak nabylo účinnosti dne 19. 3. 2025. Navrhovatel podal návrh na jeho zrušení dne 20. 1. 2026. Návrh je tedy včasný.
21. Dále se soud zabýval otázkou aktivní procesní legitimace.
22. Podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. platí, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.
23. 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 téhož usnesení).
24. Tomuto požadavku navrhovatel dostál. Z hlediska aktivní procesní legitimace soud považuje za dostatečné tvrzení navrhovatele, že jeho konkrétně označení členové bydlí na uvedených adresách v městě Lysá nad Labem (což v přílohách žaloby doložil i kopiemi jejich přihlášek do spolku) a pravidelně užívají jako chodci a cyklisté komunikaci, na níž je napadeným opatřením stanovena místní úprava provozu, která je způsobilá zkrátit práva na svobodu pohybu, ochranu zdraví a bezpečnost dopravy (což je dosti pravděpodobné s ohledem na to, že ulice Škrétova přiléhá přímo k základní a střední škole a vede ke sportovištím, jež mohou být čas od času relevantním cílem pro významnou část obyvatel města). Odpůrce tato tvrzení ani nezpochybňuje. Přitom platí, že v provozu na pozemních komunikacích je každý povinen se řídit dopravními značkami [§ 4 písm. c) zákona o silničním provozu]. Přestože účastníci silničního provozu nemají při užívání komunikací (§ 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích) veřejné subjektivní právo na konkrétní úpravu provozu, neznamená to, že se místní úprava provozu na pozemních komunikacích zakládající odlišné povinnosti, než které by účastníci silničního provozu měli podle obecné zákonné úpravy

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

provozu na pozemních komunikacích, nedotýká jejich právní sféry. Soud tak nepochybuje, že je dán místní vztah navrhovatele k regulované lokalitě a že napadené OOP může potenciálně zasahovat do jeho právní sféry (do práv jeho členů).

25. 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).
26. Splněna je (s dílčí výhradou) i podmínka formulace závěrečného návrhu. Ten navrhovatel formuloval tak, že se domáhá zrušení napadeného OOP v plném rozsahu, popř. alternativně v jeho konkrétně označených částech. 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. Dílčí výhrada soudu se týká pouze toho, že *alternativní* návrh není přípustný, jelikož soud není oprávněn si za navrhovatele o své vůli vybírat z alternativ, jak má ve věci rozhodnout. S přihlédnutím k celkové systematice a ke kontextu podání nicméně soud vyhodnotil, že jde pouze o formulační neobratnost, kterou nelze brát doslovně. Navrhovatel ve skutečnosti předkládá soudu *eventuální* petit, tj. žádá v první řadě zrušení celého napadeného OOP a teprve subsidiárně alespoň jeho částečné zrušení. Výzva k odstranění vady návrhu spočívající v nejednoznačnosti petitu by v takové situaci byla nadbytečným formalismem.
27. Soud ve věci rozhodl bez jednání a s přihlédnutím k obsahu listin předložených účastníky, jelikož účastníci řízení s tímto postupem výslovně souhlasili (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).
28. 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).
29. Navrhovatel ve své argumentaci především poukázal na to, že v napadeném OOP absentují konkrétní důvody pro přijetí dané místní úpravy provozu. Podle navrhovatele se odpůrce též dostatečně nevypořádal s uplatněnou připomínkou.
30. Soud nejprve připomíná obecná východiska k nepřezkoumatelnosti opatření obecné povahy. Podle § 173 odst. 1 věty první správního řádu opatření obecné povahy musí obsahovat odůvodnění. V řízení o vydání opatření obecné povahy se přitom přiměřeně užijí ustanovení části první a ustanovení části druhé správního řádu (§ 174 odst. 1 správního řádu). Podle rozsudku NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS, je nutno i v odůvodnění opatření obecné povahy uvést „*důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů*“ (§ 68 odst. 3 a § 174 odst. 1 správního řádu z roku 2004). *Nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje jeho nepřezkoumatelnost.*“ Podle § 68 odst. 3 věty první správního řádu se v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků opatření obecné povahy, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům. Nejprísnejší nároky se kladou na tu část odůvodnění, v níž správní orgán vypořádává vznesené námitky. Zde je odkaz na obsah odůvodnění správního rozhodnutí vyžadovaný správním řádem zcela na místě, neboť se již nepochybně jedná o správní rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS, bod 154).

