



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudkyň JUDr. Naděždy Řehákové a Mgr. Ing. Silvie Svobodové v právní věci

navrhovatele: **Z. U.,**
bytem X
zastoupen Mgr. Štěpánem Holubem, advokátem
se sídlem Za Poříčskou bránou 21/365, Praha 8

proti
odpůrci: **Úřad městské části Praha 17**
se sídlem Žalanského 291/12b, Praha 6 - Řepy

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy ze dne 9. 9. 2021 č. j. ÚMČP17 014261/2021/ŽPD/Ta, sp. zn. S-ÚMČP17 004102/2021/17 - stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích Hostivická, Ke Zličínu v k. ú. Sobín a NN 186, NN 4595 v k. ú. Zličín,

takto:

- I. Opatření obecné povahy ze dne 9. 9. 2021 č. j. ÚMČP17 014261/2021/ŽPD/Ta, sp. zn. S-ÚMČP17 004102/2021/17 - stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích Hostivická, Ke Zličínu v katastrálním území Sobín a NN186, NN4595 v katastrálním území Zličín, se zrušuje devadesátým dnem od právní moci tohoto rozsudku.
- II. Odpůrce je povinen zaplatit navrhovateli náhradu nákladů řízení ve výši 17 342,- Kč do jednoho měsíce od právní moci rozsudku k rukám zástupce navrhovatele Mgr. Štěpána Holuba, advokáta.

Odůvodnění:

I. Stručné vymezení věci.

1. Navrhovatel se podaným návrhem domáhal přezkoumání v záhlaví uvedeného opatření obecné povahy, které odpůrce vydal podle ustanovení § 77 odst. 1 písm. c), odst. 5 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (dále jen „zákon o silničním provozu“), a podle vyhlášky č. 294/2015, kterou se provádí zákon o provozu na pozemních komunikacích platném znění (dále jen „vyhláška“), jímž se „stanovuje místní úprava provozu na pozemních komunikacích Hostivická, Ke Zličínu v k. ú. Sobín a NN 186, NN 4595 v k. ú. Zličín s rozsahem: umístění svislých dopravních značek IS 20, zmenšená)“ návěst před křižovatkou pro cyklisty „C 9a“ stezka pro chodce a cyklisty společná „C 9b“ konec stezky pro chodce a cyklisty společné“, IS 21a „směrová tabulka pro cyklisty“, E13 „text nebo symbol“, text: MIMO PLUS symbol č. 217 „jízdní kolo“, A7b „zpomalovací práh“, IP5 „doporučená rychlost“ (30 Km/h), IP 6 „přechod pro chodce“, IP7 „přejezd pro cyklisty“, vyznačení vodorovných dopravních značek V8c „sdružený přechod pro chodce a přejezd pro cyklisty“, P4 „dej přednost v jízdě“ a umístění dopravního zařízení „litinový sloupek s reflexním páskem“, „zpomalovací polštáře 30 Km/h“. Dále bude odstraněno stávající svislé dopravní značení IS19 „směrová tabule pro cyklisty (přímo, vlevo, vpravo)“, C10a „stezka pro chodce a cyklisty dělená“, C10b „konec stezky pro chodce a cyklisty dělené“, B1 „zákaz vjezdu všech vozidel v obou směrech“ a B11 „zákaz vjezdu všech motorových vozidel“, vše podle schválených a ověřených situací které jsou nedílnou součástí tohoto stanovení úpravy dopravního značení cyklotrasy A15, číslo akce 1560, s odůvodněním: Nové vyznačení cyklotrasy A15 v úseku Zličín – Sobín, termín: po nabytí účinnosti tohoto opatření obecné povahy, platnost: trvale, resp. do doby rozhodnutí o změně či zrušení tohoto opatření obecné povahy, při stanovení zde uvedených podmínek (a dále též „napadené OOP“).
2. Z odůvodnění napadeného OOP vyplynulo, že jeho předmětem je nové vyznačení cyklotrasy A15 mezi Zličínem a Sobínem a řešení jejího křížení s účelovou komunikací NN4595 z důvodu zvýšení bezpečnosti. Řízení o návrhu OOP bylo podle § 171 a následující Část šestá zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) zahájeno na základě žádosti Syrový – Dopravní ateliér s. r. o. IČO 08531731, zastupujícího investora a zadavatele společnost Technická správa komunikací hl. m. Prahy a. s. IČO 03447286 (dále jen „žadatel“), a vlastního posouzení dopravní situace na místě samém. Odpůrce projednal návrh OOP s dotčeným orgánem státní správy- Policií České republiky, Krajské ředitelství Policie hl. m. Prahy, odbor služby dopravní policie, oddělení dopravního inženýrství, která vydala souhlasné stanovisko dne 29. 6. 2021 č. j. KRPA-167721-1/ČJ-2021-0000DŽ. V odůvodnění OOP odpůrce vymezil cíl předmětné úpravy, právní rámec procesu stanovování dopravního značení s tím, že k podanému návrhu OOP ze dne 7. 4. 2021 (dále též „původní návrh“) podaly dotčené osoby námitky a připomínky, kterým částečně vyhověl. Na základě toho žadatel upravil návrh dopravního značení, který odpůrce předložil k novému projednání jako návrh opatření obecné povahy ze dne 30. 6. 2021 č. j. ÚMČP17 010881/2021/ŽPD/Ta (dále též „upravený návrh OOP“).
3. Námitky a připomínky uplatněné proti původnímu návrhu vznesl dle § 172 odst. 5 správního řádu Magistrát hl. m. Prahy, odbor dopravy, oddělení rozvoje dopravy (dále též „MHMP“) dne 26. 4. 2021, pod č. j. ÚMČP17 006505/2021 (dále též „námitka MHMP“),

