



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Petra Pospíšila, soudce Martina Kopy a soudkyně Lenky Bahýřové ve věci

navrhovatele: **P.Ch.**
bytem XXXXX
zastoupený advokátem Mgr. Miroslavem Kučerkou, LL.M.
sídlem Národní 416/37, 110 00 Praha

proti
odpůrci: **Městský úřad Třebíč**
sídlem Karlovo nám. 104/55, 674 01 Třebíč

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 7. 2. 2024, č. j. ODKS 9992/24 - SPIS 16409/2023/mj – stanovení místní úpravy provozu na místní komunikaci ulice Martinské nám., Hasskova, Kotleářská, Přerovského v Třebíči

takto:

- I. Návrh **se zamítá.**
- II. Navrhovatel **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Odpůrci **se nepříznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Podstata věci

1. Odpůrce nově stanovil místní úpravu provozu v části historického centra města Třebíče. Jedním z důsledků nové úpravy je nemožnost dlouhodobého parkování motorových vozidel – mimo jiné i v okolí domu na adrese XXXXX, který spoluvlastní navrhovatel. Soud hodnotil, zda tímto krokem odpůrce porušil jeho práva.

Shodu s prvopisem potvrzuje Petra Hladíková.

II. Námitky navrhovatele

2. Navrhovatel v centru Třebíče spoluvlastní pozemek (parcelní číslo XXXXX v katastrálním území Třebíč) a na něm stojící rodinný dům (obojí „nemovitost navrhovatele“). Pro motorovou dopravu tvoří přístupovou cestu k nemovitosti navrhovatele pozemní komunikace na ulici Hasskova, již se přímo dotýká opatření obecné povahy odpůrce ze dne 7. 2. 2024, č. j. ODKS 9992/24 - SPIS 16409/2023/mj – stanovení místní úpravy provozu na místní komunikaci ulice Martinské nám., Hasskova, Kotlářská, Přerovského v Třebíči („OOP“). Navrhovatel jako uživatel této komunikace žádá zrušení OOP.
3. Navrhovatel nejprve vznáší námitky vůči *procesu přijímání OOP*. Odpůrce podle něj návrh OOP dostatečně neodůvodnil. Odkazoval pouze na to, že odpůrce obdržel od města Třebíč podnět ve věci stanovení místní úpravy provozu v souvislosti s revitalizací lokality Martinské náměstí.
4. Podle § 172 odst. 1 správního řádu musí návrh opatření obecné povahy obsahovat odůvodnění. Odborná literatura i veřejný ochránce práv uvádí, že na odůvodnění opatření obecné povahy je třeba klást obdobné požadavky jako na odůvodnění správních rozhodnutí. Odůvodnění návrhu OOP to nespĺňuje. Neobsahovalo jakékoli informace o úvahách povolujícího orgánu – o tom, co má být jeho cílem, proč tento cíl považoval odpůrce za důležitý a jaké možnosti řešení zvažoval. Odpůrce neodůvodnil, proč považuje za nezbytné provést tak výrazné omezení dopravy. Návrh OOP zveřejnil v rozporu s § 172 odst. 1 správního řádu. To je důvod k jeho zrušení.
5. V další části námitek týkajících se procesu přijímání OOP navrhovatel poukazuje na povahu řízení. Řízení podle § 77 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), lze totiž zahájit pouze z moci úřední, nikoli na žádost. Strohé odůvodnění návrhu OOP přitom působí jako by šlo o řízení o žádosti, kde správní orgán pouze zkoumá, zda je možné vyhovět žádosti žadatele.
6. Druhá skupina námitek navrhovatele se týká *principu proporcionality*. OOP ruší téměř všechna parkovací místa v dané lokalitě. Tím se dramaticky zhorší pohoda bydlení. Vlastníci a uživatelé nemovitostí v ulici Hasskova a Martinské náměstí tu až dosud běžně parkovali svá vozidla. Po vydání OOP nemají kde parkovat.
7. Navrhovatel odkazuje na § 21 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území. Toto ustanovení upravuje docházkovou vzdálenost, která se zrušením parkovacích míst výrazně zvýší. OOP jde proti základnímu úkolu obce pečovat o všestranný rozvoj svého území a potřeby svých občanů. Ani v odůvodnění OOP odpůrce nevysvětlil, proč ruší parkovací místa. Pouze odkázal na společné rozhodnutí o umístění a povolení stavby a povolení výjimky vydané dne 3. 3. 2023 Městským úřadem Třebíč, Odborem dopravy a komunálních služeb pod č. j. ODKS 104365/22 – SPIS 889/2023/ED („společné povolení“). Předmětem tohoto řízení však bylo umístění a povolení stavby, nikoliv dopravní režim. Ten nemůže být předmětem společného řízení podle stavebního zákona.
8. Před nemovitostí navrhovatele dosud nikdy nebyly parkovací zálivy či jiné obdobné stavební úpravy. Pouze parkovací místa vyznačená vodorovným dopravním značením. Ačkoliv došlo ke změnám povrchů místní komunikace či vytvoření parkovacích zálivů na jiných místech, parkovací místa dříve stanovená vodorovným dopravním značením tím nezankla. A už vůbec pak stavebními úpravami nezankla jejich potřeba.
9. Odpůrce měl v testu proporcionality zvážit, zda je zásah do dříve založeného práva navrhovatele nezbytný. Město mělo znovu vyznačit dříve povolená parkovací stání. Pokud byla změna s ohledem na přestavbu nevyhnutelná, pak měl zvážit, zda nelze zachovat alespoň menší počet parkovacích míst. To neudělal. OOP nedodrží princip proporcionality, zejména pokud jde o kritérium potřeby, kritérium minimalizace zásahů a kritérium proporcionality v užším slova smyslu.

10. Ve druhé části námitek týkajících se principu proporcionality navrhovatel odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2020, č. j. 2 As 65/2019-36, č. 4138/2021 Sb. NSS („rozsudek *disLOG*“). Zdůrazňuje, že jednotlivec má podle § 19 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, subjektivní veřejné právo na užívání pozemní komunikace v souladu s jejím účelem. Toto právo lze omezit pouze ze zákonem stanovených důvodů a za zákonem stanovených podmínek. Jejich součástí je i povinnost minimalizovat omezení tohoto práva. Omezit užívání pozemní komunikace se proto dá pouze v míře nezbytně nutné k dosažení zákonem uznaného cíle.
11. OOP ruší parkovací místa a vůbec nebere v potaz, že vlastníci dosud užívali pozemní komunikaci zejména k parkování u rodinných domů v ulici Hasskova. Územní plán města Třebíč ji zahrnuje do plochy *smíšené obytné – městské*. Jejím hlavním využitím jsou stavby pro bydlení a stavby a zařízení pro občanské vybavení. Zrušení parkovacích míst je proto nežádoucí a odporuje § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. OOP je nepřezkoumatelné, protože odpůrce v jeho odůvodnění nevysvětlil, jak dodržel zásadu minimalizace omezení práva na užívání pozemní komunikace. Jen odkazuje na společné povolení, které nemůže řešit dopravní režim.
12. V závěrečném shrnutí navrhovatel namítá, že odpůrce kromě „zklidnění dopravy“ neuvedl žádný legitimní cíl pro přijetí OOP. Zmíněného cíle lze dosáhnout i jinak. Nevede k němu omezení parkování vlastníků přilehlých nemovitostí, kteří do místa vždy zajíždí kvůli nezměnitelné potřebě přístupu k vlastní nemovitosti. Jestliže rezidenti nemohou parkovat před vlastní nemovitostí, zvýší to množství průjezdů na všech přilehlých komunikacích. Jakmile budou vozidlo, které denně používají, potřebovat, budou si pro něj muset někam dojet, posléze ke své nemovitosti zajet a následně odjet. OOP proto nesplňuje žádné z kritérií testu proporcionality.

