



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyně Mgr. Jany Jurečkové a Mgr. Andrey Veselé ve věci

navrhovatelky

Tereza

zastoupené advokátem Štěpánem Holubem,
se sídlem Za Poříčskou bránou 365/21, Praha 8,

proti

odpůrkyni

Městská část Praha 4,
se sídlem Antala Staška 2059/80b, Praha 4 – Krč,

v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy ze dne 28. 7. 2022, č. j. P4/301479/22/OŽPAD/NOVO/00291/DZ-063,

takto:

- I. Opatření obecné povahy ze dne 28. 7. 2022, č. j. P4/301479/22/OŽPAD/NOVO/00291/DZ-063, se zrušuje uplynutím 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- II. Odpůrkyně je povinna zaplatit navrhovatelce náhradu nákladů řízení ve výši 13 228 Kč a to do třiceti dnů od právní moci rozsudku k rukám zástupce žalobkyně Štěpána Holuba.

Shodu s prvopisem potvrzuje Jana Válková.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Úřad městské části Praha 4, Odbor životního prostředí a dopravy, stanovil dne 28. 7. 2020 podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, a vyhlášky č. 294/2015 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích a úprava řízení provozu na pozemních komunikacích, místní úpravu silničního provozu v Praze 4, v ulici horní, katastrální území Nusle (v úseku mezi křižovatkami s ulicemi Jaurisova a ulicemi na Jezerce, parc. č. 2992) spočívající v celkové úpravě svislého dopravního značení a úpravě vodorovného dopravního značení vše dle zákresu v návrhu, jako nedílné přílohy stanovení a to za splnění stanovených podmínek.

II.

Obsah návrhů a vyjádření odpůrce

2. Navrhovatelka odůvodňuje svou aktivní legitimaci s odkazem na § 101 a odst. 1 s.ř.s a § 172 odst. 4 správního řádu.
3. V podaném návrhu uvedla, že je vlastníkem bytu v ulici Horní a zde také trvale pobývá i se svými dvěma dětmi. Jako chodec spolu se svými dětmi každodenně využívá chodník v ulici. Zavedením částečného šikmého stání na chodníku a podélného stání na chodníku došlo jednak ke snížení šířky pruhu pro chodce a zároveň ke snížení bezpečnosti chodců. Předmětná ulice je chodci hojně využívána, jelikož na jejím konci se nachází park a na druhém jeden z mála přechodů frekventované ulice Na Jezerce. Snížením šíře pruhu pro chodce se chodci, včetně navrhovatelky a jejich dětí, musí vzájemně vyhýbat vstoupením do parkovacích stání, čímž je snížena jejich bezpečnost. V případě, že podélně parkující automobil má otevřené dveře, není možné s kočárkem, což je případ navrhovatelky, projít vůbec. Dále jsou parkovací stání od pruhu pro chodce oddělena pouze vodorovným dopravním značením, a ne například mechanickou zábranou, a tak auta parkující na chodníku vjíždějí i na pruh pro chodce, kde ohrožují především malé děti. Zároveň malé děti nerozlišují na chodníku pruh pro chodce a pruh pro parkovací stání, a tak se často ocitají v parkovacích stáních, čímž je opět snížena jejich bezpečnost. Různými možnostmi oddělení parkovacích stání od pruhu pro chodce se odpůrkyně vůbec nezabývala.
4. Navrhovatelka uvedla, že vydaným opatřením obecné povahy je dotčena na svých subjektivních právech především tím, že v rámci úpravy provozu na předmětném úseku místní komunikace došlo zavedením parkovacích stání na chodníku ke snížení šířky pásu pro chodce a tím ke snížení bezpečnosti navrhovatelky a jejich dětí, jakožto účastníků provozu – chodců. Zároveň aktuální šířka pásu pro chodce spolu s bezpečnostním odstupem od parkovacího stání neodpovídá minimální šířce stanovené ČSN 73 6110, přičemž odpůrkyně tento aspekt nikterak nezdůvodnila.
5. Navrhovatelka shrnula, že úprava stanovená opatřením obecné povahy představuje nepřiměřený zásah do práva navrhovatelky, a dalších obyvatel této oblasti, na ochranu zdraví, na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života a také do principu zajištění bezpečnosti účastníků dopravního provozu, který je chráněn zákonem o silničním provozu.
6. Proti vydanému opatření obecné povahy (dále též jen „OOP“) navrhovatelka vznesla následující námitky:
 - Nedostatek odůvodnění OOP.
 - Návrh OOP nebyl zveřejněn v souladu s § 172 odst. 1 správního řádu a v souladu s § 77 odst. 5 zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu.