31. 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.
32. NSS v rozsudku ze dne 15. 9. 2010, č. j. 4 Ao 5/2010-48, uvedl, že „[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 viz též např. rozsudek NSS ze dne 15. 3. 2023, č. j. 10 As 92/2022-86).
33. Rozhodovací praxe správních soudů v minulosti opakovaně akcentovala význam odůvodnění opatření vydávaných v režimu § 77 a 78 zákona o silničním provozu, a rozvinula tak požadavky kladené na tento konkrétní typ opatření obecné povahy a jeho odůvodnění. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008-100, a jak potvrdily správní soudy v četné navazující judikatuře, smysl umístění dopravních značek nemůže být samoučelný nebo šikanózní, ale naopak musí být racionální a opodstatněný některým z uvedených legitimních důvodů. Právě těmito okolnostmi se má odpůrce v procesu vydávání opatření obecné povahy zabývat a své závěry náležitě popsat v jeho odůvodnění.
34. Odůvodnění opatření tedy musí podle rozhodovací praxe správních soudů umožňovat posouzení, zda umístění dopravních značek plní zákonem stanovený účel. Při stanovení místní úpravy provozu je proto příslušný správní orgán povinen především přesvědčivě vysvětlit důvody přijatého řešení, aby byla zřejmá legitimita a zákonem předvídaný smysl umístění dopravního značení. Je totiž nepřijatelné, aby k umísťování dopravních značek docházelo nahodile či dokonce jako projev libovůle správního orgánu.
35. Napadené OOP shora uvedené požadavky nesplňuje. V reakci na potenciálně relevantní a konkrétní odkazy na odborné podklady podložené připomínky navrhovatele v podstatě jen odkazuje na souhlasné stanovisko dopravního inspektorátu a na to, že je požadováno něco, co není předmětem návrhu žadatele. Odkazované stanovisko dopravního inspektorátu přitom přilehavé odpovědi na připomínky navrhovatele neobsahuje (ani nemůže, neboť připomínky jsou pozdějšího data). Nadto stanovisko dopravního inspektorátu nemá v tomto případě povahu stanoviska se závazným obsahem (srov. body 35 a 36 rozsudku NSS ze dne 6. 9. 2024, č. j. 5 As 265/2022-31), takže odpůrce i přes jeho obsah byl povinen připomínky

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

navrhovatele zvážit a případně je promítnout stanovením dodatečných podmínek ve výroku napadeného OOP, pokud by nebylo přímo namístě žádost zamítnout. Druhou alternativou samozřejmě může být i nevyhovění připomínkám, k tomu však musí být v odůvodnění napadeného OOP předloženy takové důvody, které na podstatu připomínek srozumitelně reagují a vysvětlují, proč nejsou připomínky důvodné či nemohou obstát v konkurenci s jinými veřejnými zájmy, jež musí být též v procesu vydání napadeného OOP chráněna, nebo proč dané otázky v rámci předmětu řízení nejsou relevantní. Za tím účelem si samozřejmě mohl odpůrce vyžádat např. doplnění stanoviska dopravního inspektorátu o reakci na uplatněné připomínky, pokud měl za to, že ve hře jsou odborné otázky, které přesahují jeho vlastní odborné znalosti, nebo si mohl obstarat odborné vyjádření či znalecký posudek. Vypořádání připomínek (byť za pomoci dodatečně obstaraných podkladů) se však vyhnout nemohl.

