



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

navrhovatelů

a) **AUTO*MAT, z.s., IČ 226 70 319**
se sídlem Vodičkova 34/706, Praha 1,

b) **T. H.**

obou právně zastoupených advokátkou JUDr. Alicí Kluzákovou
se sídlem Sokolovská 454/126, Praha 8,

proti

odpůrci

Úřad městské části Praha 8,
se sídlem Zenklova 1/34, Praha 8 – Libeň,

v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy ze dne 22. 7. 2020, sp. zn. MCP8 152551/2020/8, č. j. MCP8 196861/2020,

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

takto:

- I. **Opatření obecné povahy – stanovení přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích spočívající v umístění dopravního značení na místních komunikacích II., III., a IV. třídy – Projekt zóny placeného stání – Projekt dopravního značení - Oblast 8.1** (v ulicích Na Florenci, Pobřežní, Sokolovská, Křižíkova, Kelsenova, Pobřežní, Vítkova, NN5246, U Nádražní lávky, Prvního pluku, Karlínské náměstí, Thámová, Šaldova, Březinova, Urxova, Petra Slezáka, Lyčkovo náměstí, Hybešova, U Invalidovny, Na Střelnici, Za poříčskou bránou, Kollárova, Peckova, Pernerova, Sovova, Kubova, Korybutova, Na Špitálsku, Malého, Jirsíkova) v rozsahu dle přiložené dokumentace, která je nedílnou součástí tohoto stanovení, v termínu 1. 8. 2020 – 31. 7. 2021, **ze dne 22. 7. 2020, sp. zn. SZ MCP8 152551/2020/8, č. j. MCP8 125551/2020/8, se ruší právní mocí tohoto rozsudku.**
- II. Odpůrce je povinen zaplatit ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku náhradu nákladů řízení ve výši 11 727,60 Kč každému z navrhovatelů k rukám právní zástupkyně.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu.

1. Úřad Městské části Praha 8, odbor dopravy, jako příslušný silniční správní úřad dle ust. § 124 odst. 6 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“) a podle ust. § 171 a ust. § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., (správní řád) na základě Nařízení hl. m. Prahy č. 7/2016 Sb., rozhodnutí Městského soudu v Praze č. j. 9 A 85/2019-254 a podání námitky systémové podjatosti správního orgánu uvedené v Připomínkách ke stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích, č. j. MCP8 152551/2020 ze dne 3. 6. 2020 navrhovatelem Auto*Mat, z. s., se sídlem Vodičkova 36, 110 00 Praha 1 ze dne 30. 6. 2020, a po projednání s příslušným orgánem Policie ČR, Krajské ředitelství Policie hl. m. Prahy, odbor služby dopravní policie, č. j. KRPA-173408-1/ČJ-2020-0000DŽ ze dne 3. 7. 2020, vydal podle ust. § 77 odst. 1 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb., zákon o silničním provozu, ve znění pozdějších předpisů a vyhlášky č. 294/2015 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích **opatření obecné povahy – stanovení přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích**

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

spočívající v umístění dopravního značení na **místních komunikacích II., III., a IV. třídy – Projekt zóny placeného stání – Projekt dopravního značení - Oblast 8.1** (v ulicích Na Florenci, Pobřežní, Sokolovská, Křížíkova, Kelsenova, Pobřežní, Vítkova, NN5246, U Nádražní lávky, Prvního pluku, Karlínské náměstí, Thámova, Šaldova, Březinova, Urxova, Petra Slezáka, Lyčkovu náměstí, Hybešova, U Invalidovny, Na Střelnici, Za poříčskou bránou, Kollárova, Peckova, Pernerova, Sovova, Kubova, Korybutova, Na Špitálsku, Malého, Jirsíkova) v rozsahu dle přiložené dokumentace, která je nedílnou součástí tohoto stanovení, v termínu **1. 8. 2020 – 31. 7. 2021**.