III. Vyjádření odpůrce

13. Dle odpůrce by soud měl návrh zamítnout. K jednotlivým námitkám pak odpůrce v první řadě tvrdí, že návrh OOP odůvodnil dostatečně. S touto již dříve uplatněnou námitkou se vypořádal v odůvodnění OOP. I pokud by návrh dostatečně neodůvodnil, nejedná se o nedostatek, který by zakládal nezákonnost OOP. Navrhovatelem citovaná judikatura týkající se požadavků na odůvodnění se týká až vydaného opatření obecné povahy, nikoliv jeho návrhu. Ten není předmětem soudního přezkumu. Tím je až vydané opatření obecné povahy.
14. I s namítaným porušením principu proporcionality se odpůrce vypořádal v odůvodnění OOP. Argumentace navrhovatele má jen omezený právní rozměr. Polemika o tom, jak řešit parkování v centru města, vyznívá spíše „politicky“. Navzdory přesvědčení navrhovatele, že má právo na dlouhodobé parkování vozidla na veřejném prostranství v bezprostřední blízkosti své nemovitosti a ztrátu této možnosti subjektivně vnímá jako silný zásah do svých práv, je odpůrce toho názoru, že aktuální legislativa žádné takové právo nezaručuje. Odkaz na vyhlášku č. 501/2006 Sb. je nepřipadný. Nejenže již není účinná, ale navrhovatel dezinterpretuje i její účel. Citovaný § 21 odst. 1 stanovuje docházkovou vzdálenost parkovacího stání do 300 m. Navrhovatel má přitom možnost využívat pro své parkování parkoviště na Martinském náměstí, které je od jeho nemovitosti méně než 150 m. Tuto možnost upravuje nařízení města Třebíče č. 3/2024 vydané právě v souvislosti s revitalizací lokality.
15. OOP neomezuje přístup ani příjezd navrhovatele k jeho nemovitosti. Jediným omezením je ztráta možnosti dlouhodobého parkování na veřejném prostranství v bezprostřední blízkosti jeho nemovitosti. Zásah do práv navrhovatele proto není nijak intenzivní.
16. Není dále pravdou, že v dané lokalitě došlo pouze ke změně povrchu pozemní komunikace. Odpůrce k tomu připojil fotodokumentaci části prostoru před a po rekonstrukci. Poukazuje na to, že prostor pro vozidla a chodce se nyní řeší dost odlišně.

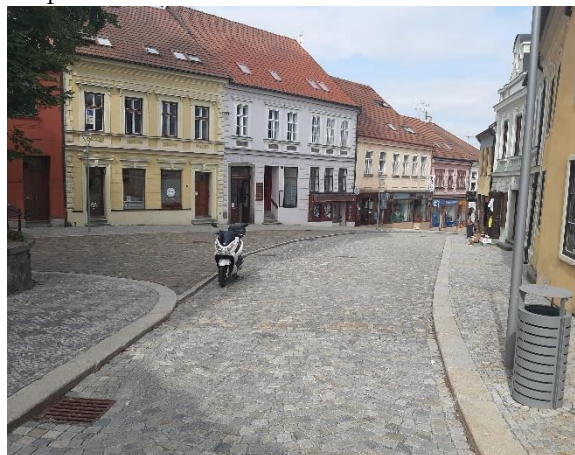
IV. Jednání

17. Dne 21. 8. 2024 proběhlo u soudu jednání. Zástupce navrhovatele shrnul návrhovou argumentaci. Veřejnoprávní předpisy podle něj předpokládají potřebu parkování. Jde o to, v jakých kapacitách je nyní možné. Parkování se vytlačuje z centra. Stále se jedná o domy určené k bydlení. Negativním důsledkem je proto vybydlování centra města. Proto navrhovatel odkazuje na jistý komfort bydlení, ke kterému dopravní obslužnost patří. Jde tu i o zbylé obyvatele dané oblasti. Navrhovatel stojí v čele větší skupiny lidí, jichž se OOP dotýká. Podle navrhovatele by se našla i jiná přiměřená řešení, která na jiných místech odpůrce našel. Dostupné kapacity parkování v centru se velmi rychle vyčerpávají.
18. Odpůrce tvrdil, že OOP je přiměřené, protože ho odpůrce vydal na základě předchozích stavebních úprav. Ty nastolily určitý stavební stav, v jehož rámci je možné parkování realizovat. Odpůrce nějakou možnost parkování rezidentům v dané lokalitě umožňuje. Nikoliv v takovém stavu a komfortu, v jakém na to byli zvyklí, ale ve stavu, který v zásadě vyhovuje. Nebylo účelem úplně vymést parkování z dané lokality, ale bylo cílem ho nějakým způsobem omezit. To odpůrce považuje za zcela legitimní s ohledem na to, že se jedná o historické centrum města. Volba, do jaké míry preferovat v centru města automobilovou dopravu, je věcí politického rozhodnutí. Odpůrce nevnímá zásah do práv navrhovatele jako intenzivní. Rezidenti mohou dopravně obsluhovat své nemovitosti bez podstatných omezení.

Dokazování

19. Soud poté přistoupil k dokazování. Nejprve k důkazu provedl relevantní pasáže společného povolení, které nebylo součástí správního spisu. Plyne z něj, že nová vozovka v ulici Hasskova směrem od Karlova náměstí byla navržena s krytem z původních kamenných dlažebních kamenů („kočičí hlavy“). Na rozhraní vozovky a zálivů pro krátkodobá stání (zásobování) bude řada z kostek osazených do betonu. V úrovni městské věže kryt z „kočičích hlav“ končí a pokračuje vozovka z kamenných drobných kostek. Na jejich rozhraní bude řada kočičích hlav osazených do betonu. V co největším možném rozsahu se použijí původní kostky, které se před opětovným uložením očistí. Pochozí plocha oválného tvaru okolo kostela bude z původní kamenné mozaiky v rastrovém kladu. Ve východní části Martinského náměstí se navrhuje parkoviště pro osobní vozidla s krytem ze „šatovek“. Parkoviště ohraničují kamenné krajníky s převýšením +20 mm. V místě snížení pro najíždění osob se zdravotním postižením je obruba snížená na 20 mm (s. 2 až 3 společného povolení).
20. Společné povolení pak uvádí, že stavba nezmění dosavadní využití. Komunikace slouží obsluze přilehlých objektů. Zavádí se dopravní omezení (rychlost 30 km/hod, omezení nákladních vozidel) a omezení parkování pouze na vyznačené plochy. Pěší a cyklistická doprava je bez omezení (s. 5 společného povolení). Soud v té souvislosti ověřoval dotazem na odpůrce, zda je místní komunikace na ulici Hasskově místní komunikací III. třídy ve smyslu zákona o pozemních komunikacích. Zástupce odpůrce si sice nebyl jistý, ale nezpochybnil to. Výslovně odpověděl, že pravděpodobně takovou komunikací je.
21. Ve společném povolení se také zmiňuje, že návrh umístění nového trvalého dopravního značení podle aktualizované projektové dokumentace je nutné odsouhlasit s Policií ČR, Dopravním inspektorátem Třebíč. V dostatečném časovém předstihu (cca 3 měsíce před uvedením stavby do provozu, tj. před vydáním rozhodnutí o předčasném užívání stavby, případně kolaudačního souhlasu) pak podle společného povolení bude nutné požádat příslušný správní úřad o stanovení místní úpravy provozu podle zákona o silničním provozu. Případné doplnění místní úpravy provozu nad rámec projektové dokumentace se stanoví před uvedením stavby do provozu, tj. před vydáním rozhodnutí o předčasném užívání stavby, případně kolaudačního souhlasu (s. 7 společného povolení).

