



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaromíra Klepše a soudců JUDr. Ing. Viery Horčicové a JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila v právní věci

navrhovatelky: **Tereza Czesany Dvořáková**
bytem Horní 1462/2
140 00 Praha 4
zastoupena Mgr. Štěpánem Holubem, advokátem
se sídlem Za Poříčskou bránou 365/21, Praha 8

proti

odpůrci: **Městská část Praha 4, Úřad městské části**
sídlem Antala Staška 2059/80b
Praha 4

v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 28. 7. 2023, č. j. P4/306739/23/OŽPAD/PVLA-STA 63/1/23

takto:

- I.** Opatření obecné povahy odpůrce ze dne 28. 7. 2023, č. j. P4/306739/23/OŽPAD/PVLA-STA 63/1/23, **se zrušuje** uplynutím 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- II.** Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovatelce náhradu nákladů řízení ve výši **13.228 Kč** a to ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci rozsudku k rukám advokáta Štěpána Holuba.

Shodu s prvopisem potvrzuje Simona Štěpinová.

Odůvodnění:

I. Předmět sporu

1. Odpůrce - Městská část Praha 4, Úřad městské části, odbor životního prostředí a dopravy - stanovila dne 28. 7. 2023, pod č.j.: P4/306739/23/OŽPAD/PVLA-STA 63/1/23 přechodnou úpravu silničního provozu na místní komunikaci Horní v Praze 4.

II. Návrhové body

2. Navrhovatelka podala proti tomuto stanovení návrh na zrušení opatření obecné povahy podle § 101 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Zásah do svých práv spatřuje zejména v tom, že z důvodu zavedení parkovacích stání na chodníku je snížena plynulost a bezpečnost průchodu navrhovatelky a jejích dětí po chodníku, je ohroženo zdraví a život navrhovatelky a jejích dětí, právo 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.
3. Shrnula, že tato úprava byla stanovena poté, co Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 17. 5. 2023, č. j. 8 A 18/2023- 34 zrušil opatření obecné povahy „trvalé opatření“ obecné povahy ze dne 28. 7. 2022, č. j. P4/301479/22/OŽPAD/NOVO/00291/DZ-063, které zavedlo parkování na chodníku. Podle navrhovatelky přechodná úprava tak prodlužuje úpravu zavedenou zrušeným trvalým opatřením.
4. Uvedla, že má trvalé bydliště a vlastní byt v ulici Horní, ve kterém bydlí s dvěma dcerami. Jako chodec spolu se svými dětmi každodenně využívá chodník v ulici. Zavedením částečného šikmého stání na chodníku a podélného stání na chodníku došlo 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 jejích 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 přitom odpůrce vůbec nezabýval.
5. Navrhovatelka napadené opatření, které upravuje místní a přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích, z materiálního hlediska považuje za opatření obecné povahy (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2011, č. j. 8 Ao 7/2010-65, ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008-100, ze dne 16. 11. 2022, č. j. 6 As 313/2021 - 44), byť jej tak odpůrce neoznačuje a ani nevysvětlil, jakými právním předpisem se při vydání přechodné úpravy řídil.
6. K tomu shrnula, že na základě napadeného opatření došlo na území městské části Praha 4 v ulici Horní ke stanovení dopravního značení, spočívající v umístění dopravní značky opatřené symbolem označujícím jako stanovený způsob vyhrazené parkoviště na levém chodníku - kolmé nebo šikmé (IP 12f) a vyhrazené parkoviště na pravém chodníku – podélné (IP 12e) ve spojení s vodorovnými dopravními značkami V 10g. informativní značkou IP 12 opatřené stejným symbolem jako na dopravní značce IP 11f či IP 11e ve spojení s vodorovnými dopravními značkami V 10g účastníkům silničního provozu stanoveny povinnosti odchylné od obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích stanovené v § 25 odst. 1 zákona o silničním provozu. Tím byly účastníkům silničního provozu stanoveny povinnosti odchylné od obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích stanovené v § 25 odst. 1 zákona o silničním provozu. Napadené opatření je tak podle navrhovatelky návrhu opatřením obecné povahy ve

Shodu s prvopisem potvrzuje Simona Štěpínová.

smyslu § 77 odst. 5 zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu (dále jen „*zákon o silničním provozu*“).