2. Podmínky pro jejich realizaci byly stanoveny takto:
3. a) Osazení dopravního značení a zařízení bude provedeno v souladu s vyjádřením Policie ČR, Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy, odboru služby dopravní policie ze dne 3. 7. 2020, č.j.: KRPA-173408-1/Čj-2020-0000DŽ, platnými TP 66, ČSN EN 12899-1 a vyhláškou č. 294/2015 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích.
4. b) Dopravní značky musí být v reflexním provedení v základní velikosti. Veškeré dopravní značení bude osazeno na odpovídajících nosičích. Umístěním dopravního značení nesmí být narušeno vnímání dopravní situace.
5. c) Instalace a umístění dopravního značení bude provedeno tak, aby nebránilo provádění údržby komunikace.
6. d) Úřad Městské části Praha 8, odbor dopravy, si vyhrazuje právo toto stanovení úpravy provozu na pozemních komunikacích změnit, upravit, doplnit, popřípadě zrušit, bude-li si to vyžadovat veřejný zájem nebo v případě, že dopravní značení bude umístěno v rozporu se stanovenými podmínkami.
7. Součástí opatření obecné povahy bylo rovněž grafické a slovní znázornění přijatého opatření.
8. S ohledem na níže uvedenou právní argumentaci, Městský soud v Praze cituje celé odůvodnění napadeného opatření obecné povahy: *„Dne 3. 7. 2020 zahájil odbor dopravy řízení - stanovení přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích, která se týká instalace dopravního značení na místních komunikacích II., III., a IV. třídy – Projekt zóny placeného stání – Projekt dopravního značení - Oblast 8.1 na základě Nařízení hl. m. Prahy č. 7/2016 Sb., Rozhodnutí MS v Praze č. j. 9 A 85/2019-254 a podání námítky systémové podjatosti správního orgánu uvedené v Připomínkách ke stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích, č. j. MCP8 152551/2020 ze dne 3. 6. 2020 navrhovatelem Auto*Mat, z. s., se sídlem Vodičkova 36, 110 00 Praha 1 ze dne 30. 6. 2020.“*

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

9. V podané žalobě se navrhovatelé vyjádřili ke své aktivní legitimaci s tím, že navrhovatel a) je spolkem, jehož členové jsou dotčeni ve svých subjektivních právech, kdy napadeným opatřením obecné povahy došlo k zásahu do jejich práv používat k pravidelným jízdám po celé Praze, tedy i po Praze 8 jízdní kolo a členové prvního navrhovatele pravidelně využívají karlínské ulice, včetně tzv. karlínských cykloobousměrek, přičemž navrhovatel a) práva těchto svých členů opakovaně hájí. Navrhovatel b) je fyzická osoba, která používá k cestám po celé Praze i po Praze 8 jízdní kolo a pravidelně využívá karlínské ulice. Napadené opatření obecné povahy zasahuje nejen do práva navrhovatele b) užívat jízdní

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

kolo a chodit pěšky, ale toto opatření má rovněž nepříznivý vliv na dopravní situaci v okolí jeho bydliště.

10. K podstatě návrhu pak oba navrhovatelé shodně uvedli, že v Karlíně bylo v roce 2012 zavedeno progresivní řešení dopravy, které zahrnovalo jednotnou zónu 30 s výrazně odlišnými okraji pomocí zpomalovacích polštářů, plošnou obousměrnou průjezdností pro cyklisty a zavedení bezpečnostních prvků, které chránily cyklisty i chodce.
11. Přijaté napadené opatření obecné povahy do značné míry kopíruje úpravu opatření obecné povahy ze dne 14. 3. 2017, č. j. MCP8 031020/2017- stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích na území Městské části Praha 8 - oblast 8. 1. Karlín, které bylo zrušeno Městským soudem v Praze rozsudkem ze dne 6. září 2018, č. j. 8 A 113/2017-106 poté, kdy ve věci rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 23. 5. 2018, č. j. 10 As 336/2017- 46.
12. Opatření obecné povahy ze dne 12. 11. 2018, sp. zn. SZ MCP8 187796/ 2018/1, č. j. MCP8 187796/2018, které stanovilo místní úpravu provozu na pozemních komunikacích spočívající v umístění dopravního značení na místních komunikacích II., III. a IV. třídy na vymezeném území Městské části Praha 8, které bylo zrušeno rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 13. března 2019, č. j. 11A 4/2019-40.
13. Opatření obecné povahy - stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích II., III. a IV. třídy - oblast 8.1 Karlín, sp. zn. SZ MCP8 126549/2019/8, č. j. MCP8 171563/2019 ze dne 10. 6. 2019, které bylo zrušeno rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 24. ledna 2020, č. j. 9A 85/2019-254.
14. Navrhovatelé s odkazem na algoritmus přezkumu opatření obecné povahy definovaný Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 29. září 2015, č. j. 1 Ao 1/2005-98 vznesli následující námitky:

A. Překročení zákonem vymezené meze působnosti.

15. Odpůrce je oprávněn vydat opatření podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu, avšak v konkrétním případě vydání opatření obecné povahy v režimu § 77 odst. 1 písm. c) zákona nebylo možné a odpůrce překročil zákonem vymezené meze působnosti.
16. Přechodná úprava provozu na pozemních komunikacích slouží k úpravě provozu na omezenou, předem stanovenou dobu. Důvodem pro tuto omezenou dobu jsou například opravy silnic či budov, konání společenské či sportovní akce nebo jiná přechodná záležitost. Tento důvod z vydaného opatření obecné povahy zřejmý není, proto mělo být vydáno řádné opatření obecné povahy, které garantuje dotčeným subjektům právo vyjádřit se k tomuto návrhu, namísto přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích.

B. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů.

17. S odkazem na § 68 odst. 3 správního řádu, § 173 odst. 1 správního řádu, § 174 odst. 1 správního řádu a rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 16. 2. 2008, č. j. 1Ao 3/2008-136, navrhovatelé konstatovali, že opatření obecné povahy musí obsahovat náležité odůvodnění a to včetně opatření obecné povahy, které je stanoveno na přechodnou dobu, jak je uvedeno v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2020, sp. zn. 10 As 163/2019. Odpůrce byl zejména povinen uvést, proč zvolil formu přechodného opatření obecné povahy, z jakého důvodu zvolil dobu jednoho roku a proč zvolil procesně jednodušší postup podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu. Konkrétní

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

odůvodnění naprosté většiny provedených změn navrhovatelé postrádají, z tohoto důvodu je v napadené opatření obecné povahy podle názoru navrhovatelů nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

C. Rozpor se zákonem

18. Rozpor s hmotným právem navrhovatelé spatřují v porušení následujících právních předpisů a to: Listiny základních práv a svobod, čl. 35 odst. 1. Podpora cyklistické dopravy snižuje závislost uživatelů ulic na automobilové dopravě, čímž je nepřímým naplněním ústavní právo na příznivé životní prostředí. Navrhovatelé soudí, že zejména na klidných ulicích by měla být cyklo- obousměrnost normou. Není nebezpečná a realizuje právo svobody pohybu dle čl. 14 Listiny základních práv a svobod. Osoby, které bydlí nebo pracují v husté městské zástavbě kterou, Karlín bezpochyby je, by měly být v principu srozuměny, že daň za luxus bydlení v centru historického města je to, že parkování stejně jako pohyb automobilem jsou zde výrazně omezeny. Mladší generace, která žije v centrech měst, volí alternativní způsoby přepravy založené na principu sdílení.
19. Pro omezení svobody pohybu je třeba podle odstavce třetího článku 14 Listiny zákonný důvod, který v případě Karlína chybí. Napadené opatření obecné povahy je v rozporu s oběma ustanoveními Listiny. Odpůrce postavil „právo na parkování“ výše, nežli uvedená ústavní práva - právo na svobodu pohybu a právo na příznivé životní prostředí, ačkoliv „právo na parkování“ v právním řádu České republiky zakotveno není.
20. Nezákonnost navrhovatelé spatřují rovněž v porušení § 77 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu, neboť podle tohoto ustanovení nelze vydat opatření obecné povahy na přechodnou dobu s délkou jednoho roku.

D. Nesplnění podmínky přiměřenosti právní regulace.

21. Navrhovatelé namítli nepřiměřené omezení cyklistů s tím, že není dán důvod odstraňovat obousměrnost pro cyklisty z klidných ulic, jako například ulice Pobřežní, Karlínské náměstí (mezi ulicí Peckova a Kollárova), Březinova, Petra Slezáka (západní část) a u Invalidovny (část) a Malého.
22. Zatímco například v západní části ulice Petra Slezáka opatření obecné povahy obousměrnost pro cyklisty zrušilo, ve východní části té samé ulice při identické šířce a identickém způsobu parkování je obousměrný provoz pro jakákoliv vozidla zachován. Obdobně zůstala zachována obousměrnost při zachování podobných průjezdných šířek pro všechna vozidla v ulicích za Poříčskou branou a Jirsíkova, aniž by bylo jakkoliv upraveno parkování v zájmu zajištění širší průjezdné části vozovky mezi parkujícími automobily. Ulice Březinova, Petra Slezáka (západní část), ulice Karlínské náměstí (za kostelem), ulice Malého, ve kterých byly zrušeny cykloobousměrky, mají podobnou průjezdnou šířku jako slepé ulice v Karlíně, kde musí být zachován obousměrný automobilový provoz, pokud je do nich automobilům vjezd vůbec povolen.
23. Jak navrhovatelé dále uvádějí, jednosměrné ulice, kde byla zrušena cykloobousměrka a tedy patrně se zde nevejde automobil a cyklista v protisměru mají průjezdné šířky: Petra Slezáka (západní část) - 3,5 m, Karlínské náměstí za kostelem - 4 m, Březinova - 3,5 m až 3,7 m, Pobřežní - 4 m až 4,4 m, Malého - 3,3 m až 4,3 m, Hybešova - 3,5 m, Na střelnici - 3,6 m, u Invalidovny - 3,6 m. Obousměrné ulice, kde nebylo jakkoliv upraveno parkování a podle opatření obecné povahy se zde patrně vejdou 2 automobily v protisměru, pak jsou: Petra Slezáka (východní část) - 3,5 m, Za Poříčskou branou - 4 m, Jirsíkova - 3,2 m.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