22. Společné povolení popisuje i rozměry a provedení odstavných a parkovacích stání, které musí odpovídat požadavkům ČSN 736056 (minimální šířka kolmých parkovacích stání musí být 2,5 m + 0,25 m rozšíření krajních parkovacích stání). Parkovací stání musí být jednoznačně stavebně odlišné od ostatních ploch a vyznačené vodorovným dopravním značením (s. 12 společného povolení).
23. V odůvodnění společného povolení se uvádí, že speciální stavební úřad dne 26. 1. 2023 oznámil zahájení společného řízení známým účastníkům řízení a dotčeným orgánům. Vzhledem k velkému počtu účastníků řízení je o zahájení řízení uvědomil v souladu s § 144 odst. 2 správního řádu veřejnou vyhláškou (s. 14 společného povolení). Navrhovatele jako účastníka řízení společné povolení označuje prostřednictvím odkazu na jeho stavební parcelu č. XXXXX (s. 17 a 19 společného povolení).
24. Odůvodnění společného povolení dodává, že se podmínky závazných stanovisek a stanovisek dotčených orgánů zahrnují do podmínek ve výroku rozhodnutí. Připomínkám (podmínkám) zahrnutým v rozsahu, který vyplývá ze stavebního zákona, do podmínek společného povolení, stavební úřad v plném rozsahu vyhověl. Účastníci řízení ve stanovené lhůtě nevznesli návrhy, připomínky a námítky. Ani se nevyjádřili k podkladům rozhodnutí. Záměr je z hlediska územně plánovacích podkladů a souladu s cíli a úkoly územního plánování přípustný. Je v souladu s Územním plánem Třebíč ve znění Změny č. 1a a Změny č. 1b. Stavba podle společného povolení nebude mít negativní vliv na životní prostředí. Při posuzování vhodnosti umístění stavby z hlediska péče o životní prostředí, ochrany veřejného zdraví a požární bezpečnosti se stavební úřad opíral o závazná stanoviska dotčených orgánů, která nebyla záporná ani protichůdná. Umístění stavby uvedeným hlediskům odpovídá. Uskutečnění stavby neohrozí veřejné zájmy, ani nepřiměřeně neomezí či neohrozí práva a oprávněné zájmy účastníků řízení (s. 16 společného povolení).
25. Soud umožnil účastníkům vyjádřit se k provedenému důkazu. Podle zástupce navrhovatele se ve společném povolení opakovaně zmiňuje, že dochází k úpravě povrchu v ulici Hasskova a úpravě parkování. Nedošlo k výrazné rozměrové změně komunikace. Doručování veřejnou vyhláškou pak vedlo ke komplikaci. Námítky nikdo neuplatnil, protože účastníci zařízení nestihli zareagovat ve stanovené lhůtě. Stavební úřad je měl obeslat napřímo. Navrhovatel nepodal námítky z toho důvodu, že by s navrhovaným řešením souhlasil, ale proto, že nestihl lhůtu pro námítky. Ostatně otázka, zda v centru města bude možné parkovat, byla předmětem OOP. I v současných stavebních poměrech se dalo najít řešení, které by nebylo takovým zásahem do práv navrhovatele.
26. Odpůrce nesouhlasil s tvrzením navrhovatele, že v daném místě dochází jen ke změně povrchů. Redukce parkování ze stavebního hlediska plynula z projektové dokumentace ke společnému povolení (k tomu viz i body 36 a 37 níže).
27. Soud následně provedl k důkazu fotografie, které předložil odpůrce spolu s vyjádřením návrhu. Na první z fotografií (níže nalevo) byla oblast u nemovitosti navrhovatele před rekonstrukcí. A na druhé fotografii (níže napravo) je dotčená oblast po rekonstrukci:



Shodu s prvopisem potvrzuje Petra Hladíková.

28. Zástupce navrhovatele k oběma fotografiím uvedl, že z nich plyne absolutní redukce parkovacích kapacit. Odpůrce vysvětlil, že fotografie jsou reakcí na námítku navrhovatele, že došlo jen k výměně povrchu. Reálně ale došlo k zúžení komunikace a rozšíření chodníků i pochůzných ploch. Část, kde se dříve parkovalo, se stala chodníkem. Souhlasil, že redukce je téměř absolutní. V místě, kde je na druhé fotografii motocykl, je záliv sloužící k dopravní obsluze nemovitostí.
29. Soud poté přistoupil k dokazování ve vztahu k otázce alternativních možností, kde by navrhovatel mohl parkovat. Vycházel přitom z měření na portálu *Mapy.cz*, jež pro tento účel považoval za dostačující. Účastníci proti tomuto postupu neměli námitek. Soud zjistil, že parkoviště na Martinském náměstí, na něž ve svém vyjádření k návrhu poukazoval odpůrce, je od nemovitosti navrhovatele zhruba 115 m (dvě minuty chůze). Parkoviště na Komenského náměstí je od nemovitosti navrhovatele přibližně 242 m (čtyři minuty chůze). A parkoviště na Karlově náměstí se nachází ve vzdálenosti cca 259 metrů (čtyři minuty chůze) od nemovitosti navrhovatele.
30. Zástupce navrhovatele k těmto alternativám parkování zmínil, že je třeba zvažovat, jaká je jejich kapacita. Parkoviště na Komenského náměstí a Martinském náměstí jsou veřejně přístupná. Zaparkuje tam ten, kdo dřív přijede. Na parkovišti na Komenského náměstí je i závara. Zkušenost je taková, že toto parkoviště silně využívají i návštěvníci Třebíče. Redukce parkovacích kapacit vede k přelivu a většímu vytižení už tak vytižených parkovacích ploch. Podle názoru odpůrce mohou na Martinském náměstí parkovat jen držitelé parkovacích karet, tedy rezidenti.
31. Soud následně z výpisu z informačního systému základních registrů ověřil, že navrhovatel má ve své nemovitosti trvalý pobyt. Poté provedl k důkazu relevantní části nařízení Rady města Třebíč č. 5/2022, o placeném stání silničních motorových vozidel na určených úsecích místních komunikací ve vymezených oblastech města Třebíče („nařízení č. 5/2022“), a nařízení Rady města Třebíč č. 1/2023, kterým se mění Nařízení města Třebíče č. 5/2022, o placeném stání silničních motorových vozidel na určených úsecích místních komunikací ve vymezených oblastech města Třebíče („nařízení č. 1/2023“; obojí dostupné zde: <https://bit.ly/4dQ3tdT>), spolu s ceníkem parkovného od 24. 5. 2023 (<https://bit.ly/3yLVJe1>). Přílohou k nařízení č. 5/2022 byla i mapa veřejných parkovišť pro placené stání (<https://bit.ly/4dDHFTE>).
32. Nařízení č. 5/2022 s účinností od 1. 1. 2023 definuje rezidenty coby osoby, které mají trvalý pobyt ve vymezených oblastech pro placené parkování [čl. 1 odst. 1 písm. b)]. V čl. 2 odst. 1 je tabulka vymezující tyto oblasti, kde se uvádí i oblasti Hasskova, Karlovo náměstí, Komenského náměstí, Komenského náměstí u autobusového nádraží a Martinské náměstí. V čl. 3 se pak píše, že rezidenti si musí zaplatit příslušnou cenu na období kalendářních měsíců či kalendářního roku. Následně musí mít parkovací kartu viditelnou za předním sklem vozidla. Nařízení č. 1/2023 jen technicky blíže specifikuje další ulice, které spadají do oblasti Karlovo náměstí. V ceníku se poté vysvětluje, že parkovací karta na jeden rok pro rezidenty stála v oblastech Hasskova, Karlovo náměstí, Komenského náměstí, Komenského náměstí u autobusového nádraží a Martinské náměstí 1 200 Kč pro každou z těchto oblastí. Parkovací karta pro Karlovo náměstí ovšem neumožňuje tam parkovat na parkovišti s parkovacím automatem v jeho provozní době. Současně ale tato parkovací karta platí i pro oblast Komenského náměstí a Martinské náměstí. Parkovací kartu pro Komenského náměstí a Martinské náměstí pak lze podle ceníku vydat i rezidentům z oblasti Hasskova.
33. Soud sice samozřejmě rozhodoval podle skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání OOP (§ 101b odst. 3 soudního řádu správního), ale pro úplnost a kontext ještě provedl k důkazu relevantní části nařízení Rady města Třebíč č. 3/2024, o placeném stání silničních motorových vozidel na určených úsecích místních komunikací ve vymezených oblastech města Třebíče („nařízení č. 5/2024“; <https://bit.ly/3XmPlnb>), na něž ve vyjádření k návrhu odkázal odpůrce. Jeho přílohou také je mapa veřejných parkovišť pro placené stání (<https://bit.ly/3YUpnZ1>). Obsah tohoto nařízení je prakticky stejný jako v nařízení č. 5/2022. Jen se u vymezení oblastí Komenského náměstí a Martinské náměstí nově objevuje, že zahrnují i domy č. p. XXXXX až