7. Byť je opatřením stanovena přechodná úprava provozu, je navrhovatelka toho názoru, že napadeným opatřením obecné povahy byla stanovena na místní komunikaci v ulici Horní místní úprava provozu ve smyslu § 61 odst. 2 zákona o silničním provozu a nikoliv přechodná úprava provozu podle § 61 odst. 3 téhož zákona. Podle navrhovatelky jde o úpravu stálého dopravního značení a zároveň z ničeho nevyplývá, že by se v případě svislé dopravní značky IP 12 a vodorovných dopravních značek V 10g nemělo jednat o dopravní značky stálé dle § 62 odst. 2 zákona o silničním provozu ve spojení s § 1 vyhlášky č. 294/2015 Sb., resp. dle § 62 odst. 3 zákona o silničním provozu ve spojení s § 11 vyhlášky č. 294/2015 Sb. Vzhledem k tomu, že odpůrce nemá žádnou časově omezenou povinnost někdy vydat další opatření obecné povahy, z ničeho nevyplývá, jak by úprava silničního provozu stanovená napadeným rozhodnutím měla být časově omezená, tedy pouze dočasná.
8. Navrhovatelka namítla, že odpůrce procesně nepostupoval dle § 171 a násl. správního řádu postupem pro vydávání opatření obecné povahy a současně dle § 77 odst. 4 a § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu. Absentuje v něm pak odůvodnění, což způsobuje jeho nepřezkoumatelnost. Na věci pak dle navrhovatelky nic nemění, že opatření prodloužilo stav, který byl zaveden opatřením obecné povahy, které zrušil Městský soud v Praze rozsudkem 8 A 18/2023 - 34 ze dne 17. 5. 2023.
9. Navrhovatelka namítá rozpor s hmotným právem, konkrétně s Listinou základních práv a svobod a zákonem o silničním provozu. K právu na ochranu zdraví dle článku 31 Listiny základních práv a svobod namítla, že aktuální úprava parkovacích stání v ulici Horní snížila šířkové poměry pruhu pro chodce a zároveň umožnila parkování automobilů na chodníku, čímž je navrhovatelka ohrožována například v situacích, kdy při parkování automobily vjíždí do pruhu pro chodce nebo když je navrhovatelka nucena při vyhýbání se dalším chodcům vstupovat do parkovacích stání.
10. Dále vzhledem k tomu, že je ohrožováno jak zdraví navrhovatelky, tak i jejích dětí, je navrhovatelka nucena měnit některá svá rozhodnutí. Například z důvodu obav, že pokud půjde s mladším dítětem sama a nebude ho mít v kočárku nebo ho držet za ruku, dojde ke srážce dítěte a parkujícího automobilu. Tím dochází k zásahu do práva na ochranu před zásahy do soukromého a rodinného /života navrhovatelky dle článku 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.
11. Podle navrhovatelky napadené opatření zcela rezignuje na zachování bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích a ochrany osob zúčastněných, tj. i chodců. Poukázala na technickou normu ČSN 73 6110, která v čl. 10.1.2. „Uspořádání komunikací pro chodce“ ve spojení s Tabulkou 3 a Tabulkou 4 stanovuje, že pruh pro chodce musí být široký nejméně 0,75m a na chodníku musí být minimálně dva pruhy. Šířka pruhu pro chodce na chodníku tedy musí být minimálně 1,5m. Bezpečnostní odstup pruhu pro chodce od parkovacího pruhu musí být minimálně 0,5m. Celková šířka části chodníku pro chodce musí tedy být minimálně 2 m. Tato šířka je sice v grafické části zakreslena, avšak není reálně na řadě míst dodržena, jelikož chodník jednoduše není dostatečně široký. V těchto místech je šířka pouze 185 cm. S tímto faktem se však odpůrce nijak nevypořádal a menší šířkové poměry nezohlednil a nezdůvodnil. Nadto se v praxi stává, že automobily parkují i za hranicí vodorovného dopravního značení. Šířka je navíc ještě snížena v místě, kde je v parkovacím pruhu svislé dopravní značení, které tento pruh ještě zužuje a auta poté parkují v pruhu pro chodce.
12. Dále navrhovatelka (ke kritériu proporcionality v užším smyslu v rámci pětistupňového algoritmu přezkumu opatření obecné povahy) namítla, že z napadeného opatření nevyplývá, proč je vůbec vydáváno. I proto je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.
13. Ke kritériu minimalizace zásahů namítla, že vydané opatření obecné povahy pouze zhoršuje bezpečnost chodců. Musí však zohledňovat nejen potřeby řidičů automobilů, ale také chodců.

Shodu s prvopisem potvrzuje Simona Štěpínová.