dále Městská část Praha – Zličín dne 29. 4. 2021, pod č. j. ÚMČP17 006974/2021 (dále též „námitka Městské části Praha – Zličín“). Podle § 172 odst. 4 správního řádu pak uplatnil písemnou připomínku navrhovatel dne 25. 4. 2021, pod č. j. ÚMČP17 006590/2021. Vyjma připomínky navrhovatele vypořádal tyto námitky odpůrce na str. 4 až 6 OOP.

4. Proti upravenému návrhu uplatnil podle § 172 odst. 5 správního řádu námitky pan J. L. dne 13. 8. 2021, pod č. j. ÚMČP17 013075/2021, vlastníkem nemovitostí zapsaných na LVX pro k. ú. Zličín, mj. a jediného objektu č. p. X na komunikaci, kterou přetíná cyklostezka (dále též „námitka J. L.“), dále Městská část Praha-Zličín dne 20. 7. 2021, pod č. j. ÚMČP17 011771/2021 (dále též „námitka č. 2 Městské části Praha – Zličín“), a podle § 172 odst. 4 správního řádu navrhovatel písemnými připomínkami ze dne 7. 7. 2021, pod č. j. ÚMČP17 011192/2021, a ze dne 13. 8. 2021, pod č. j. ÚMČP17 011192/2021. Tyto námitky a připomínky proti upravenému návrhu, včetně všech připomínek navrhovatele, vypořádal odpůrce na str. 7 až 10 OOP.

II. Obsah návrhu.

5. Navrhovatel předně uvedl argumentaci ke své aktivní legitimaci. K tomu poukázal na zákonná ustanovení zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen s. ř. s.) a správního řádu, a tvrdil, že byl OOP zkrácen na svých právech využívat jízdní kolo jako jeden ze způsobů osobní dopravy po městě s tím, že na kole jezdí pravidelně, využívá ho pro každodenní dopravu do práce, na nákupy a za volným časem. Místní úprava o provozu stanovená napadeným OOP, spočívající mimo jiné ve stanovení přednosti v jízdě pro vozidla na komunikaci NN 4595 křižující cyklotrasu, a umístění sloupku na cyklotrasu před křížením s komunikací NN 4595, pro něj představuje nepřiměřený zásah do práva na svobodu pohybu, zásah do práva na ochranu zdraví a zásah do práva na respektování soukromého života a vlastního sebeurčení.
6. Konkrétně jej OOP omezuje při využívání jízdního kola při rekreačních cestách do oblasti na Prahy – Západ a do Středočeského kraje vůbec, a to v případech, kdy využívá cyklotrasu A15 při přesunu mezi Zličínem a Sobínem, a při pohybu v rámci správního obvodu Prahy 17. Navrhovatel má přitom bydliště na území Prahy a aktivně využívá cyklotrasy po celé Praze. K tomu poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 23. 5. 2018 č. j. 10 As 336/2017-46 bod 22, kde se k otázce aktivní legitimace uvádí *„Kasační stížnost správně uvádí, že Praha je „provázaný sídelní útvar“. Proto lpění na tom, aby snad někteří (nebo všichni?) členové stěžovatele a) byli z Prahy 8, je nesmyslné. Jak vysvětluje Ústavní soud v nálezu I. ÚS 59/14: „Tak kupříkladu založí-li občané žijící v určitém městě nebo jeho městské části spolek k ochraně svých zájmů a územní plán by měl zasáhnout do rekreační zóny, v níž jsou zvyklí trávit svůj volný čas, pak připadá v úvahu přiznat spolku aktivní legitimaci bez ohledu na detaily vymezení jeho předmětu činnosti“ (bod 25)“*. Podle navrhovatele tak jeho aktivní legitimace je dána a není o její existenci pochyb.
7. Námitky proti napadenému OOP uplatnil ve smyslu algoritmu přezkumu opatření obecné povahy dle rozsudku NSS ze dne 29. 9. 2005 č. j. 1 Ao 1/2005-98.
8. První dva kroky algoritmu (*přezkum pravomoci správního orgánu vydat OOP a přezkum, zda správní orgán při jeho vydávání nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti – nejednal ultra vires*) navrhovatel nenapadal.