XXXXX, kam tedy spadá i nemovitost navrhovatele. Z vymezených oblastí vypadla oblast Hasskova. Nařízení č. 3/2024 je účinné od 15. 6. 2024, do té doby tudíž platilo nařízení č. 5/2022. Ceník podle nařízení č. 3/2024 obsahuje stejná pravidla jako ceník podle nařízení č. 5/2022. Jen v něm v návaznosti na změny v nařízení č. 3/2024 už není oblast Hasskova.

34. Soud na to vše navázal provedením důkazu z webové stránky města Třebíč, konkrétně z její části o parkování ve městě (<https://bit.ly/3Azy6Gc>). Opět se na ní objevuje definice rezidenta. Webová stránka taktéž obsahuje vysvětlení, že parkovací karty nezaručují volné parkovací místo. Uvádí též, že parkovací karta pro Karlovo náměstí tam neumožňuje celodenní parkování, lze s ní však parkovat na Komenského náměstí a Martinském náměstí.
35. Zástupce navrhovatele ke všem důkazům týkajícím se parkovacích alternativ uvedl, že dle mapek tvořících přílohy obou nařízení je zřejmé, že došlo k redukci parkovacích ploch. I prostor na Martinském náměstí je menší. Navrhovatel také upozornil, že oproti tvrzení odpůrce je na Martinském náměstí parkovací automat, takže tam mohou parkovat i nerezidenti. Parkovací místo daná regulace negarantuje, možnost zaparkovat vychází pouze z parkovacích kapacit, ty jsou ale nedostačující. Odpůrce na dokreslení doplnil, že stavbu se podařilo dokončit a zkolaudovat – tedy začala reálně fungovat – zhruba v časovém souladu s účinností nařízení č. 3/2024.
36. Zástupce navrhovatele poté k důkazu navrhl mapu vymezení městské památkové zóny, do které spadá i nemovitost navrhovatele. Kvůli památkové ochraně tam není možné např. vytvoření podzemní garáže. Odpůrce následně navrhl k důkazu situační výkres z projektové dokumentace ke společnému povolení. Z něj je podle jeho názoru zřejmé, že redukce parkovacích míst byla důsledkem samotných stavebních úprav, nikoliv až OOP, které na stavbu navazovalo. Zástupce navrhovatele ještě navrhl k důkazu týden staré fotografie pro představu o aktuálním stavu v místě. Soud těmito důkazním návrhům vyhověl.
37. Mezi účastníky nebylo sporu, že nemovitost navrhovatele je v městské památkové zóně, což bylo zřejmé i z příslušné mapy z roku 2002 předložené navrhovatelem. V situačním výkresu C.4 z roku 2022 odpůrce následně popsal, v čem spočívala redukce parkování v okolí nemovitosti navrhovatele, která se plánovala již ve stavebním řízení. Zástupce navrhovatele přitom upozornil, že podle legendy k situačnímu výkresu byl pro oblast před kostelem (kde byla zrušena parkovací stání) určen stejný povrch („šatovky“) jako pro oblast parkoviště za kostelem na Martinském náměstí. I před kostelem by tudíž mohla být další parkovací stání, neboť konstrukční řešení obou ploch je shodné. Existují tedy kapacity, na nichž by se parkovací místa dala vyznačit. Odpůrce reagoval, že hypoteticky je to možné, parkovat se fyzicky samozřejmě dá téměř všude, kde je nějaká zpevněná plocha. Ale ten projekt s tím nepočítal. Je tam i výškový nesoulad. V tomto případě nebylo stavebním účelem, aby před kostelem byla parkovací místa. Ta plocha je sice ze stejného materiálu jako na parkovišti na Martinském náměstí, ale nyní je pochozí plochou.
38. K fotografiím, které předložil zástupce navrhovatele a které znázorňovaly oblast před vstupem do kostela, navrhovatel jen upřesnil, že se do kostela reálně vchází z boku. Vstup na fotografiích se používá např. pro svatby. Na dalších fotografiích byly fotografie parkovišť na Komenského náměstí a Martinském náměstí. Na následných fotografiích byla ulice Hasskova a Židovská čtvrt'. Zástupce navrhovatele k nim uvedl, že jimi chtěl doložit, že v jiných historických částech je možné parkovat. Tím soud dokazování ukončil.

Konečné návrhy

39. Zástupce navrhovatele v konečném návrhu zdůraznil, že OOP bylo nedostatečně odůvodněné a odpůrce ho nevydal řádným procesním způsobem. Odůvodnění návrhů opatření obecné povahy jsou důležitá, aby účastníci řízení o jeho vydání mohli na návrh reagovat. Zástupce navrhovatele zopakoval, že v oblasti u kostela kapacity jsou, byť odpůrce tvrdí, že s nimi projektová dokumentace nepočítala. Stačilo by tam parkovací stání vyznačit, což by uspokojilo parkovací

potřeby navrhovatele. Snížení komfortu bydlení, ke kterému parkování patří, dosáhlo míry větší než nezbytně nutné, protože v místě jsou parkovací kapacity, které odpůrce mohl zachovat.