Odpůrce však bezpečnost a situaci chodců zcela opominul a zabýval se pouze zavedením parkovacích stání, jejichž samotnou potřebu v podstatě nezdůvodnil. Přitom dle bodu 8.1.2 normy ČSN 73 6110 „*příčné uspořádání prostoru místní komunikace při rekonstrukcích v omezeném prostoru musí vytvořit příznivé podmínky jednotlivým účastníkům provozu v tomto pořadí důležitosti: chodci, veřejná doprava, cyklisté, motorová vozidla.*“

III. Vyjádření odpůrce

14. Odpůrce ve vyjádření ze dne 10. 7. 2024 uvedl, že stanovil přechodnou úpravu silničního provozu na místní komunikaci dle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o provozu na pozemních komunikacích. Platnost přechodné úpravy je do doby účinnosti trvalé úpravy dopravního značení na místní komunikaci Horní. Shrnuje, že provádí řízení do doby nabytí účinnosti trvalé úpravy dopravního značení na místní komunikaci a po vypořádání námitek a připomínek v nejbližší době vydá opatření obecné povahy trvalé změny místní úpravy dopravního značení. Navrhl proto ponechat přechodné dopravní značení v platnosti do doby 30 dnů.
15. Navrhovatelka k vyjádření odpůrce neuplatnila žádnou věcnou repliku.

IV. Posouzení věci Městským soudem v Praze

16. Soud ověřil, že navrhovatel podal návrh včas v jednoroční lhůtě od účinnosti opatření /§ 101b odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném a účinném znění (dále jen „s. ř. s.“)/ - stanovení úpravy bylo vydáno s účinností od dne 28. 7. 2023, navrhovatelka návrh podala 27. 5. 2024. Napadená opatření soud 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.).
17. Městský soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť navrhovatelka s projednáním návrhu bez jednání výslovně souhlasila, odpůrce k výzvě soudu nevyjádřil nesouhlas s rozhodnutím věci bez jednání; jeho souhlas s rozhodnutím věci bez jednání se tak presumuje (srov. § 51 odst. 1 s. ř. s. věta druhá).
18. Důvodem pro nařízení jednání nebyla ani potřeba dokazování. Veškeré pro věc potřebné listiny, z nichž soud vycházel, jsou obsaženy ve správním spisu, jímž se dokazování neprovádí (rozsudek NSS č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS z 29. 1. 2009). Navrhovatelka pak k důkazu navrhla odpověď odpůrce ze dne 14. 3. 2024, č. j. 46/106/2024, článek Deníku N ze dne 2. 11. 2022 „*Sebrali lidem kvůli parkování kus chodníku, nepomohli nikomu. Víc míst = víc aut*“ a nedatovanou fotografii, která má zobrazovat stav parkování v místě. Tyto důkazy jsou podle názoru soudu pro věc nadbytečné. O právním režimu a konečné podobě stanovení místní úpravy dostatečně vypovídá obsah spisu a zdokumentovaný faktický stav využívání místa nemá vliv na posouzení zákonnosti tohoto stanovení.

Úprava provozu na místní komunikaci byla stanovena opatřením obecné povahy

19. Navrhovatelka je v první řadě toho názoru, že napadený správní akt odpůrce ze dne 28. 7. 2023, č. j. P4/306739/23/OŽPAD/PVLA-STA 63/1/23 má povahu opatření obecné povahy, což podle navrhovatelky odpůrce zpochybňuje.
20. K této námitce odpůrce ve vyjádření ze dne 10. 7. 2024 soudu sdělil, že stanovil jako silniční správní úřad přechodnou úpravu silničního provozu na místní komunikaci podle ustanovení § 77 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu. Totožné vyplývá přímo z odůvodnění aktu nazvaného „*Stanovení přechodné úpravy silničního provozu v Praze 4*“ ze dne 28. 7. 2023, č. j. P4/306739/23/OŽPAD/PVLA-STA 63/1/23. Z grafické přílohy vyplývá, že v rámci tohoto stanovení došlo k umístění svislých značek IP12ep, IP12fl, k zatření vodorovné značky V10g na komunikaci, k vyznačení V10g na obrubě a k vyznačení vodorovné značky V4 na chodníku ve vzdálenosti (šíři) ca 2 m od budov po levém i pravém chodníku ve směru jízdy jednosměrnou místní komunikací Horní.

Shodu s prvopisem potvrzuje Simona Štěpinová.