Shodu s prvopisem potvrzuje Jana Válková.

- Nesoulad mezi výrokovou a grafickou částí OOP,
 - Nesrozumitelnost OOP ve vztahu k přílohám, na které odkazuje.
7. V další části návrhu navrhovatelka argumentovala tím, že přijaté OOP je v rozporu s hmotným právem, konkrétně se čl. 31 Listiny základních práv a svobod.
 8. Následně se navrhovatelka zabývala principy přezkumu OOP z hlediska jeho proporcionality, jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1Ao 1/2005-98.
 9. Navrhovatelka namítla, že OOP zhoršuje bezpečnost chodců. Má-li být proporcionální, musí zohledňovat potřeby řidičů, stejně jako chodců. Odpůrkyně bezpečnost a situaci chodců zcela opominula a zabývala se pouze zavedením parkovacích stání, jejichž samotnou potřebu ani nezdůvodnila. Konstatovala, že napadené OOP nevyhovuje žádnému z kritérií, které je třeba v rámci testu proporcionality zkoumat.
 10. K podanému návrhu odpůrkyně uvedla, že místní úprava silničního provozu na místní komunikaci Horní byla stanovena na základě podnětu Komise dopravy Rady Městské části Praha 4. Jedná se o dílčí úpravu v zónách placeného stání, které bylo stanoveno formou ustanovení dle § 77 odst. 1 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích. Stanovení místní úpravy bylo schváleno po odsouhlasení Policí České republiky na základě splnění podmínek bezpečnosti a plynulosti dopravy. Nejednalo se o proces přijetí opatření obecné povahy.

III.

Posouzení návrhu

11. Ve věci samé rozhodl Městský soud v Praze (dále též jen „městský soud“) bez nařízení jednání, s čímž navrhovatelka i odpůrkyně souhlasily výslovně [§ 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“)]. Napadené opatření přezkoumal na základě skutkového i právního stavu v době vydání a v mezích uplatněných návrhových bodů, jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 101b odst. 2, 3 a 4 s. ř. s.).
12. Vydání opatření obecné povahy je výkonem veřejné moci, současně jde však o výkon samostatné působnosti, tedy ústavně zaručeného práva na samosprávu. Opatření obecné povahy představuje určité překlenutí dvou v činnosti veřejné správy tradičních základních forem jednostranných správních aktů: normativních (abstraktních) právních aktů na jedné straně a individuálních (konkrétních) právních aktů na straně druhé (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 14/07). Územní samospráva tak zahrnuje i rozhodování o rozvoji území příslušného územního samosprávného celku, které bylo státem decentralizováno, svěřeno do jeho samostatné působnosti v rozsahu vymezeném zákonem, přičemž stát do tohoto rozhodování může zasahovat jen v případě porušení takového zákona a způsobem a postupy, které určuje opět jen zákon. Územní samospráva je tedy v takovém rozsahu v otázce přijímání územních plánů ve formě opatření obecné povahy také ústavně zaručeným právem obcí a krajů.
13. Navrhovatelka podala návrh včas (§ 101b odst. 1 s. ř. s.) a soud nemá ani pochyby o tom, že je k podání návrhu aktivně procesně legitimována (§ 101a odst. 1 s. ř. s.). Dle judikatury Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) jsou podmínky aktivní procesní legitimace splněny tehdy, tvrdí-li navrhovatel *„logicky konsekventně a myslitelně možnost dotčení své právní sféry příslušným opatřením obecné povahy“* (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS z 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009–120, č. 1910/2009 Sb. NSS, bod 34). Navrhovatelka namítá, že opatření, které nově zavedlo částečné šikmé stání na chodníku a podélné stání na chodníku, vedlo ke snížení šířky pruhu pro chodce a zároveň ke snížení bezpečnosti chodců, přičemž sama má trvalé bydliště v předmětné ulici, zde