40. Navrhovatel poté zmínil, že město nabídlo rezidentům parkovací místa, ale na obrátkových parkovištích. Pokud z nich odjedete, tak už nezaparkujete. Společnost bojuje proti tomu, aby se vyliďňovaly středy měst, ale odpůrce udělal pravý opak. V centru Třebíče je spousta prázdných prostor, protože se tam nedá zajet a zaparkovat. Lidi tam nedostanete. Docházkové vzdálenosti jsou čirou teorií. Na Martinském náměstí obvykle navrhovatel zjistí, že tam není místo. Jede přes tři křižovatky na Komenského náměstí, kam mu závora neumožní vjet. Město ho nutí komunikovat o tom se společností, která má parkoviště ve správě. Ztráty času jsou tak velké, že se proti tomu musí ohrazovat. Navrhovatel nerozuměl, proč ho město neoslovilo v souvislosti se společným povolením napřímo. Ani neví, kde je vývěska, na níž byla veřejná vyhláška.
41. Odpůrce nadále trval na zákonnosti OOP. Reflektuje podle něj stavební stav, který v místě vznikl na základě společného povolení. Redukce parkovacích míst byla proporcionální. Vlastnictví nemovitosti v historické památkové zóně v centru města má své výhody i nevýhody. Otázka pohody bydlení je velmi subjektivní. Pro někoho je to možnost zajet si až ke svému domu. Pro jiného je to možnost bydlet tam, kde automobilový provoz není. Nelze to objektivně poměřovat. Město se snaží parkování nějak zajistit, ale konkrétně v dané lokalitě parkování nelze garantovat nikdy. Subjektivní právo na parkování na veřejném prostranství v bezprostřední blízkosti vlastní nemovitosti žádný právní předpis nezakotvuje. Proto nedošlo k nějakému podstatnému zásahu do práv navrhovatele. Důvody, které k tomuto zásahu vedly (snížení provozu v městské památkové zóně a upřednostnění památkových hodnot, např. pohledu na kostel, kterému auta bránila), byly legitimní.

V. Hodnocení soudu

42. Soud neměl pochybnosti o splnění procesních podmínek řízení. Přistoupil proto k věcnému projednání návrhu. Nejprve se zaměřil na podstatu věci, kterou spatřuje v otázce přiměřenosti OOP. Poté se věnoval procesním námitkám.

V.a) Omezení práva navrhovatele na užívání pozemní komunikace plynoucí z OOP je přiměřené

OOP zasáhlo do práva navrhovatele na obecné užívání pozemní komunikace

43. Poměrně obecné tvrzení navrhovatele o zkrácení jeho práv, resp. dotčení jeho právní sféry se ve zkratce opírá v zásadě pouze o § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, tedy o právo na obecné užívání pozemní komunikace, která tvoří přístupovou cestu k jeho nemovitosti. Uplatněnou argumentační linii navrhovatel podpořil odkazem na rozsudek *disLOG*.
44. Podle § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích platí: „V mezích zvláštních předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích) a za podmínek stanovených tímto zákonem smí každý užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny (dále jen „obecné užívání“), pokud pro zvláštní případy nestanoví tento zákon nebo zvláštní předpis) jinak. Uživatel se musí přizpůsobit stavebnímu stavu a dopravně technickému stavu dotčené pozemní komunikace.“
45. Z bodu 20 rozsudku *disLOG* plyne, že „[s]myslem a účelem pozemních komunikací je, aby byly využívány zejména silničními nebo jinými vozidly a chodci (viz § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Znamená to tedy, že orgány veřejné moci (...) jsou povinny počínat si tak, aby jimi spravované pozemní komunikace mohly být v co největší míře využívány v souladu se svým zákonem stanoveným účelem. *Jednotlivec má subjektivní veřejné právo na užívání pozemní komunikace v souladu s jejím účelem* (podrobněji viz § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Toto právo může být omezeno pouze ze zákonem stanovených důvodů a za zákonem stanovených podmínek, jejichž součástí je i dodržení povinnosti minimalizace omezení tohoto práva, tedy že omezit užívání lze pouze v míře nezbytně nutné k dosažení zákonem aprobovaného cíle.“ (zvýraznil krajský soud).

Shodu s prvopisem potvrzuje Petra Hladíková.

46. Podle bodu 22 rozsudku *disLOG* ze zákona o pozemních komunikacích vyplývá povinnost „stanovit *takové omezení* (...), které je *nejmenší rozumně možné z hledisek věcných a časových v jejich vzájemné kombinaci zohledňující konkrétní okolnosti v místě*. V první řadě se musí příslušný správní orgán pokusit eliminovat či minimalizovat takové věcné omezení užívání pozemní komunikace, které by *citelně zasáhlo ty osoby, které ji obvykle (pravidelně, častěji) užívají*. (...). Je-li to rozumně možné, je třeba se takových omezení vyvarovat volbou jiných pro obvyklé uživatele komunikace méně invazivních prostředků, které dosáhnou téhož cíle (...). Především však je třeba uvážit, zda věcná omezení nelze eliminovat či minimalizovat (...) využitím takových (...) technických opatření, která umožní *co možná nejvíce zachovat standardní způsob využití dané pozemní komunikace či minimalizovat jeho omezení* (...).“ (zvýraznil krajský soud).
47. Pozemní komunikace, o kterou v nyní projednávané věci jde, je místní komunikací III. třídy, tedy obslužnou komunikací [§ 6 odst. 2 písm. c) zákona o pozemních komunikacích]. Podle § 3 odst. 3 vyhlášky č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, se místními komunikacemi III. třídy rozumí „*obslužné místní komunikace ve městech a obcích umožňující přímou dopravní obsluhu jednotlivých objektů, pokud jsou přístupné běžnému provozu motorových vozidel*.“ I ze společného povolení plynulo, že komunikace slouží obsluze přilehlých objektů (viz též bod 20 tohoto rozsudku).
48. Podle komentářové literatury je *obecným užíváním* ve smyslu § 19 zákona o pozemních komunikacích „*třeba rozumět užívání komunikace neomezeným okruhem osob, které je obvyklé a které naplňuje účel, ke kterému jsou komunikace určeny. Takovými činnostmi na pozemních komunikacích jsou logicky chůze, jízda (zejména vozidel, ale i jízda na zvířeti) a stání (a krátkodobé zastavení)*.“ [Černínová, M. § 19. In: Černínová, M., Černín, K., Tichý, M. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Wolters Kluwer (citováno ze systému ASPI: www.aspi.cz). ISSN 2336-517X; zvýraznil soud].
49. Pod pojem *dopravní obsluhy*, která je účelem dotčené místní komunikace, pak v českém právu obecně spadají „*vozidla, jejichž řidiči, provozovatelé nebo přepravované osoby mají v místech za značkou bydlíště, ubytování, sídlo nebo nemovitost*“ (viz popis značky E13 v příloze č. 6 k vyhlášce č. 294/2015 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích).
50. Je-li tedy stání vozidla dopravní obsluhy jednou z možných forem obecného užívání místní komunikace III. třídy, jejímž účelem je zajistit právě přímou dopravní obsluhu jednotlivých objektů, pak soud dospívá k závěru, že OOP do takto chápaného práva navrhovatele podle § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích zasáhlo a omezilo jej. Soud ostatně v lidské rovině rozumí tomu, že pokud někdo dlouhodobě parkoval před svým domem, pak snižuje jeho „*pohodu bydlení*“ (na kterou navrhovatel odkazuje, byť ji zřejmě nemyslí ve stavebněprávním smyslu; k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2022, č. j. 5 As 146/2021-49), jestliže tam dlouhodobé parkování již není možné.