9. Brojil ale proti procesnímu postupu při vydání napadeného OOP ve třetím kroku algoritmu, *zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem*. K tomu poukázal na ustanovení § 68 odst. 3 a § 174 odst. 1 správního řádu, rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2008 č. j. 1 Ao 3/2008-136, a tvrdil, že je napadené OOP nedostatečně odůvodněné. Odpůrce totiž v OOP uvádí, že pro jeho vydání svědčí důležitý veřejný zájem, „spočívající v „rozvoji sítě dobíjecích stanic pro elektromobily, což hodnotí správní orgán v následujícím odstavci“. Přitom je zřejmé, že OOP se vůbec netýká rozvoje sítě dobíjecích stanic pro elektromobily, tento pojem se nikde jinde v textu OOP ani jeho odůvodnění nevyskytuje. Odůvodnění je tak zcela zjevně nesmyslné a nepřezkoumatelné.
10. Dále v textu odůvodnění odpůrce pouze blíže rozvádí popis nového dopravního značení a uvádí, že se jedná o „...zvýšení bezpečnosti chodců a cyklistů při překonávání účelové komunikace NN4595 ...“, aniž by se podrobněji zabýval posouzením, jak daná úprava přispěje ke zvýšení bezpečnosti osob.
11. Konkrétně navrhovatel tvrdil, že se odpůrce nevypořádal s jeho připomínkami. K tomu poukázal na rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2010 č. j. 4 Ao 5/2010-48 a konstatoval, že ve své připomínce žádal o změnu přednosti na křižení komunikací Mistršínská a NN4595 tak, aby značka P4 „Dej přednost v jízdě“ byla osazena na příjezd ke křižovatce na účelovou komunikaci NN4595 a navrhl místní komunikaci Hostivická, Ke Zličínu a NN186 ponechat bez značky nebo osadit značkou P2 „Hlavní pozemní komunikace“. K tomu, aby se vysoce frekventovaná místní komunikace (cyklotrasa) stala hlavní pozemní komunikací a účelová komunikace NN4595 komunikací vedlejší, se odpůrce vůbec nevyjádřil.
12. Dále navrhl zlepšit v místě přehlednost instalováním dopravního zrcadla. Namítal, že argument odpůrce, týkající se omezené schopnosti odrazového zrcadla poskytovat výhled v každém okamžiku, nemůže obstát, neboť takové omezení se týká de facto všech dopravních odrazových zrcadel. Pokud je případné odrazové zrcadlo ohroženo vandalizmem, nevypořádal se odpůrce s nabízející otázkou, zda se nemůže stát terčem vandalizmu i dopravní značení, jehož osazení předvídá OOP, včetně dopravních zařízení - sloupků, a tím v daný okamžik výrazně ohrozit bezpečnost provozu.
13. Dále poukázal na normu ČSN 73 6110 kapitola 8.1.2., z níž citoval. Dle navrhovatele je provoz po cyklotrase nepoměrně vyšší než po místní komunikaci NN4595 podél Pražského okruhu, vedoucí k jediné obydlené nemovitosti. Pokud na Mistršínské (cyklotrase) budou umístěny sloupky uprostřed jízdního pruhu, cyklisté přijíždějící po Mistršínské budou věnovat pozornost vyhýbání se těmto sloupkům a ostatním chodcům a cyklistům. Není ale vhodné požadovat a očekávat, aby se cyklisté ve stejný okamžik plně věnovali sledování pohybu vozidel po NN4595, kterým by měli dát přednost.
14. Řešení navrhované OOP také dle navrhovatele není v souladu s ČSN 73 6110 a STP 179 (Technické podmínky) proto, že zhoršuje prostupnost území, nezohledňuje intenzitu dopravy, kdy po cyklotrase projede a projde řádově více osob, než po komunikaci souběžné s Pražským okruhem.
15. Sám odpůrce k uvedené připomínce uvedl, že doporučení ČSN 73 6110 nejsou v tomto směru závazným předpisem, a že je vždy nutné posuzovat dopravní situaci na místě samém, a to zejména z hlediska bezpečnosti a v tomto případě s ohledem na zranitelné účastníky provozu, navrhované řešení místní dopravy provozu považuje za opodstatněné zejména z důvodu zhoršených rozhledových poměrů řidičů, kteří přijíždějí ve směru od