bydlí s dětmi a jako chodec předmětný chodník využívá. Taková tvrzení jsou zcela dostatečná, aby byla navrhovatelka aktivně procesně legitimována.

14. Podle § 77 odst. 5 zákona č. 361/2000 Sb., *místní a přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích stanoví příslušný správní orgán opatřením obecné povahy, jde-li o světelné signály, příkazové a zákazové dopravní značky, dopravní značky upravující přednost a dodatkové tabulky k nim nebo jiné dopravní značky ukládající účastníku silničního provozu povinnosti odchylné od obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích. Opatření obecné povahy nebo jeho návrh zveřejní příslušný správní orgán na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se opatření obecné povahy týká, jen vztahuje-li se stanovení místní nebo přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích k provozu v zastavěném území dotčené obce nebo může-li stanovením místní nebo přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích dojít ke zvýšení hustoty provozu v zastavěném území dotčené obce. Jde-li o stanovení přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích, nedoručuje příslušný správní úřad návrh opatření obecné povahy a nevyzývá dotčené osoby k podávání připomínek nebo námitek; opatření obecné povahy nabývá účinnosti pátým dnem po vyřízení.*
15. Podle § 77 odst. 1 písm. c) citovaného zákona *místní a přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích a užití zařízení pro provozní informace stanoví na silnici II. a III. třídy, místní komunikaci a na veřejně přístupné účelové komunikaci obecní úřad obce s rozšířenou působností.*
16. Stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích, která zakládá pro účastníky provozu odlišné povinnosti, než by měly být podle obecné zákonné úpravy provozu na pozemních komunikacích, je nutno považovat za opatření obecné povahy (k tomu viz rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 3/2008-100, č. 1794/2009 Sb. NSS, věc LESY STEINSKÝCH). V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*stanovení dopravního značení představuje typický snad až „učebnicový“ příklad opatření obecné povahy v materiálním pojetí. [...] Právě umístěním dopravní značky na konkrétní místo dochází ke konkretizaci pravidel (práv a povinností blíže nespecifikovaných účastníků provozu na pozemních komunikacích) vyplývajících z této dopravní značky na konkrétní dopravní situaci, která existuje na daném místě“*. Nejvyšší správní soud dále také uvedl, že v případě dopravního značení se může jednat o klasifikaci coby opatření obecné povahy pouze tehdy, když z dopravní značky vyplývají pro účastníky provozu odlišné povinnosti, než by měli podle obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích. Skutečnost, že úpravu svislého i vodorovného dopravního značení, je z materiálního hlediska považovat za opatření obecné povahy vyplývá i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2018, č. j. 10 As 336/2017 - 46
17. Městský soud v Praze ze shora uvedených důvodů přistoupil k meritornímu projednání věci, tedy posouzení důvodnosti návrhu, když byla konstatována nejen aktivní procesní legitimace, nýbrž i věcná legitimace navrhovatelky. Městský soud v Praze postupoval v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu, a to především s citovaným rozsudkem č. j. 2 Ao 3/2008 – 100, přičemž respektoval tzv. „*algoritmus*“ přezkumu opatření obecné povahy, který v minulosti vymezil Nejvyšší správní soud v opakovaně citovaném rozsudku č. j. 1 Ao 1/2005 – 98. Jednotlivé na sebe navazující kroky tohoto algoritmu vyplývají zejména z ustanovení § 101d odst. 1 a odst. 2 s. ř. s. a první tři z nich mají povahu formálního přezkumu napadeného opatření obecné povahy, zatímco zbylé dva již mají povahu materiální (soud v případě těchto „*závěrečných*“ kroků zkoumá samotný obsah přezkoumávaného opatření obecné povahy). Konkrétně jde o:
18. Přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy. Správní orgán postupuje v mezích své pravomoci, pokud mu na základě zákonného zmocnění především náleží oprávnění vydávat opatření obecné povahy, jejichž prostřednictvím autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem.
19. Přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Správní orgán postupuje v mezích své působnosti, jestliže prostřednictvím opatření obecné povahy upravuje okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn (v rámci nichž tedy realizuje svoji pravomoc vydávat opatření obecné povahy).