24. Navrhovatelé konstatují, že napadené opatření obecné povahy nepřiměřeně omezuje cyklisty a zakazuje průjezd ulicemi, zatímco v jiných ulicích zachovává obdobnou průjezdnou šířku v obousměrných komunikacích pro všechny dopravní prostředky, včetně automobilů.
25. Napadené opatření obecné povahy, podle tvrzení navrhovatelů značně omezuje také chodce. S odkazem na znění § 54 odst. 1 zákona o silničním provozu navrhovatelé konstatují, že pokud chodec, který jde ulicí Urxova po chodníku po jejím západním chodníku a hodlá přejít do parku na Lyčkově náměstí, nesmí přijít ulici Křižíkova, ale musí dojít po ulici Křižíkova k přechodu pro chodce vzdáleného asi 40 m a teprve následně se vrátit zpět do parku na Lyčkově náměstí místo toho, aby pouze přešel ulici o asi 70 m kratší vzdálenost. Obdobné problémy působí i chybějící přechod na křižovatce Křižíkova - Kollárová, který zbytečně nutí chodce přecházet přes 3 přechody, má-li se dostat ze severovýchodní části Karlínské náměstí na jeho jihozápadní část. Dalším příkladem neproporcionálního omezení chodců je to, že zatímco automobilová doprava ve směru od ulice Husitská může přímo pokračovat z ulice Prvního pluku do ulice Pernerova, chodci jdoucí z ulice Husitská musí začátek Pernerově ulice složitě obcházet přes světelnou křižovatku a vracet se ulicí Malého, což představuje značnou překážku pro komfortní pohyb chodců ze Žižkova do Pernerovy. Chodci by tak byli méně omezováni, pokud by bylo odstraněno parkování z chodníků a zavedena prostupnost pro cyklisty v obou směrech bez výjimky.
26. Za neproporcionální a neodůvodněné navrhovatelé označují rovněž odstranění některých bezpečnostních prvků, konkrétně zpomalovacích kruhových polštářů u vjezdu do zóny 30, které byly zavedeny v roce 2012. Odstranění těchto bezpečnostních opatření přispívá k vyššímu ignorování zóny 30 a menšímu vnímání cyklistů, zvyšuje nebezpečnost minimálně pro osoby, které se v zóně pohybují na kole. Obdobně neodůvodněné je odstranění optických zpomalovacích pruhů v Pernerově ulici, jejichž smyslem bylo upozornit řidiče na přednost zprava v celé zóně de facto i na omezení rychlosti na 30 km v hodině.
27. Neproporcionalita je umocněna tím, že zatímco na křižovatce Tháмова/Pernerova zůstaly zpomalovací pruhy zachovány, na křižovatce Kollárová/Pernerova nebo Jirsíkova/Pernerova/Malého byly odstraněny. Důvod není zřejmý ani z textové ani z grafické části opatření obecné povahy.
28. Aby opatření obecné povahy naplnilo požadavek proporcionality, musel by správní orgán dojít k jednomu ze závěrů: buď přeorganizovat parkování ve slepých obousměrných ulicích tak, aby průjezdná šířka pro automobily byla výrazně větší a současně byl umožněn komfortní pohyb po chodnících pro chodce, tzn. ve většině případů zredukovat počty parkujících automobilů, anebo umožnit plošnou obousměrnost pro cyklisty ve všech ulicích, které jsou jednosměrné pro automobily.
29. Ve vyjádření k podanému návrhu odpůrce uvedl, že zásadním důvodem přijetí přechodného opatření obecné povahy byly námitky systémové podjatosti správního orgánu uvedené v připomínkách k veřejné vyhlášce - Oznámení o návrhu opatření obecné povahy pro stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích a výzva k uplatnění připomínek nebo námitek, ze dne 3. 6. 2020, č. j. MCP8 152551/2020.
30. Jak uvedl, odpůrce vydal veřejnou vyhlášku - Oznámení o návrhu opatření obecné povahy pro stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích a výzva k uplatnění připomínek nebo námitek ze dne 3. 6. 2020, navrhovatelé podali k odpůrci řadu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