ulice Hrozenkovská. Toto své vyjádření dle navrhovatele odpůrce ale dále nijak nekonkretizoval, ani nepředložil úvahy, které jej k takovému závěru vedly.

16. Navrhovatel shrnul, že jeho připomínky byly po věcné stránce vypořádány zcela nedostatečně, což činí odůvodnění, a tím celé OOP, nesrozumitelné a proto nepřezkoumatelné. Podklady pro vydání OOP, úvahy, kterými se odpůrce řídil při hodnocení a při výkladu právních předpisů, stejně jako informace o tom, jak se odpůrce vypořádal s návrhy a připomínkami navrhovatele, jsou podle navrhovatele naprosto nedostatečné.
17. Napadené OOP tak ve třetím kroku algoritmu soudního přezkumu zcela selhalo. Nad rámec uvedeného konstatoval, že samotné členění a logická nenávaznost jednotlivých pasáží OOP z něj činí nepřehledný dokument.
18. Ke čtvrtému kroku algoritmu přezkumu OOP (*přezkumu OOP z hlediska rozporu se zákonem - materiální kritérium*) navrhovatel poukázal na čl. 14 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a tvrdil, že zejména v případě křížení velmi nízké frekventované místní komunikace a vysoce frekventované cyklotrasy by měla být přednost chodců a cyklistů normou, neboť se tím realizuje právo svobody pohybu. Pro omezení této svobody je třeba mít podle čl. 14 odst. 3 Listiny zákonný důvod, který v tomto případě chybí. V tom se shoduje i s MHMP, který ve své odůvodněné námitce proti OOP rovněž navrhl stanovit přednost v jízdě pro cyklisty, zejména s ohledem na rozdílnou intenzitu provozu na obou komunikacích. Tím, že odpůrce stanovil cyklistům povinnost dávat přednost projíždějícím vozidlům na místě, kde je nepochybně větší frekvence procházejících chodců a projíždějících cyklistů než projíždějících vozidel, výrazně omezil výše uvedené ústavní právo na svobodu pohybu.
19. K porušení norem hmotného práva navrhovatel tvrdil rozpor OOP s ČSN 73 6110 a TP s tím, že odpůrce jeho argumentaci v tomto směru odmítl pouze obecně, ačkoli na straně dvě napadeného OOP v sekci „Další podmínky“, bod 1. přímo odkazuje na použití technických norem ČSN při technické realizaci OOP. Podle navrhovatele se měl odpůrce těmito technickými předpisy, kterými navrhovatel uplatnil ve své připomínce, v odůvodnění OOP minimálně argumentačně vyrovnat. Zejména měl odpůrce uvést, z jakého důvodu nepoužil princip uvedený v bodě 8.1.2. ČSN 73 6110, týkající se pořadí důležitosti účastníků provozu, který zakládá hierarchii účastníků provozu. Z této pasáže ČSN 73 6110 navrhovatel citoval.
20. Podle navrhovatele tak OOP selhává i ve čtvrtém kroku algoritmu.
21. K pátému kroku algoritmu (*přezkum OOP z hlediska jeho proporcionality - kritérium přiměřenosti právní regulace*) navrhovatel poukázal na judikaturu NSS, zejména na shora zmíněný rozsudek ve věci sp. zn. 1 Ao 1/2005, a dále na rozsudek ze dne 26. 5. 2016 č. j. 7 As 39/2016-47, jakož i na rozsudek ze dne 23. 5. 2018 č. j. 10 As 336/2017-46, bod 41, kde se uvádí „Při posuzování jeho přiměřenosti je třeba postupně zkoumat vhodnost opatření obecné povahy, jeho potřebnost, naplnění požadavku minimalizace zásahů do práv adresátů (zda nelze cíle dosáhnout jinou mírnější regulací) a nakonec otázku, zda je jeho následek přiměřený sledovanému cíli“.
22. Navrhovatel poukázal na to, že proporcionalitu je třeba hodnotit podle kritéria v hodnosti, potřebnosti, minimalizaci zásahu a proporcionality v užším smyslu. Ke kritériu vhodnosti (zda OOP umožňuje dosáhnout sledovaný cíl) konstatoval, že se tak děje pouze částečně.