36. Z odůvodnění vypořádání připomínek v napadeném OOP ob stojí (a to jen omezeně) pouze úvodní věta, která (ve své podstatě, formulace však rozhodně měla být výstižnější) upozorňuje na to, že předmětem řízení je posouzení konkrétního návrhu, kterou lze v kontextu s předposlední větou poukazující na nutnost obrátit se na vlastníka pozemní komunikace, je-li vyžadováno doplnění navrženého dopravního značení, vnímat jako implicitní sdělení, že odpůrce je vázán podanou žádostí, a že tedy nemůže do opatření obecné povahy vložit jiné, žadatelem nepožadované dopravní značení.
37. V tomto směru je třeba uvést, že odpůrce ve skutečnosti nebyl plně vázán podaným návrhem (ostatně sám jej v textu odůvodnění označuje správně jako podnět). Odpůrce je totiž oprávněn sám i bez předchozího návrhu vydat opatření obecné povahy (viz rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 24. 3. 2014, č. j. 15 A 92/2013-33), návrh podaný městem v tomto případě tak představoval skutečně jen podnět k zahájení postupu z moci úřední (ulice Škrétova je podle odpůrce místní komunikací, neuplatnily se na ni tedy ani zvláštní limity stanovené v § 77 odst. 6 zákona o silničním provozu pro veřejně přístupné účelové komunikace). Potud tedy odpůrce mohl v reakci na uplatněné připomínky do projednávaného návrhu pojmout i jiné, městem nenavržené dopravní značení, byť by to ve výsledku znamenalo nutnost opět veřejnou vyhláškou oznámit obsah změněného návrhu a dát veřejnosti prostor k uplatnění námitek a připomínek i proti změněnému dopravnímu řešení, jelikož zájmy prosazované navrhovatelem mohou pro změnu kolidovat se zájmy jiných dotčených osob, jež proti původně zveřejněné podobě dopravního řešení neměly důvod protestovat.
38. Je však ale pravdou, že tato možnost odpůrce ještě nezakládá hájitelné právo navrhovatele prosazovat prostřednictvím každého běžícího procesu přijímání opatření obecné povahy v režimu § 77 zákona o silničním provozu zakotvení jakýchkoliv nových prvků místní úpravy provozu. K účinné garanci ochrany práv a chráněných zájmů dotčených osob není zapotřebí, aby se silniční správní úřad zabýval i požadavky, které s projednávaným návrhem souvisí jen vzdáleně či vůbec. Za irrelevantní tak lze považovat požadavky, které se týkají místní úpravy provozu na jiných místech anebo které míří z hlediska věcného k regulaci jiných povinností, než na které se zaměřuje projednávaný návrh.
39. A v tomto směru lze dát odpůrci zčásti za pravdu, jelikož některé připomínky navrhovatele směřovaly sice k řešení místní komunikaci, ale požadovaly omezení nejvyšší dovolené rychlosti, jejíž regulace však vůbec nebyla předmětem projednávaného návrhu.

Projednávaný návrh se totiž zabýval prakticky výhradně jen místní úpravou parkování, tj. vymezením parkovacích stání a režimu jejich užívání. V tomto směru uplatněná připomínka vybočovala z okruhu řešených otázek, takže byla pro posouzení věci irelevantní a odpůrce nebyl povinen se jí nad rámec odkazu na to, co je předmětem řešení, blíže v odůvodnění napadeného OOP zabývat (byť podrobnější vysvětlení by rozhodně neškodilo a byť tento závěr soudu neznámá, že by si odpůrce i přesto nemohl myšlenku navrhovatele osvojit).