připomínek a námitek, zásadní byla námitka systémové podjatosti zdejšího silničního správního úřadu, bývalého starosty R. P. a uvolněného radního T. S., na základě této skutečnosti odpůrce postoupil spis s připomínkami nadřízenému správnímu orgánu. Z důvodu zachování kontinuity dopravního značení odpůrce vydal napadené přechodné opatření obecné povahy s platností od 1. 8. 2020 do 31. 7. 2021; důvodem této lhůty, je že odpůrce nemůže přesně předjímat, kdy a jak o připomínkách systémové podjatosti rozhodne nadřízený správní orgán. Po vydání rozhodnutí nadřízeného správního orgánu dojde k přijetí řádného opatření obecné povahy, neboť přechodné opatření obecné povahy nezrušilo připravované opatření obecné povahy. Pokud jde o odůvodnění přechodného opatření obecné povahy, odkazuje odpůrce na veřejnou vyhlášku - Oznámení o návrhu opatření obecné povahy pro stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích ze dne 3. 6. 2020, které obsahuje rozsáhlé odůvodnění.

31. V replice k podanému vyjádření navrhovatelé konstatovali, že řádné odůvodnění musí obsahovat každé opatření obecné povahy i napadené opatření, které bylo přijato na přechodnou dobu. Nadto odkaz na návrh opatření obecné povahy, jak je odpůrce učinil, není případný, neboť tento návrh byl odstraněn z elektronické úřední desky odpůrce v měsíci červnu 2020.
32. Navrhovatelé dále namítli, že snahou odpůrce není konzervovat aktuální stav vyznačený v terénu až do právní moci opatření obecné povahy vydaného řádně, ale jedinou snahou odpůrce je za každou cenu zvýšit kapacitu pouličního parkování bez ohledu na řádné vypořádání připomínek veřejnosti, včetně osob, které využívají k dopravě po Karlíně jízdní kolo. Na přelomu srpna a září 2020 došlo k odstranění cykloobousměrky v ulicích Hybešova a vytvoření nových parkovacích míst. Odpůrce i nadále instaluje a odstraňuje značky, které umožňují navýšit kapacitu parkování na úkor osob, které se pohybují po Karlíně na jízdním kole, aniž by tyto změny řádně s veřejností projednal. Navrhovatelé trvali na tom, aby soud napadené opatření obecné povahy zrušil.

II. Posouzení žaloby

33. Městský soud v Praze (dále též jen jako městský soud) v souladu s § 101d odst. 1 s.ř.s. rozhodl ve věci, jsa vázán rozsahem a důvody návrhu. K problematice řízení a rozhodnutí o zrušení opatření obecné povahy městský soud v první řadě odkazuje na stěžejní judikaturu Nejvyššího správního soudu, zejména rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98 a rozsudek ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74.
34. Jak se podává z prvně uvedeného rozsudku, „*algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy (§ 101d odst. 1 a 2 s. ř. s.) spočívá v pěti krocích; za první, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání ultra vires); za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium); za páté, v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.*“
35. Vedle postupu soudního přezkumu ukládá judikatura Nejvyššího správního soudu (např. rozsudky ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 3/2007 - 73, nebo ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008 - 88) i Ústavního soudu, krajským soudům jistou míru zdrženlivosti. V nálezu ze

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

dne 22. 5. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 30/06 Ústavní soud vyslovil, že do sféry samostatné působnosti obce regulovatelné obecně závaznými vyhláškami ve smyslu ústavním pořádkem garantované územní samosprávy spadají záležitosti, které jsou převážně místního nebo regionálního dopadu a jejichž úprava je v zájmu obce a jejích občanů. Přiměřeně pak lze uvedené závěry vztáhnout též na vydání opatření obecné povahy v těch situacích, kdy jsou vydávány v samostatné působnosti obce.