Zásah do práva navrhovatele plynoucí z OOP ob stojí v testu proporcionality

51. Otázkou však je, jestli omezení plynoucí z OOP vedlo k porušení popsání práva navrhovatele, či konkrétněji – zda bylo přiměřené. To soud posoudil na základě tradičního testu proporcionality, který se skládá ze tří kroků:
- a) zkoumání vhodnosti (zda je zásah do práva vůbec způsobilý dosáhnout sledovaného legitimního cíle),
 - b) zkoumání potřebnosti (zda tu není jiné řešení, které by omezovalo dotčené právo méně a současně by na podobné úrovni dosahovalo sledovaného legitimního cíle),
 - c) zkoumání přiměřenosti v užším smyslu (vážení v kolizi stojících hodnot).

V této souvislosti je nutno uvést, že navrhovatel test proporcionality nevymezuje ve svém návrhu úplně přesně, neboť oddělené kritérium „*minimalizace zásahů*“ se dnes už nepoužívá. Shodu s prvopisem potvrzuje Petra Hladíková.

ani v judikatuře Ústavního soudu (k tomu blíže viz např. Červínek, Z. *Metoda proporcionality v praxi Ústavního soudu*. Praha: Leges, 2021, s. 57 až 58). Odpůrce ale také nemá úplně pravdu, pokud tvrdí, že tu posouzení proporcionality není nezbytné, protože proběhlo již ve stavebním řízení.

52. Soud dodává, že jeho úkolem při přezkumu opatření obecné povahy není hledat jediné ideální řešení, ale pouze bránit jednotlivce před excesy a překračováním zákonných mantinelů (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS, nebo ze dne 18. 1. 2017, č. j. 6 As 237/2016-33, bod 13). Jak nyní vysvětlí, k takovým excesům nebo nezákonnostem v tomto případě nedošlo.
53. Pokud jde o *vhodnost*, OOP sleduje jako *hlavní a určující cíl*, aby navázalo v rovině dopravní regulace na stavební úpravy plynoucí z revitalizace Martinského náměstí a přilehlých ulic. Revitalizace má svůj základ ve společném povolení. To samo předpokládá budoucí vydání opatření obecné povahy, které naváže odpovídající místní úpravou provozu (bod 21 výše). Je to podle soudu nepochybně cíl legitimní a OOP ho mohlo dosáhnout.
54. Součástí odůvodnění OOP je také citace z dokumentu s názvem „Rozšíření zdůvodnění žádosti z důvodu námitek proti návrhu opatření obecné povahy“ od Odboru správy majetku a investic města Třebíč ze dne 24. 1. 2024 („doplnění žádosti“), který je součástí spisu. Navrhované dopravní řešení ve schválené projektové dokumentaci podle něj „zohledňuje rozšíření chodníků a zúžení komunikace, která bude nově ve vymezených místech určena především pro časově omezené zásobování obchodů a provozoven v ulici, nezbytnou obsluhu nemovitostí vlastníky a rezidenty. Z toho důvodu dojde k lepšímu komfortu pěších, provozovatelů restauračních zařízení a kaváren, dojde k výraznému zklidnění dopravní zátěže ulice a nebude zde možné parkování. Historický prostor, hmotová skladba a hlavní dominanty ulice zůstanou v blízkých i dálkových pohledech otevřeny především z důvodu odstranění celodenního parkování (...)“. Při jednání odpůrce zmínil to samé jinými slovy, pokud hovořil o snížení provozu v městské památkové zóně a upřednostnění památkových hodnot, např. pohledu na kostel, kterému auta bránila.
55. I tyto cíle jsou podle soudu legitimní a z hlediska testu vhodnosti není pochyb o tom, že jich řešení zvolená v OOP, týkající se omezení parkování, mohla dosáhnout. Jak také vidno z předchozích dvou odstavců, OOP v rozporu s tvrzením navrhovatele uvádí další legitimní cíle kromě zklidnění dopravní zátěže.
56. Pokud jde o *potřebnost* řešení v OOP, je třeba zdůraznit, co – v návaznosti na výše zmíněné legitimní cíle – vyplynulo ze situačního výkresu a fotografií předložených odpůrcem. V souladu se společným povolením došlo mimo jiné k rozšíření chodníků a zúžení komunikace, na které se dřív parkovalo. Argument navrhovatele, že došlo „jen“ ke změnám povrchů místní komunikace, tedy opravdu neodpovídá skutečnosti.
57. V této souvislosti navrhovatel poukazoval na možnost zachování parkovacích míst alespoň v oblasti před kostelem. V tomto ohledu je ovšem pro soud rozhodné, že podle situačního výkresu se již pro účely společného povolení (tedy v rovině stavebního záměru) nepočítalo s tím, že by v oblasti před kostelem poblíž nemovitosti navrhovatele byla parkovací místa. Tato úprava přitom skutečně odpovídá stavebnímu účelu celé revitalizace. Vznikla tam pochozí plocha, která je i stavebně a výškově oddělená od části komunikace pro jízdu vozidel.
58. Jestliže tedy mělo OOP navázat na společné povolení, na jehož základě se ulice Hasskova významným způsobem proměnila, pak tu s ohledem na její aktuální podobu reálně nebylo řešení, jež by bylo šetrnější vůči právu navrhovatele podle § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, ale současně naplňovalo *v obdobné míře* cíl na zavedení odpovídající dopravní regulace v dotčených místech. To je důležité – ve druhém kroku testu proporcionality nestačí pouze najít jiné šetrnější řešení. Toto jiné řešení totiž musí ve stejné či obdobné míře naplňovat cíle, které omezení práva sleduje. Nutnost nové úpravy dopravní regulace ve stanoveném rozsahu přitom vyplynula

ze společného povolení, na jehož základě se realizoval stavební záměr celé revitalizace. Odpůrce měl pouze omezený prostor, jak dopravní regulaci nově nastavit.