40. Kromě toho, ze situačního výkresu také vyplývá, že i argumentace navrhovatele brojící proti jednosměrnosti Škrétovy ulice s projednávaným návrhem souvisela jen okrajově. Pokud se totiž návrh adresovaný odpůrci ve dvou případech dotkl i jiných otázek než parkování (vyznačení přednosti v jízdě a zákazu vjezdu), činil tak jen z důvodu záměru posunutí stávajícího dopravního značení. To ale neznámá, že by tyto otázky (navrhovateli jde zejména o značku zákazu vjezdu související se zavedeným jednosměrným provozem v ulici Škrétova) neřešil, neboť i pouhé schválení odstranění svislé dopravní značky na jednom místě a osazení totožného dopravního značení na místě jiném, byť i blízském, již známá, že napadené OOP umístění takové dopravní značky (znovu a na jiném místě) schvaluje. To se však v tomto případě týká jen jedné jediné značky. Všechny ostatní svislé dopravní značky se zákazy odbočení, zákazy vjezdu a informací o jednosměrném provozu neměly být napadeným OOP vůbec řešeny, což potvrzuje situační výkres, který je sice zakresluje, ale jen jako původní dopravní značení, tj. jako značení o jehož osazení není žádáno. To bylo totiž povoleno již v minulosti jinými opatřeními obecné povahy.
41. Posledně uvedené zjištění ovšem nezpochybňuje povinnost odpůrkyně se vhodností vyznačení obousměrného provozu cyklistů zabývat, jelikož (znovu)zavedení jednosměrného provozu v ulici Škrétova předmětem projednávaného návrhu bylo (třebaže jen okrajově), a připomínka navrhovatele se tedy zaváděného omezení dotýkala. Na tom nic nemění ani fakt, že příjezd ke znovuzaváděné značce B 2 „*Zákaz vjezdu všech vozidel*“ zakazují již stávající značky zákazu odbočení umístěné z obou stran křižovatky ve tvaru T v ulici Komenského, jichž se návrh a ani výsledné napadené OOP nijak nedotýkají. Znovuzaváděná značka totiž má samostatný normativní význam a její projetí může být dopravním přestupkem samo o sobě, i kdyby se z jakýchkoliv důvodů nepodařilo prokázat porušení zákazu odbočení vyznačeného stávajícími dopravními značkami B 24a či B 24b (např. při zjištěném příjezdu mimo pozemní komunikaci z prostoru od sportovního areálu).
42. Důsledkem toho, že jednosměrný provoz dopadající i na cyklisty vyplývá již ze stávajícího, napadeným OOP neměněného dopravního značení, však má za následek to, že soud nemůže ani přes případnou důvodnost argumentace navrhovatele místní úpravu provozu na pozemních komunikacích tvořenou stávajícím dopravním značením zrušit. Ani zrušení napadeného OOP jako celku by totiž nic nezměnilo na jejich platnosti, jež je na něm zcela nezávislá. To se týká zejména eventuálního petitu, v němž se navrhovatel domáhá zrušení dopravních značek IP 4b a B 24, aniž by vzal v potaz, že takové dopravní značky napadené OOP vůbec neumísťuje (samotnou dopravní značku B 2 pak umísťuje pouze jednu). Přitom sám navrhovatel k návrhu přikládá situační výkres, který tento fakt jednoznačně ukazuje (viz legendu vysvětlující význam různé barevnosti vyznačeného dopravního značení).
43. Soud tedy shrnuje, že návrh navrhovatele se ve významné části míjí s tím, co je předmětem napadeného OOP. Zcela mimo jeho rámec míří požadavky na regulaci nejvyšší dovolené

rychlosti. V tomto směru dokonce lze ve velmi strohém odůvodnění napadeného OOP vysledovat i relevantní vysvětlení, proč požadavky navrhovatele nejsou důvodné. Z většiny pak jeho návrh míří mimo i v otázce regulace jednosměrnosti. Dopadá však (a i připomínky dopadaly) na jednu umisťovanou svislou dopravní značku. V tomto rozsahu se proto odpůrce měl k argumentům pro zavedení obousměrného provozu pro cyklisty věcně vyjádřit a vysvětlit, proč by takové řešení nevedlo k regulaci vhodnější z pohledu bezpečnosti a plynulosti silničního provozu než řešení původně navržené. Skutečně totiž ani z obsahu stanoviska dopravního inspektorátu nelze dojít k závěru, že by řešení propagované navrhovatelem vůbec zvažoval, natož aby z něj bylo možné vyrozumět nějaké argumenty, proč je nezbytně nutné jednosměrnost vztáhnout i na provoz cyklistů nebo proč argumenty navrhovatele neobstojí. Protože směřování provozu bylo (i když jen okrajově) napadeným OOP řešeno, mohlo by po řádném zvážení argumentů navrhovatele z vyžádaného doplnění stanoviska dopravního inspektorátu či z vlastní iniciativy odpůrce vyplynout, že ve výsledném opatření obecné povahy dojde k doplnění nejen umisťované (přesouvané) dopravní značky B 2, ale i svislých dopravních značek stávajících o dodatkové tabulky navrhované v připomínkách tak, aby byl umožněn oboustranný průjezd cyklistů.