36. Vydání opatření obecné povahy je výkonem veřejné moci, současně jde však o výkon samostatné působnosti, tedy ústavně zaručeného práva na samosprávu. Opatření obecné povahy tedy 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.
37. Z uvedeného vyplývá, že přezkum vydaného opatření obecné povahy je třeba přísně podřídít algoritmu vytýčenému Nejvyšším správním soudem, a to pouze v rozsahu podaného návrhu.
38. Pokud jde o procesní postavení navrhovatelů – jejich procesní legitimaci, tedy oprávnění podat návrh, nikoli aktivní neboli věcnou legitimaci, tedy oprávněnost návrhu (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 – 56), nemá městský soud pochyb o tom, že oběma navrhovatelům svědčí.
39. Judikatura Ústavního jednoznačně konstatuje, že „v demokratickém právním státě je životní prostředí hodnotou, jejíž ochrana má být realizována za aktivní participace všech složek občanské společnosti, včetně občanských sdružení a nevládních organizací, které mají povahu právnických osob. Diskurs v rámci otevřené společnosti, realizovaný případně též právními prostředky a v řízení před soudy, je pak účinnou zárukou ochrany přírodního bohatství státu (čl. 7 Ústavy)“ (usnesení ze dne 28. 6. 2005 sp. zn. I. ÚS 486/04). V dalších rozhodnutích se Ústavní soud přihlásil k postulátu interpretace vnitrostátních norem, dotýkajících se životního prostředí, v souladu s Aarhuskou úmluvou. Kromě nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/07, tak učinil též v nálezu sp. zn. IV. ÚS 2239/07, podle něhož má výklad konformní s Aarhuskou úmluvou v případě interpretačních alternativ přednost, nověji se pak toto otázkou zabýval v nálezu citovaném navrhovatelem ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14.
40. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2017, čj. 3 As 126/2016-38, „věcná legitimace navrhovatele ke zrušení opatření obecné povahy se pak zakládá na podmínce oprávněnosti tvrzení, že byl na svých právech tímto opatřením zkrácen. Navrhovatel musí tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena a těmto tvrzením musí soud následně přisvědčit. Tyto závěry jsou alfa a omega posouzení aktivní věcné legitimace navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (k tomu srov. nálezy Ústavního soudu I. ÚS 59/14). Věcná legitimace chybí nejen tehdy, jsou-li konkrétní tvrzení navrhovatele nedůvodná, ale i v případech, kdy mezi namítaným

porušením procesních předpisů při vydání opatření obecné povahy a dotčením na subjektivních hmotných právech navrhovatele nelze nalézt žádnou souvislost.“

41. Navrhovatel a) je spolkem sdružujícím občany bydlící v Karlíně jeho členové využívali cyklobousměrky při jízdě na kole, odpůrce b) zde sám bydlí a na kole se pohybuje, městský soud posoudil otázku procesní legitimace navrhovatelů s ohledem na závěry, ke kterým v obdobné věci zcela identických účastníků došly Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 5. 2018, č. j. 10As 336/2017 – 46 a Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 6. 9. 2018, č. j. 8A 113/2017 – 106, který právní závěry formulované Nejvyšším správním soudem převzal. Předmětem přezkumu v řízení vedeném pod sp. zn. 8A 113/2017 byla opatření obecné povahy 2016 a 2017. Ke stejnému závěru – pokud jde o procesní legitimaci navrhovatelů – dospěl ostatně městský soud i v řízení vedeném pod sp. zn. 11A 4/2019, kde předmětem přezkumu bylo opatření obecné povahy 2018 a v řízení vedeném pod sp. zn. 9A 85/2019. Ani v projednávané věci neshledal soud jediný důvod, pro který by se od právního názoru zastávaného Nejvyšším správním soudem, pokud jde o otázku procesní legitimace navrhovatelů, měl odchýlovat.
42. Samotnou pravomoc odpůrce opatření obecné povahy vydat navrhovatelé nezpochybňují.
43. Pokud jde o postup odpůrce *ultra vires* a s ním související přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem, dospěl městský soud k závěru, že je důvodná a to ve spojení s námitkou absentujícího odůvodnění.
44. Jak sám odpůrce vysvětlil, vydal opatření obecné povahy na přechodnou dobu, postupem podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o provozu na pozemní komunikaci, neboť zamýšlené opatření obecné povahy nebylo možno vydat, pro množství námitek, které navrhovatelé podali v souvislosti u uveřejněním oznámení o návrhu opatření obecné povahy pro stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích ze dne 3. 6. 2020. Tato skutečnost je jediným zdůvodněním napadeného opatření obecné povahy.
45. Podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu, *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.*
46. Podle § 77 odst. 5 zákona, *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 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.*
47. Z citovaného zákonného ustanovení je zřejmé, že v případě místní úpravy provozu je správní orgán povinen návrh opatření obecné povahy na stanovení místní úpravy provozu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