Shodu s prvopisem potvrzuje Jana Válková.

20. Přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (procesní postup správního orgánu při vydávání opatření obecné povahy).
21. Přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu (nebo rozporu jeho části) se zákonem – zde hmotným právem.
22. Soud v tomto ohledu nejprve připomíná význam řádného odůvodnění správních aktů z pohledu práva na spravedlivý proces a rovněž jako důležité pojistky proti zneužití moci – libovůli při rozhodování (viz nálezn Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1534/08 ze 17. 12. 2008). Velmi přílehnavě se vyjadřuje Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 13. 11. 2020, č. j. 18 A 59/2020 – 226, který uvádí: „[v]ýkon veřejné správy by totiž měl být stavěn primárně na síle argumentů a nikoli na autoritě rozhodujícího orgánu. Základním účelem odůvodnění je proto vysvětlení skutkových a právních důvodů pro přijetí rozhodnutí (jiného správního aktu) tak, aby jeho adresáti věděli, proč správní orgán takto rozhodl, a aby se proti němu mohli bránit, případně i podáním návrhu ke soudu. Aby se však mohl soud předmětným rozhodnutím (či jiným aktem) věcně zabývat, musí vyhovět základním požadavkům kladeným na jeho přezkoumatelnost (otázkou přezkoumatelnosti opatření obecné povahy by se soud musel – v případě, že by mu tyto nedostatky bránily v posouzení navrhovatelí uplatněných námitek – zabývat i bez výslovné námítky sám z úřední povinnosti)“.
23. Jinak řečeno, opatření obecné povahy, podle § 173 odst. 1 správního řádu musí obsahovat odůvodnění. Vzhledem k § 174 odst. 1 správního řádu přitom odůvodnění opatření obecné povahy musí přiměřeným způsobem odpovídat požadavkům na odůvodnění správního rozhodnutí podle § 68 odst. 3 správního řádu. Správní soudy již dovodily, že „i v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů“ (rozsudek NSS č. j. 1 Ao 3/2008–136, č. 1795/2009 Sb. NSS z 16. 12. 2008 nebo obdobně rozsudek č. j. 8 Ao 6/2011–87, č. 2741/2013 Sb. NSS z 22. 12. 2011).
24. K tomu lze odkázat rovněž na nálezn Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15, dle kterého ústavnímu požadavku přezkumu zákonnosti opatření obecné povahy soudem odpovídá požadavek dostatečného odůvodnění opatření, k tomu také viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, čj. 1 Ao 3/2008–136, č. 1795/2009 Sb. NSS, ve věci územní plán Slapy. Řádné odůvodnění je spolu s existencí objektivních a rozumných kritérií hlediskem, podle něhož lze na neexistenci libovůle usuzovat (z mimořádně bohaté judikatury lze jen namátkou odkázat např. na rozsudky ze dne 15. 10. 2009, čj. 6 Ao 1/2009 - 98, ze dne 15. 9. 2010, čj. 4 Ao 5/2010 - 48, ze dne 18. 12. 2012, čj. 1 Ao 3/2011 - 229, nebo na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 42/04, ze dne 21. 2. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 29/11 ad.).
25. Napadené OOP v části označené jako důvod uvádí: „Výše uvedená požadovaná místní úprava byla povolena po prověření v místě a úseku ulice, pro zajištění dalšího parkovacího stání a zajištění bezpečnosti a plynulosti provozu.“
26. Prvá a klíčová námítka vznesená navrhovatelkou je důvodná. Zcela obecná formulace důvodu vydání napadeného OOP neumožňuje jeho přezkum.
27. Městský soud může konstatovat, že OOP bylo vydáno v rámci pravomoci odpůrkyně, tím však možností přezkumu končí. Absentující odůvodnění znemožňuje soudní přezkum. Jak se nad to podává z připojeného správního spisu, Komise pro dopravu Rady MČ Praha 4 (zřejmě) projednávala 2 varianty změny režimu parkování v ulici Horní (viz bod 6 usnesení Komise). V zápise se uvádí: „Komise projednala změnu podélného parkování na šikmé při východní hraně v ulici Horní, kdy ve variantě 1 je ke částečnému šikmému stání využít pouze východní chodník a protější podélné stání nezměněno a ve variantě 2, kdy je navíc i podélné stání částečně posunuto na západní chodník a nové šikmé stání tak nezabírá tolik prostoru chodníku, zachovaný průchod východním chodníkem je tak širší.“ Podle usnesení komise byla přijata varianta 2.
28. Po odpůrkyni je možné spravedlivě požadovat, aby vydané OOP obsahovalo důvody, proč byla přijata varianta 2 dopravního řešení, zda přijaté řešení dostatečným způsobem zajišťuje