44. Soud přitom nemůže přihlížet k argumentům, které odpůrce dodatečně předkládá poprvé až ve vyjádření v řízení před soudem (nehledě na to, že z pohledu konkrétních a podložených připomínek navrhovatele ani vyjádření odpůrce není argumentačně dostatečné, např. v kontextu zmiňovaných statistik či konkrétní zmínky o správní praxi u jiných silničních správních úřadů anebo v souvislosti s poukazovanými ustanoveními technických norem a podmínek nic neuvádí). Vypořádání uplatněných námitek je totiž povinnou náležitostí opatření obecné povahy, přičemž soud není oprávněn se jako první vyjadřovat k argumentům, které nebyly (ač mohly být) vypořádány v řízení před správním orgánem (viz např. rozsudky NSS ze dne 31. 1. 2024, č. j. 4 As 308/2022-40, nebo ze dne 11. 4. 2024, č. j. 9 As 190/2022-55).
45. Na základě shora uvedeného soud shledal, že napadené OOP je v rozporu s § 68 odst. 3 větou první přiměřeně použitou na základě § 172 odst. 1 správního řádu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Pro výše popsanou vadu spočívající v nepřezkoumatelnosti napadeného opatření se soud nemohl zabývat námitkami navrhovatele, v nichž namítal rozpor napadeného opatření s hmotným právem, technickou normou a technickými podmínkami. Není úkolem soudu jako přezkumného orgánu, aby nahrazoval skutková zjištění a právní závěry, které měl učinit v návaznosti na uplatněné připomínky odpůrce.
46. S ohledem na nutnost zrušení napadeného OOP se soud následně zabýval rozsahem, ve kterém ho zruší. Ustanovení § 101d odst. 2 s. ř. s. totiž stanoví, že má soud v případě důvodnosti návrhu zrušit opatření obecné povahy v nezbytném rozsahu.
47. Navrhovatel se domáhal zrušení napadeného OOP v celém rozsahu. K takovému postupu však soud neshledal důvod, námitky navrhovatele se nijak netýkají regulace parkování ani přednosti v jízdě. V projednávané věci se námitky navrhovatele týkají výhradně umístění dopravní značky B 2 „*zákaz vjezdu všech vozidel*“ na vjezdu z ulice Komenského do ulice Škrétova (a nerozporují ani odstranění totožné značky v původním umístění), v ostatním pak míří mimo předmět regulace obsažené v napadeném OOP. Proto soud napadené OOP zrušil jen v rozsahu této dopravní značky.

48. Při určení okamžiku, k němuž se napadené OOP ruší, soud vycházel z návrhu, který žádal jeho zrušení devadesátým dnem od nabytí právní moci rozsudku, přičemž soud neshledal důvod, proč tomuto návrhu nevyhovět. Vzniklý časový prostor poskytuje nezbytný prostor pro vydání nového opatření obecné povahy řešícího danou dopravní situaci jinak, anebo sice stejně, avšak po důkladném vyhodnocení případných opakovaných připomínek navrhovatele, jež se adekvátně projeví i v odůvodnění nového správního aktu.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

49. Vzhledem k tomu, že soud shledal návrh důvodným, v souladu s § 101d odst. 2 věta první s. ř. s. napadené OOP výrokem I zčásti zrušil, a to k okamžiku uplynutí 90 dnů od právní moci tohoto rozsudku. Ve zbytku návrh zamítl, jelikož navrhovatel proti ostatním oblastem regulovaným napadeným OOP nijak nebrojil.
50. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatel byl v řízení úspěšný jen v malé části, a to i z pohledu samotného eventuálního petitu, neboť zrušující výrok se týká jen jedné ze tří kategorií dopravních značek, jejichž zrušení se navrhovatel domáhal. Převážně úspěšný byl tedy odpůrce. Procesně úspěšnému odpůrci však 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 12. března 2026

Mgr. Ing. Petr Šuránek v. r.

předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.