21. Z uvedeného tedy v první řadě vyplývá, že záměrem odpůrce bylo tímto aktem stanovit úpravu provozu na pozemních komunikacích (na místní komunikaci Horní). K tomu jej zmocňuje ustanovení § 77 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu, přičemž podle ustanovení § 77 odst. 5 tohoto zákona platí, že „*místní a přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích stanoví příslušný správní orgán opatřením obecné povahy, jde-li o světelné signály, příkazové a zákazové dopravní značky, dopravní značky upravující přednost a dodatkové tabulky k nim nebo jiné dopravní značky ukládající účastníkovi silničního provozu povinnosti odchylné od obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích.*“ V dalších částech citované ustanovení upravuje proces přijímání opatření obecné povahy při stanovení místní a přechodné úpravy provozu a dále zjednodušený postup v případě stanovení přechodné úpravy provozu.
22. Dále dle § 61 odst. 1, 2 a 3 zákona o silničním provozu platí, že 1) obecná úprava provozu na pozemních komunikacích je stanovena tímto zákonem, 2) místní úprava provozu na pozemních komunikacích je úprava provozu na pozemních komunikacích provedená dopravními značkami, světelnými, případně i doprovodnými akustickými signály nebo dopravními zařízeními a 3) přechodná úprava provozu na pozemních komunikacích je úprava provozu na pozemních komunikacích provedená přenosnými dopravními značkami svislými, přechodnými dopravními značkami vodorovnými, světelnými signály a dopravními zařízeními.
23. Obecné podmínky provozu na pozemních komunikacích tedy stanoví zákon o silničním provozu (§ 61 zákona o silničním provozu) a oproti této obecné úpravě zákonem lze odchylné podmínky stanovit opatřením obecné povahy silničního správního úřadu (§ 77 odst. 5 zákona o silničním provozu).
24. Obecně dle § 25 odst. 1 písm. a) a b) zákona o silničním provozu poté platí, že řidič smí zastavit a stát jen co nejbližší okraji pozemní komunikaci. Toto omezení není povinen plnit jen řidič vozidla s výstražnými světly v případech stanovených v § 41 odst. 1 a § 42 odst. 2 zákona o silničním provozu. Pokud tedy odpůrce zamýšlel stanovit napadeným aktem úpravu spočívající v povolení stání i mimo okraj pozemní komunikace na chodníku, což provedl informativními svislými značkami IP12e, IP12f a vymezil vodorovnou značkou V10g a V4, jednalo se o odchylnou úpravu od obecné úpravy zákonem o silničním provozu. Formálně měl tedy odpůrce ke stanovení úpravy provozu v této podobě vydat opatření obecné povahy dle § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu (obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11.2022, č. j. 6 As 313/2021 – 44).
25. Podle názoru městského soudu je z materiálního hlediska napadený akt opatření obecné povahy. Je totiž nesporné, že tímto aktem jsou oproti obecné zákonné úpravě odlišně závazně stanovena konkrétní práva a povinnosti při provozu na dotčené místní pozemní komunikaci „Horní“, a že toto stanovení působí obecně vůči všem adresátům – účastníkům silničního provozu na této komunikaci. Naplněny jsou tak podmínky pro materiální pojetí napadeného aktu jako opatření obecné povahy, které stanovuje § 171 správního řádu a blíže je již dříve výtýčila mj. i navrhovatelkou citovaná judikatura Nejvyššího správního soudu (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008 - 100).

Aktivní procesní legitimace navrhovatelky

26. Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. 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.
27. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře rozlišuje mezi aktivní procesní legitimací navrhovatele k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, jejíž nedostatek vede k odmítnutí návrhu, a aktivní věcnou legitimací, jejíž zkoumání je součástí posouzení důvodnosti návrhu. Věcná legitimace navrhovateli chybí zejména tehdy, pokud nelze nalézt souvislost mezi namítaným porušením procesních předpisů při vydání opatření obecné povahy a dotčením na subjektivních

Shodu s prvopisem potvrzuje Simona Štěpínová.

hmotných právech navrhovatele (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013, č. j. 4 Aos 3/2013-33).

28. Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení své 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 (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120).
29. Městský soud se tedy v první řadě zabýval, zda navrhovatelka uvedla plausibilní tvrzení o dotčení na svých hmotných právech.
30. Navrhovatelka namítá rozpor navržené úpravy s právem na ochranu zdraví dle článku 31 Listiny základních práv a svobod v tom, že vzhledem k rozvržení parkovacích stání chodci i parkující automobily mohou vstupovat do „svých“ pruhů, může tedy dojít ke vzájemné srážce. Dále namítá zásah do soukromého a rodinného života dle článku 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod např. v určení způsobu chůze s dítětem v důsledku obav o bezpečnost a zdraví dítěte. Konečně také podle navrhovatelky napadené opatření zcela rezignuje na zachování bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích a ochrany osob zúčastněných, tj. i chodců.
31. Všechny namítané zásahy podle názoru soudu vycházejí ze stanovení úpravy provozu na místní komunikaci „Horní“ zavedené napadeným opatřením, kdy na chodnicích, stručně shrnuto, došlo k zúžení prostoru pro chodce. Svou podstatou je tak navrhovatelka jako chodec ve všech tvrzených případech nepochybně dotčena především změnou v právech a povinnostech účastníka provozu – chodce - na pozemních komunikacích dle § 4 silničního zákona. To ať se již týká práva nebyť ohrožován jiným účastníkem provozu na pozemních komunikacích na životě a zdraví /§ 4 písm. a) zákona o silničním provozu/ nebo povinnosti navrhovatelky řídit se dopravními značkami, dopravními zařízeními a zařízeními pro provozní informace /§ 4 písm. c) zákona o silničním provozu/, kdy jako chodec je povinna užívat především chodníku (§ 53 odst. 1 zákona o silničním provozu) a je přitom v důsledku zavedené úpravy povinna respektovat stojící automobily ve vymezeném parkovacím pruhu (příčně a podélně), který je z části či zcela umístěn na chodník.
32. Městský soud je tedy názoru, že změna úpravy provozu na místní komunikaci zasáhla do práv navrhovatelky. Ta je proto ve věci procesně i věcně legitimovaná.