bezpečnost chodců za situace, kdy jsou parkovací stání posunuta na chodník. Není totiž zřejmé, z jakého důvodu byl učiněn závěr, že nové šikmé stání nebude zabírat tolik prostoru chodníku, zachovaný průchod východním chodníkem tak bude širší, za situace, kdy podle varianty 1 k částečnému šikmému stání měl být využit pouze východní chodník, což se jeví jako chodcům vstřícnější řešení.

29. Absenci odůvodnění zvolené varianty nelze nahradit ani připojeným grafickým zpracováním návrhu, z něhož je patrné, že oproti stávajícímu vodorovnému značení nově stanovené šikmé stání (které ovšem v nákresu naznačuje pouze vyznačené vyhrazené stání pro držitele průkazu ZTP/ZTP/P) významným způsobem zasahuje do chodníku pro chodce. Jakým způsobem bude bezpečnost chodců řešena, nelze seznat.
30. Jelikož z uvedených důvodů napadené OOP nemůže obstát, nezabýval se městský soud dalšími návrhovými námitkami, z nichž některé (zejména pokud jde o namítaný nesoulad s grafickou částí, rozpor s požadavkem zachování bezpečnosti na pozemních komunikacích, jakož i přiměřenost přijaté úpravy z hlediska jejího legitimního cíle) pro absenci odůvodnění ani vypořádat nelze.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

31. Městský soud v Praze napadené opatření obecné povahy podle § 101d odst. 2 s.ř.s. zrušil a to ke dni uplynutí lhůty 60 dnů od právní moci rozsudku.
32. Na odpůrkyni nyní bude, aby uvážila, zda opatření obecné povahy znovu stanoví ve stejném znění. V takovém případě je povinna je řádně odůvodnit.
33. O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s.ř.s. ve věci úspěšné žalobkyni přiznal právo na náhradu nákladů řízení, které představují zaplacený soudní poplatek 5 000 Kč, odměnu za právní zastoupení podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), (dále jen „vyhláška“). Podle § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky z tarifní hodnoty 50 000 Kč, činí výše odměny 3 100 Kč. Žalobkyni byla přiznána náhrada za dva úkony právní služby a to převzetí věci [§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky], písemné podání ve věci (§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky) a dále 2 x náhrada paušálních výdajů podle § 13 odst. 4 vyhlášky 300 Kč a 21 % DPH.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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.

Shodu s prvopisem potvrzuje Jana Válková.

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 17. května 2023

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje Jana Válková.