s odůvodněním po projednání s dotčenými orgány doručit veřejnou vyhláškou podle § 25 správního řádu, kterou vyvěsí na své úřední desce. K návrhu opatření obecné povahy může kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, uplatnit u správního orgánu písemné připomínky nebo na veřejném projednání ústní připomínky. Správní orgán je povinen se připomínkami zabývat jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění [více viz BUŠTA, Pavel, Jan KNĚŽÍNEK a Antonín SEIDL. *Zákon o silničním provozu: Komentář* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2020-10-21]. ASPI_ID KO361_2000CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.]

48. Jak dále uvádí komentářová literatura: „*v případě řízení o opatření obecné povahy, jímž se stanoví **přechodná úprava provozu** (pozn. zvýrazněno soudem) na pozemních komunikacích, platí některé zásadní odlišnosti, jež jsou dány především snahou co nejvíce urychlit jeho vydání. Nejde-li o případy hrozícího nebezpečí z prodlení, musí být i návrh na stanovení přechodné úpravy provozu projednán s dotčenými orgány. Naopak zde ale platí, že návrh opatření obecné povahy se v tomto případě nedoručuje veřejnou vyhláškou ani se nevyzývají dotčené osoby k uplatnění připomínek. Po skončení projednávání s dotčeným orgánem se přistoupí rovnou k vydání opatření obecné povahy, které **musí i v tomto případě obsahovat odůvodnění**. Opatření se stejně jako v případě místní úpravy zveřejní na úřední desce správního orgánu, který je vydává, a dále na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž zastavěného území se opatření přímo týká, nebo může-li stanovením dojít ke zvýšení hustoty provozu v zastavěném území dotčené obce. Proti opatření obecné povahy nelze podat opravný prostředek. V případě přechodné úpravy nabývá opatření účinnosti již pátým dnem po jeho zveřejnění, pokud v důsledku hrozící vážné újmy nebude jeho účinnost stanovena dřívějším datem, nejdříve však dnem zveřejnění.*“
49. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, „*je nutno uvést i v odůvodnění opatření obecné povahy důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (§ 68 odst. 3 a § 174 odst. 1 správního řádu z roku 2004). Nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje jeho nepřezkoumatelnost*“
50. V rozsudku ze dne 21. 2. 2018, č. j. 3 A 178/2017 – 48, uvedl Městský soud v Praze následující: „*městský soud v první řadě dospěl k závěru, že OOP nebylo vydáno způsobem stanoveným zákonem. Skutečnost, že odpůrce měl zřejmě na mysli je vydat v jakémsi zkráceném procesu podle ust. § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu musí vyplývat přímo z OOP a nelze ji „dohnat“ až ve vyjádření odpůrce k návrhu na zrušení OOP. Jinak totiž mělo proběhnout standardní řízení při vydávání OOP předvídané zejména v ust. § 171 až 174 správního řádu včetně možnosti podání připomínek či námitek ve smyslu ust. § 172 odst. 4 a 5 správního řádu. Je věcí odpůrce, zda bude procesně postupovat při stanovení přechodné úpravy provozu na místní komunikaci tak, jak mu umožňuje „zkrácené řízení“ ve smyslu ust. § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu, pak ale musí takový postup jasně a zřetelně deklarovat. Vynechání odkazu na citované ustanovení § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu proto městský soud nehodnotí jen jako běžné formální pochybení, nýbrž jako zásadní procesní pochybení. Nepostupuje-li právní úřad podle citovaného ustanovení, které představuje „lex specialis“ k obecné úpravě vydávání OOP, pak musí zaručit postup podle (mimo jiné) ust. § 172 správního řádu včetně respektování možnosti podání připomínek a námitek podle odstavců 4 a 5 tohoto ustanovení. Navrhovatel, který je právníčkou osobou, byl legitimován k podání návrhu na zahájení řízení, neboť namítá zkrácení svých práv ve smyslu ust. § 101a odst. 1 s. ř. s.; jak vyplývá ze správního*

spisu i podání obou účastníků ke zkrácení práv procesně právní povahy, přinejmenším pro nemožnost vyjádřit se a podat připomínky podle výše citovaného ustanovení § 172 odst. 4 správního řádu skutečně došlo, neboť z vlastního znění OOP nevyplývá, že správní úřad postupoval podle ust. § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu. Z textu OOP, resp. z jeho odůvodnění pod písm. e) není patrné, zda doba zde vymezená je dobou vlastní přechodné úpravy, anebo jde o dobu, v jejímž rozpětí navrhovatel přistoupí technicky k realizaci umístění přechodného dopravního značení. Tato pochybnost městského soudu vyplývající z textu OOP a předloženého správního spisu nebyla přesvědčivě vyvrácena ani při jednání před soudem.“