Vypořádání návrhových bodů

33. Judikatura správních soudů vytvořila algoritmus přezkumu opatření obecné povahy (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, č. 740/2006 Sb. NSS), byť jeho relevance byla do určité míry omezena v důsledku novely s. ř. s. (zákon č. 303/2011 Sb.), jež stanovila vázanost soudu rozsahem a důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy (k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2013, č. j. 2 Aos 1/2013 - 138). Tento algoritmus spočívá v následujících krocích:
 - v přezkumu pravomoci (1.) a působnosti orgánu (2.), který toto opatření vydal.
 - třetím krokem je zkoumání, zda bylo opatření obecné povahy vydáno v souladu se zákonem stanoveným postupem (včetně zkoumání nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost nebo nedostatek důvodů).
 - Dalším (4.) krokem algoritmu je přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho souladu s hmotným právem (materiální kritérium);

Shodu s prvopisem potvrzuje Simona Štěpínová.

- s tímto krokem pak souvisí i krok poslední (5.), a to přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska dodržení zásady proporcionality (kritérium přiměřenosti).
34. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021 – 57 tento přístup překonal. Vložil, že po novele soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb. je soud při přezkumu opatření obecné povahy, s výjimkami plynoucími z právní úpravy, vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 soudního řádu správního). Pro soud naopak není závazný tzv. algoritmus přezkumu, jak byl poprvé vymezen v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, č. 740/2006 Sb. NSS.
 35. Navrhovatelka, jak soud výše rekapituloval, nijak nezpochybnila pravomoc a působnost odpůrce vydat napadené opatření. Svou procesní obranu zaměřila jednak na námitky proti postupu při vydání napadeného opatření, dále na nepřezkoumatelnost důvodů, pro které bylo opatření vydáno a poté na nezákonnost parametrů stanovené úpravy.
 36. Navrhovatelka tedy v první řadě namítá, že nebyl dodržen procesní postup pro vydání opatření obecné povahy dle § 171 a násl. správního řádu. V této souvislosti namítla, že předmětem opatření fakticky není stanovení přechodné úpravy, ale místní úprava provozu na pozemních komunikacích. Podle žalobkyně se tedy neuplatní zjednodušený postup pro stanovení přechodné úpravy provozu dle § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu.
 37. Ze správního spisu sp. zn. STA-63/1/23 nazvaného „*Stanovení přechodného DZ Horní*“, který soudu předložil odpůrce, vyplývá, že dne 28. 7. 2023 požádala Městská část Praha 4, Úřad městské části o stanovení místní úpravy silničního provozu podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu. Konkrétně tato žádost byla vymezena slovně „*MK Horní – přechodné, DZ – ZPS - v rámci probíhající trvalé změny ZPS – NOOP, OOP*“. Tato žádost byla odůvodněna slovy „*procesní úkony OOP, NOOP – MK Horní, ZPS*“. Z takto, byť ve zkratkách, formulované žádosti, podle názoru městského soudu vyplývá, že předmětem žádosti mělo být umístění přechodného dopravního značení na místní komunikaci Horní – změny parkovacího stání – v rámci trvalé změny parkovacího stání novým opatřením obecné povahy. To z důvodu procesních úkonů za účelem vydání nového opatření obecné povahy, které se bude týkat změny parkovacího stání na místní komunikaci Horní.
 38. Téhož dne 28. 7. 2023, č. j. P4/306739/23/OŽPAD/PVLA-STA 63/1/23 odpůrce vydal napadené opatření, jímž dle obsahu opatření dle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu stanovil úpravu silničního provozu na Praze 4 na místní komunikaci Horní dle přiložené projektové dokumentace. Z odůvodnění opatření vyplývá, že přechodná úprava silničního provozu se stanoví od 28. 7. 2023 do doby nabytí právní moci vedeného správního řízení stanovení opatření obecné povahy místní úpravy na pozemní komunikaci Horní. Přílohou opatření je již jen grafické znázornění situace.
 39. Městský soud proto považoval za nezbytné vyjasnit, jakou povahu materiálně má stanovení této úpravy silničního provozu – konkrétně zda jde o stanovení místní nebo přechodné úpravy.
 40. Odpůrce opatření v odůvodnění koncipoval jako přechodné. Dobu přechodnosti vymezil s určitým počátkem platnosti (28. 7. 2023) a s neurčitým koncem (nabytí právní moci vedeného správního řízení stanovení opatření obecné povahy místní úpravy na pozemní komunikaci Horní). Současně je zřejmé ze žádosti a i z odůvodnění napadeného opatření, že potřeba stanovení této úpravy a doba konce účinnosti tohoto opatření se odvíjí od řízení o stanovení místní úpravy na téže místní komunikaci Horní formou opatřením obecné povahy. Ve vztahu k budoucí místní úpravě silničního provozu na komunikaci Horní tedy současné stanovení úpravy působí jen jako určitý předstupeň pozdější úpravy.
 41. Současně, na což navrhovatelka rovněž poukazuje, odpůrce na téže místní komunikaci totožným způsobem dříve stanovil místní (nikoliv přechodnou) úpravu silničního provozu opatřením obecné povahy ze dne 28. 7. 2022, č. j. P4/301479/22/OŽPAD/NOVO/00291/DZ-063. To