59. Změny plynoucí z OOP byly s ohledem na přestavbu nevyhnutelné, jak ostatně i sám navrhovatel ve svém návrhu předvídá. Jestliže namítá, že odpůrce měl zvážit, zda nelze zachovat alespoň menší počet parkovacích míst, pak *by to* podle soudu *naplňovalo sledované legitimní cíle* (body 53 až 55 výše) již *v mnohem nižší míře, než v jaké je naplňuje řešení zvolené odpůrcem*. Jak vyplynulo ze situačního výkresu, který byl součástí projektové dokumentace ke společnému povolení, bylo by to v přímém rozporu se stavebním účelem revitalizace podle společného povolení. „Dotažení“ záměru realizovaného prostřednictvím společného povolení i po stránce dopravní regulace přitom bylo hlavním cílem OOP. Dopravní regulace podle OOP tedy byla ve smyslu druhého kroku testu proporcionality potřebná.
60. OOP poté ob stojí i ve třetím kroku *vážení v kolizi stojících hodnot*. Pokud pro vážení použijeme na straně navrhovatele k určení intenzity zásahu do jeho práva na užívání místní komunikace stupnici „podstatný – mírný – nízký“, pak podle soudu OOP omezuje toto jeho právo spíše na *nízké* úrovni, maximálně dosahuje *mírné* úrovně. Nelze totiž opomíjet, že navrhovatel stále má dopravní obsluhu své nemovitosti zajištěnou na základě institutu krátkodobého zastavení podle zákona o silničním provozu. Ten mu totiž umožňuje uvést před svou nemovitostí vozidlo do klidu na dobu nezbytně nutnou k neprodlenému nastoupení nebo vystoupení přepravovaných osob anebo k neprodlenému naložení nebo složení nákladu [§ 2 písm. o) zákona o silničním provozu].
61. Jak soud poté zjistil při jednání, hypotetickou možnost dlouhodobého parkování má navrhovatel na Martinském náměstí, které je od jeho nemovitosti cca 115 m (dvě minuty chůze). Zhruba čtyři minuty chůze a 242 m od nemovitosti navrhovatele je parkoviště na Komenského náměstí. Kromě toho je taktéž zhruba čtyři minuty pěšky a 259 m daleko od nemovitosti navrhovatele i parkoviště na Karlově náměstí. Všechna tato parkoviště jsou veřejně přístupná a placená.
62. Soud z informačního systému základních registrů zjistil, že žalobce má ve své nemovitosti trvalý pobyt. Proto by mohl za zvýhodněnou cenu 1 200 Kč získat roční parkovací kartu pro parkování právě na Karlově náměstí. S touto kartou by mohl parkovat i na Komenského a Martinském náměstí. Na Karlově náměstí by s parkovací kartou sice nemohl parkovat celodenně, na Komenského a Martinském náměstí to ovšem možné je. Byť navrhovatel při jednání popisoval, že tyto možnosti jsou pouze teoretické s ohledem na vytíženost daných parkovišť, tak soud souhlasí s odpůrcem, že garanci parkovacího místa navrhovatel neměl nikdy a ani do budoucna ji nelze zajistit. Pro posouzení intenzity zásahu do jeho práva podle § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je každopádně důležité, že má alespoň teoretické možnosti delšího parkování v docházkové vzdálenosti od své nemovitosti.
63. Soud pro právní úplnost dodává, že pojem *docházkové vzdálenosti* vyložil v návaznosti na argumentaci navrhovatele analogicky ve světle § 21 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Byl si přitom vědom, že na samotné vydávání opatření obecné povahy o dopravním značení se toto ustanovení vůbec nepoužije, protože je součástí regulace vymezování pozemků a umístování staveb na nich. Právní řád ovšem jinde tento pojem přesněji nespecifikuje. Proto jej soud použil pro posouzení, zda jsou výše uvedená alternativní parkoviště v docházkové vzdálenosti od nemovitosti navrhovatele. Nutno dodat, že aplikované ustanovení bylo v době vydání OOP ještě obecně použitelné na základě přechodného § 332a zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon (srov. též jeho § 334a). Následná vyhláška č. 146/2024 Sb., o obecných požadavcích na výstavbu, nabyla účinnosti až dnem 1. 7. 2024. I její § 7 odst. 3 přitom ohledně parkovacího stání a stavby pracuje se vzdáleností 300 m.
64. O *podstatném* omezení práva navrhovatele podle § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích by se podle soudu dalo mluvit, pokud by například nemovitost žalobce byla pro jeho vůz na dané komunikaci úplně nepřístupná nebo by byla přístupná za podstatně ztížených podmínek. Příkladem může být věc řešená rozsudkem *disLOG*. Navrhovatelky v dané věci vlastnily skladový areál Shodu s prvopisem potvrzuje Petra Hladíková.

a výrobně obchodní komplex. Vydané opatření obecné povahy jim prakticky znemožňovalo dopravní obslužnost a řádné fungování těchto areálů. Mělo tedy významný dopad na podnikání a výkon vlastnických práv. To už opravdu byl citelný zásah do jejich práva na obecné užívání komunikace. Jak ovšem soud popsal výše, v nyní projednávané věci se nejedná o podobně významné omezení práv navrhovatele. To s ohledem na výše uvedené okolnosti dosahovalo spíše *nízké* (či maximálně *mírně*) úrovně.

65. Při jednání zástupce navrhovatele chtěl intenzitu zásahu do práv navrhovatele doložit i tím, že v centru Třebíče nejsou a nebudou dostupná jiná řešení parkování, protože jde o městskou památkovou zónu (vyplývalo to z mapy vymezení městské památkové zóny provedené k důkazu). Navrhovatel ovšem tento argument nezmínil v návrhu. Jde tedy o tzv. další návrhový bod, který již není přípustný (§ 101b odst. 2 věta druhé *in fine* soudního řádu správního).
66. Byl-li zásah do práv navrhovatele *nízké* (či maximálně *mírně*) intenzity, pak soud na druhé misce vah spatřuje – za použití téže stupnice – *podstatné naplnění sledovaného legitimního cíle* na „dokončení“ revitalizace Martinského náměstí a přilehlých ulic i po stránce dopravní regulace. Nelze vyloučit častější průjezdy kvůli krátkodobému zastavení, jež navrhovatel zmiňuje. Soud má ale za to (a navrhovatel to ani blíže skutkově nedokládá), že nebudou takového rozsahu, aby narušily lepší komfort pěších, provozovatelů restauračních zařízení a kaváren, či výrazné zklidnění dopravní zátěže ulice v historickém centru, kde nebude oproti dřívějšku možné dlouhodobé parkování. Těmto cílům OOP podle soudu nyní dává o mnoho širší průchod. Svého naplnění v *podstatné* míře také dosáhnou cíle snížení provozu v městské památkové zóně a upřednostnění památkových hodnot, na něž odkazuje doplnění podnětu města Třebíč vložené do odůvodnění OOP a odpůrce na ně upozornil při jednání.
67. Jestliže tedy *nízkému zásahu* do práva navrhovatele na užívání místní komunikace podle § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích *odpovídá podstatné naplnění kolidujících cílů*, jež sleduje OOP, pak z toho vyplývá, že jde o *přiměřený zásah* do uvedeného práva navrhovatele. Navrhovatel má pravdu, že podle § 2 odst. 2 zákona o obcích je obecným úkolem obce pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů. Totéž ustanovení ovšem ve větě za středníkem dává obcím povinnost při plnění svých úkolů chránit veřejný zájem. Veřejné zájmy se tu zrcadlily v legitimních cílech, které OOP sleduje. A jak soud výše vysvětlil, tyto zájmy převážily.
68. Pro úplnost soud dodává, že OOP netrpí vadou nepřezkoumatelnosti. Jak již plyne z předcházejícího odůvodnění, všechny hlavní okolnosti relevantní pro posouzení jeho proporcionality plynou z odůvodnění OOP, ze správního spisu nebo je soud zjistil během dokazování při jednání. Zjištěný skutkový stav pak nijak nebránil přezkumu OOP po věcné stránce a dával mu potřebný kontext, v jehož světle OOP obstálo.
69. Námitky, že je OOP nepřiměřené, tedy nejsou důvodné.