51. Městský soud neshledává důvod, pro který by bylo namístě odchytil se od nosných důvodů citovaného rozsudku.
52. V odůvodnění napadeného opatření obecné povahy odpůrce vysvětlil procesní postup, kdy přijetím úpravy provozu jako přechodné se vyhnul povinnosti doručit návrh opatření veřejnou vyhláškou a projednat připomínky dotčených subjektů, za situace, kdy námitky navrhovatelů, brání rychlému přijetí opatření obecné povahy ze dne 3. 6. 2020, jehož návrh odpůrce řádně uveřejnil.
53. Uvedený postup míří proti podstatě zákonné úpravy, která primárně počítá s tím, že k návrhu opatření obecné povahy může kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, uplatnit u správního orgánu připomínky.
54. Pokud se odpůrce dovolává rozsudku zdejšího soudu ze dne 24. 1. 2020, č. j. 9A 85/2019-254 a ve svém vyjádření k podanému návrhu uvádí, že přijetí opatření obecné povahy bylo nezbytné pro zachování kontinuity úpravy provozu na pozemních komunikacích, nelze tím nedostatečné odůvodnění zhojit.
55. Právě věcné, nikoli procedurální okolnosti, pro které odpůrce zvolil přechodnou úpravu provozu na dotčených komunikacích, vysvětlení, z jakého důvodu byla zvolena právě doba od 1. 8. 2020 do 31. 7. 2021 a dopad přijatého opatření obecné povahy do práv dotčených subjektů jsou nezbytnou podmínkou jeho odůvodnění.
56. Městský soud v Praze konstatuje, že přijaté opatření obecné povahy je nepřezkoumatelné a odpůrce svým postupem zasáhl do subjektivních práv navrhovatelů, konkrétně do práva uplatnit u správního orgánu připomínky k navrhovanému opatření, přičemž pro absenci odůvodnění, nelze učinit závěr, že tento zásah je souladný s citovaným § 77 odst. 5, věta poslední zákona o silničním provozu.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

57. Nepřezkoumatelnost napadeného opatření obecné povahy brání městskému soudu, aby se zabýval dalšími námitkami, které navrhovatelé vznesli, zejména rozpor s hmotným právem a přiměřenost právní regulace.
58. Podle § 101d odst. 2 s.r.s. Městský soud v Praze Opatření obecné povahy stanovení přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích spočívající v umístění dopravního značení na místních komunikacích II., III., a IV. třídy – Projekt zóny placeného stání – Projekt dopravního značení - Oblast 8.1 ze dne 22. 7. 2020, sp. zn. MCP8 152551/2020/8, č. j. MCP8 196861/2020, zrušil a to počínaje právní mocí tohoto rozsudku. Městský soud v Praze má za to, že úprava provozu na pozemních komunikacích může být bez větších obtíží realizována podle úpravy dosavadní a k její případné změně může dojít přijetím

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

opatření obecné povahy na základě již uveřejněného návrhu ze dne 3. 6. 2020, ohledně které proběhne standardní správní řízení.

59. O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s.ř.s. ve věci úspěšným navrhovatelům přiznal právo na náhradu nákladů řízení.
60. Podle § 12 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), (dále jen „vyhláška“), *jde-li o společné úkony při zastupování nebo obhajobě dvou nebo více osob, náleží advokátovi za každou takto zastupovanou nebo obhajovanou osobu mimosmluvní odměna snižena o 20 %.*
61. Podle § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky z tarifní hodnoty 50 000 Kč, činí výše odměny 3 100 Kč, po snížení o 20% jde o částku 2 480 Kč.
62. Náklady řízení navrhovatelů představují zaplacený soudní poplatek 5 000 Kč, odměnu za právní zastoupení a to za dva úkony právní služby převzetí věci podle § 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky, písemné podání ve věci podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky, dále 2 x náhrada paušálních výdajů podle § 13 odst. 4 vyhlášky 300 Kč a 21 % DPH. Náklady každého z odpůrců činí 11 727,60 Kč.

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 nejbližze 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 22. října 2020

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