Shodu s prvopisem potvrzuje Simona Štěpínová.

však následně zrušil Městský soud v Praze pro nepřezkoumatelnost svým rozsudkem ze dne 17. 5. 2023, č. j. 8 A 18/2023- 34 uplynutím 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku. Nyní napadené opatření odpůrce tak předmětem své úpravy a neprodleným časovým odstupem od zrušení zjevně navazuje právě na (zrušené) opatření ze dne 28. 7. 2022. Pozdější opatření obecné povahy (označené v odůvodnění opatření patrně jako „NOOP“), které má, co se týče doby účinnosti, bezprostředně navazovat na nyní napadené opatření, se dle odůvodnění žádosti ze dne 28. 7. 2023 taktéž má týkat místní komunikace Horní a jeho předmětem bude rovněž změna parkovacích stání.

42. Soud se proto ztotožnil s navrhovatelkou, že úpravu silničního provozu nynějším napadeným opatřením odpůrce stanovil jen za účelem překlenutí období od zrušení předchozího patření ze dne 28. 7. 2022 o stanovení místní úpravy do doby nabytí právní moci pozdějšího opatření obecné povahy, které se rovněž bude týkat změny parkovacího stání a má být ve formě trvalé, tj. místní úpravy silničního provozu. Napadené opatření je tedy díl v celkovém záměru odpůrce trvale stanovit místní úpravu v podobě změny parkovacího stání.
43. Z obsahu grafické části napadeného opatření poté podle názoru městského soudu vyplývá, že úprava nese znaky dlouhodobého a trvalého stanovení provozu na dotčené místní komunikaci.
44. Městský soud v této souvislosti poukazuje na to, že přechodné značení má svá pravidla - podle § 3 odst. 8 vyhlášky č. 294/2015 Sb. - neplatnost [svislé] dopravní značky nebo její části, která vyplývá z přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích, lze vyjádřit a) škrtnutím oranžovo-černým pruhem (pruhy) nebo překrytím červeným křížem; tímto způsobem však nesmí být vyjádřena neplatnost svislé dopravní značky upravující přednost, nebo b) jiným způsobem, například zakrytím nebo demontáží činné plochy značky. Dle §11 odst. 2 cit vyhlášky přechodné vodorovné dopravní značky vyjadřující čáry nebo šipky nebo označující přechody pro chodce nebo jízdní pruhy pro cyklisty jsou provedeny žlutou nebo oranžovou barvou. Mohou být provedeny také v podobě obrysu příslušné vodorovné dopravní značky.
45. Z grafické části nynějšího opatření však vyplývá, že při umístování značek dochází k poměrně definitivním úkonům „*demontáž IP12c, montáž IP12fl, demontáž IP12c, montáž IP12ep*“, „*zatržit V10g na komunikaci, vyznačit V10g na obrubě, vyznačit V4*“ atp. Z grafické části tedy vyplývá, že při rušení těchto značek a umístování nových, dochází k jejich demontáži (svislé značky) a k zatření (vodorovné značky). Co se týče vyznačení nového vodorovného značení, to je v grafické příloze stanoveno bílou, tj. nikoliv žlutou nebo oranžovou barvou pro přechodné značení. Totožně bylo stanoveno místní úpravy na komunikaci Horní stanoveno i v grafické části zrušeného opatření ze dne 28. 7. 2022.
46. Soud je proto názoru, že úprava nynějším opatření tedy přináší komplexní rušení předchozího a v tomto rozsahu současně nové umístění vodorovného značení na vozovce a umístění tomu odpovídajících svislých značek.
47. Z vyložených důvodů tedy podle názoru soudu tedy fakticky (materiálně) napadené opatření představuje (po zrušení předchozího opatření ze dne 28. 7. 2022) stanovení trvalého dopravního značení na komunikaci Horní, nikoliv jen stanovení přechodné úpravy. Opatřením tedy byla fakticky stanovena místní úprava provozu.
48. Uvedený závěr má vliv na procesní postup, který měl odpůrce zvolit k dosažení tohoto výsledku.
49. Podle § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu „*místní a přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích stanoví příslušný správní orgán opatřením obecné povahy, jde-li o světelné signály, příkazové a zákazové dopravní značky, dopravní značky upravující přednost a dodatkové tabulky k nim nebo jiné dopravní značky ukládající účastníkovi silničního provozu povinnosti odchylné od obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích. 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*