V.b) Při vydávání OOP nevznikly vady vedoucí k jeho nezákonnosti

70. Podle § 172 odst. 1 správního řádu správní orgán zveřejní návrh opatření obecné povahy s odůvodněním po projednání s dotčenými orgány. Ve spojení s § 172 odst. 4 správního řádu, podle kterého mohou osoby dotčené na svých právech uplatnit vůči opatření obecné povahy připomínky, je nutné, aby již návrh obsahoval odůvodnění (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2024, č. j. 9 As 197/2022-49, bod 36; „rozsudek *Na Kole*“). V tomto ohledu má tedy navrhovatel obecně pravdu.
71. Návrh OOP v odůvodnění uváděl: „Dne 11. 12. 2023 správní orgán obdržel podnět ve věci stanovení místní úpravy provozu na výše uvedených komunikacích. Navrhovatelem této úpravy je Město Třebíč (...). Odůvodnění navrhovaného umístění dopravního značení je dle vyjádření navrhovatele následující: ‚Změna v souvislosti s revitalizací lokality Martinské náměstí na základě schválené projektové dokumentace‘.“

72. Odpůrci lze vytknout, že se jedná o stručné a obecné odůvodnění návrhu, které nepochybně mohl rozvést. Mohl si také vyžádat onu schválenou projektovou dokumentaci nebo do spisu založit alespoň společné povolení. Přestože je zřejmé, že tyto dokumenty byly odpůrci známy, ve správním spisu předloženém soudu chybí. Soud si proto společné povolení vyžádal a provedl ho při jednání k důkazu. Přesto soud neshledal v procesním postupu odpůrce vadu, která by měla dopad na zákonnost OOP.
73. OOP totiž nevzniklo „na zelené louce“. Jeho vydání předcházelo společné územní a stavební řízení týkající se stavebních úprav v lokalitě Martinské náměstí a jeho okolí, které vyústilo ve vydání společného povolení. Stavební úřad informoval veřejnost o zahájení tohoto řízení na úřední desce. Jak vyplynulo ze společného povolení, navrhovatel byl účastníkem řízení. Měl tedy procesní možnost se bránit už vůči společnému povolení.
74. Až při jednání navrhovatel namítal, že mu podle jeho názoru měl stavební úřad doručovat napřímo (datovou schránkou). Doručování veřejnou vyhláškou totiž vedlo k tomu, že nestihl lhůtu pro podání námitek. Soud navrhovatelově argumentaci rozumí a uvědomuje si problémy související s doručováním veřejnou vyhláškou v řízení s velkým počtem účastníků podle § 144 správního řádu. Nicméně navrhovatel tento argument nezmínil v návrhu. Jde tedy o tzv. další návrhový bod, který již není přípustný (§ 101b odst. 2 věta druhé *in fine* soudního řádu správního). Navíc směřuje proti společnému povolení, které ovšem v nyní projednávané věci není předmětem soudního přezkumu.
75. Bylo tedy zřejmé, jak soud již výše vysvětlil, že realizace projektu podle stavebního povolení si vyžádala i následnou změnu dopravní regulace. Samo společné povolení to předvíдалo (bod 21 výše). Nejednalo se tedy o situaci, ve které by zahájení řízení o vydání opatření obecné povahy bylo pro dotčené osoby překvapivé. V takovém případě proto lze akceptovat, že odůvodnění návrhu OOP obsahovalo pouze stručný odkaz na nezbytnost jeho přijetí v souvislosti s revitalizací dané lokality. Ani toto stručné odůvodnění ostatně navrhovateli spolu s dalšími vlastníky dotčených nemovitostí nebránilo, aby uplatnili své námítky proti návrhu OOP.
76. Ve výše citovaném rozsudku *NaKole* Nejvyšší správní soud považoval za dostatečné odůvodnění návrhu OOP, podle kterého bylo jeho předmětem „umístění svislého a vodorovného dopravního značení (...) pro účely organizování dopravy v řešeném území“. Pokud takové odůvodnění návrhu uznal i Nejvyšší správní soud, tak tím spíše lze za dostatečné považovat jeho odůvodnění v nyní projednávané věci.
77. Pokud jde o námítky, které se týkají povahy řízení, navrhovatel správně uvádí, že řízení podle § 77 odst. 1 a 5 zákona o silničním provozu se zahajuje z moci úřední. Tak tomu ovšem bylo i v tomto případě. Odpůrce zahájil řízení z moci úřední. To, že zahájení řízení předcházel podnět města Třebíč, na samotné povaze řízení nic nemění.
78. Soud rozumí navrhovateli, že z jeho pohledu řízení mohlo vypadat tak, že město Třebíč podalo „žádost“, odpůrce ne(s)hledal důvody, proč jí nevyhovět, a tak vydal OOP. Podle § 50 odst. 3 správního řádu přitom platí, že „[v] řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.“ Jde tedy o to, že podle navrhovatele odpůrce nezjišťoval všechny rozhodné okolnosti svědčící v jeho prospěch i neprospěch, přestože byl osobou, již vznikala povinnost neparkovat u své nemovitosti.
79. Soud je přesto toho názoru, že odpůrce práva navrhovatele nezkrátil. Určující je, co již soud vícekrát zdůraznil – OOP navazuje na společné povolení po dopravněregulační stránce, aby dopravní provoz v dotčené oblasti rozumně odpovídal změnám po provedených stavebních úpravách. Společné povolení a navazující stavební dění tudíž bylo onou *rozhodnou* skutečností, ze které OOP vychází, byť tato byla v neprospěch navrhovatele.

80. Odpůrce se samozřejmě mohl hypoteticky podrobněji zabývat některými dalšími okolnostmi, na něž navrhovatel ve svůj prospěch upozorňoval již v námitkách, stejně jako tak činí nyní v návrhu (např. otázkou „fyzického zániku“ dřívějších parkovacích míst; tím, že územní plán města Třebíč zahrnuje dotčenou místní komunikaci do plochy *smíšené obytné – městské*; otázkou, kde konkrétně budou mít navrhovatel a další obyvatelé dané oblasti možnost parkovat apod.). Podle soudu však nevedlo k nezákonnosti OOP, pokud takto v jednotlivostech této věci nepostupoval. Ačkoliv si tím svůj postup do jisté míry zjednodušil, bylo za daných okolností dostačující a logické, pokud sledoval *hlavní cíl* navázat v rovině dopravní regulace na stavební úpravy plynoucí z již dříve schválené a prováděné revitalizace Martinského náměstí a přilehlých ulic. Jak soud výše vysvětlil, byl na tom převažující veřejný zájem.
81. Ani námitky vůči procesnímu postupu odpůrce proto nejsou důvodné.

VI. Závěr a náklady řízení

82. Soud neshledal žádný z návrhových bodů důvodným. Zároveň nezjistil vadu, k níž by musel přihlédnout i bez námitky. Návrh na zrušení OOP proto zamítl (§ 101d odst. 2 věta druhá soudního řádu správního).
83. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 soudního řádu správního. Navrhovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení, protože ve věci neměl úspěch. Odpůrci, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly [viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS, podle nějž se do kategorie nákladů běžné úřední činnosti řadí i náklady spojené s účastí pověřených pracovníků správních orgánů u soudního jednání (cestovné); srov. též bod 29 tohoto usnesení].
84. Pokud se odpůrce domáhal paušální náhrady nákladů řízení nezastoupeného účastníka, pak soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 As 135/2015-79, č. 3344/2016 Sb. NSS. Nejvyšší správní soud v něm shledal, že důvody nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 39/13, nejsou přenositelné na řízení podle soudního řádu správního a použití § 151 odst. 3 občanského soudního řádu na tento typ řízení je vyloučeno.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení podat kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí stěžovatele zastupovat advokát. To neplatí, má-li zaměstnanec stěžovatele nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které se vyžaduje pro výkon advokacie.

Brno 21. srpna 2024

Petr Pospíšil v. r.
předseda senátu