Shodu s prvopisem potvrzuje Simona Štěpínová.

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 vyvěšení.“

50. Vzhledem k tomu, že odpůrce napadeným opatřením fakticky stanovil místní a nikoliv přechodnou úpravu provozu na místní komunikaci, správně měl postupovat dle § 77 odst. 5 věty druhé zákona o silničním provozu, jako při trvalých změnách místní úpravy – tj. včetně vyvěšení návrhu opatření na úřední desku, obstarání stanovisek nejen dotčeného orgánu, ale i námitek a připomínek dotčených osob (§ 77 odst. 5 věta druhá zákona o silničním provozu ve spojení s § 172 odst. 1, 3 správního řádu) a opatření samotného. Dle správního spisu však odpůrce v řízení návrh na úřední desku nevyvěsil a zajistil toliko souhlasné stanovisko dotčeného orgánu (srov. § 77 odst. 3 zákona o silničním provozu) – Policie ČR, krajského ředitelství policie hl. m. Prahy. Odpůrce poté opatření sice vydal, avšak aniž jej vyvěsil na úřední desku.
51. Odpůrce tedy nepostupoval podle ustanovení § 77 odst. 5 věty druhé zákona o silničním provozu, které upravuje postup pro stanovení místní úpravy provozu. Tímto odpůrce tedy zkrátil práva veřejnosti, mj. navrhovatelky vyjádřit se k věci, které jí obecně zaručuje řízení o opatření obecné povahy v § 172 odst. 3 správního řádu ve spojení s § 77 odst. 5 věty druhé o silničním provozu. Navrhovatelka tak byla ve správním řízení zkrácena na právu dotčené osoby podat námítky k navrhovanému opatření. Jelikož opatření bylo pro tento postup odpůrce vydáno v nezákonné formě (tj. v rozporu se zákonem stanovenou formou), tato vada má za následek nezákonnost napadeného opatření. Městskému soudu proto nezbylo, než zrušit napadené opatření také v celém rozsahu.
52. Soud se nicméně zabýval i dalšími návrhovými body, jimiž navrhovatelka napadá konkrétní podobu stanovené místní úpravy – konkrétně míru záboru chodníku parkovacím stáním a absenci důvodů, pro které bylo k úpravě provozu přikročeno.
53. Podle § 174 odst. 1 správního řádu platí pro řízení o návrhu opatření obecné povahy obdobně ustanovení první a přiměřeně druhé části správního řádu. Odůvodnění, které opatření obecné povahy musí obsahovat (§ 173 správního řádu) tak musí splňovat náležitosti § 68 odst. 3 správního řádu. Musí tedy obsahovat *„důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námítkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.“* Rovněž správní soudy setrvale vykládají, 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).
54. Z odůvodnění napadeného opatření městskému soudu vyplynulo pouze tolik, že opatření je vydáno z důvodu překlenutí období do nabytí právní moci opatření obecné povahy, které stanoví trvale místní úpravu provozu. Implicitně pak soudu z opatření ve spojení s jeho grafickou částí vyplývá, že odpůrce v místě přistoupil k úpravě patrně z důvodu navýšení počtu parkovacích míst – namísto stávajícího podélného stání po obou stranách jednosměrné komunikace Horní totiž zavedl po pravé straně ve směru jízdy podélné stání na chodníku a šikmé stání po levé straně ve směru jízdy, což by snad mohlo přinést uvolnění nějakého prostoru k parkování.
55. Soudu však více důvodů k postupu odpůrce z napadeného opatření již nevyplývá. Z opatření není tedy vůbec zřejmé, např. již jen to, zda a z jakého důvodu vůbec byla v oblasti úprava parkovacího stání potřebná právě na místní komunikace Horní. Soudu také není zřejmé, proč odpůrce přistoupil při úpravě parkovacího stání právě k tomuto rozvržení a zda se jedná o významné řešení dopravní situace. Soudu proto není zřejmé, jaký je přínos tohoto řešení, tj. např. zda touto úpravou dojde k významnému navýšení počtu parkovacích míst a v jakém rozsahu. Jelikož pak tato úprava zjevně ubírá prostor pro pohyb chodců na chodníku, soud rovněž

Shodu s prvopisem potvrzuje Simona Štěpínová.

postrádá úvahu o tom, proč bylo při úpravě parkovacího stání nutné omezení chodců až v takové míře. Zde soud podotýká, že dle grafické přílohy z prostoru chodníků o šíři ca 4 metrů zbyla pro pohyb chodců přibližně polovina, tj. je zde podle soudu otázka, zda je toto omezení nezasahuje do pohybu chodců více, než je nezbytné. Soud dává za pravdu navrhovatelce i v tom, že v odůvodnění chybí jakékoliv hodnocení otázky zachování bezpečnosti chodců při současném parkování vozidel na chodníku.

56. Tyto (jen) příkladmo vyjmenované úvahy soud v napadeném opatření postrádá. Podle názoru soudu přitom nejde o přílišný a přepjatý formalismus – jde o otázky, které alespoň by soudu měly z opatření vyplývat a být zřejmé, aby vůbec mohl přezkoumat navrhovatelčiny námitky. Ta ostatně s důvody napadeného opatření ani nepolemizuje, neboť jí také nejsou známy. Z napadeného opatření pak soudu nevyplývá nic více, než to, jakým způsobem jím byla stanovena místní úprava provozu, nikoliv však již konkrétní úvahy o důvodech tohoto postupu.
57. Soud proto shledal, že napadené opatření odpůrce ze dne 28. 7. 2023 je také nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, a pro tuto vadu nemohl vypořádat ani zbývající navrhovatelčiny námitky.

V. Závěr a náklady řízení

58. Městský soud v Praze je názoru, že odpůrce při vydávání napadeného opatření postupoval v rozporu se zákonnými pravidly, neboť stanovil místní úpravu silničního provozu postupem, který je vyhrazen pro přechodnou úpravu (srov. § 77 odst. 5 věta druhá a třetí zákona o silničním provozu). Zkrátil tím práva navrhovatelky na uplatnění námitek proti podobě výsledné regulace úpravy provozu předmětným opatřením. Napadené opatření je rovněž podle názoru soudu nepřezkoumatelné, neboť vůbec neobsahuje důvody pro stanovené řešení místní úpravy provozu na místní komunikaci Horní.
59. Městský soud proto napadené opatření zrušil v celém rozsahu pro nezákonnost postupu při jeho přijímání (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) a pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů /§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s./
60. Při úvahách, k jakému okamžiku napadené opatření zrušit (§ 101d odst. 2 s. ř. s.) soud přihlédl k tomu, že v dalším řízení bude na odpůrci, pokud bude trvat na místní úpravě provozu ve stávající podobě, aby provedl podle § 77 odst. 5 zákona silničním provozu ve spojení s § 171 a násl. správního řádu řízení o vydání opatření obecné povahy. V této souvislosti soud přihlédl k tomu, že o trvalé místní úpravě ve formě opatření obecné povahy dle odpůrce probíhá již řízení a po vypořádání připomínek a námitek lze očekávat již jeho vydání. Lhůta 30 dnů od nabytí právní moci tohoto rozsudku, se proto městskému soudu jeví jako dostatečná pro to, aby odpůrce právě ve svém dalším postupu reflektoval ty výtky, které soud identifikoval v tomto řízení.
61. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 soudního řádu správního, podle kterého má účastník, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem proti účastníkovi, který úspěch neměl.
62. Náklady navrhovatelky představují zaplacený soudní poplatek 5 000 Kč a 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 % daně z přidané hodnoty. Celkově tedy soud uložil odpůrci povinnost nahradit navrhovatelce náklady soudního řízení ve výši **13.228 Kč** (5.000 Kč + 8.228 Kč) a k tomu stanovil přiměřenou lhůtu.

Shodu s prvopisem potvrzuje Simona Štěpínová.

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). Připadne-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 19. srpna 2024

JUDr. Jaromír Klepš v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje Simona Štěpínová.