Řidiči vozidel, jedoucí po komunikaci NN4595, mají být nově upozorněni na výskyt chodců a cyklistů tím, že namísto křížení cyklotrasy a této komunikace má být vyznačen sdružený přechod pro chodce a přejezd pro cyklisty, a současně má být na cyklotrase vyznačeno vodorovné dopravní značení P4 „Dej přednost v jízdě“. Zároveň má být zákonná povinnost cyklistů dát na přejezdu pro cyklisty přednost v jízdě vozidlům zdůrazněna vodorovným dopravním značením na cyklotrase. Podle navrhovatele současné umístění sloupku na cyklotrasu bude spíše odvádět pozornost cyklistů od nutnosti rozhlédnout se, zda je možné bezpečně přejet přejezd, neboť se budou v první řadě muset vyhýbat sloupkům, a to navíc v místě, kde jsou snižené rozhledové podmínky. Na tom se s navrhovatelem shoduje i odborná veřejnost. K tomu poukázal na článek „Nedělejme cyklokiky! Cyklostezky podél silnic“ na serveru Městem na kole, z něhož citoval a navrhl jej provést jako důkaz. Dále s odkazem na webové stránky Slováckého deníku citoval konkrétní případ, kdy sloupky umístěné na cyklostezce způsobily minimálně úraz cyklisty v článku „Staré Město: cyklisty ohrožují sloupky“, a navrhl je provést jako důkaz.

23. K tomu zdůraznil, že také MHMP ve své námitce proti OOP navrhuje upřednostnit cyklisty a chodce, neboť předmětná cyklotrasa je bezesporu frekventovanější než účelová komunikace NN4595 a úprava přednosti by tak měla odpovídat intenzitě provozu.
24. Navrhovatel uzavřel, že konkrétní úprava dopravního značení v OOP nedosahuje a ani nemůže z povahy dopravního značení dosáhnout vytyčeného cíle bezpečnosti. Kritérium hodnosti tak dle něj není splněno.
25. Ke kritériu u potřebnosti (*zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem*) poukázal na výše uvedenou argumentaci k cíli OOP a vyjádřil přesvědčení, že by k dosažení sledovaného účelu více přispělo řešení, kdy by cyklotrasa byla hlavní pozemní komunikací vůči vedlejší účelové komunikaci NN4595, se současným stanovením povinnosti vozidel přijíždějícím ke křižovatce zastavit a přesvědčit se, zda mohou pokračovat v jízdě, aniž by tím ohrozila nebo omezila účastníky provozu projíždějící po hlavní komunikaci. Podle navrhovatele by dále sledovanému cíli přispělo zlepšení rozhledových podmínek pomocí odrazového zrcadla.
26. Uzavřel, že kritérium potřebnosti u OOP nebylo naplněno.
27. Ke kritériu minimalizace zásahu (*zda OOP omezuje své adresáty co nejméně*) odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 10 As 336/2017-46, z něž citoval. Tvrdil, že regulace, kterou zavádí OOP, omezuje své adresáty, z nichž naprostá většina jsou cyklisté, více, než je nutné. Předně omezuje cyklisty a komplikuje jim průjezd po cyklotrase nutností věnovat pozornost vyhýbání se sloupkům, namísto toho, aby se snažilo o zlepšení rozhledových podmínek na místě, nebo přímo umožnilo plynulý průjezd cyklistů stanovením cyklotrasy jako hlavní komunikace se současným vyznačením přechodu pro chodce.
28. Podle navrhovatele kritérium minimalizace zásahu nebylo splněno.
29. Ke kritériu proporcionality v užším smyslu (*zda je následek OOP úměrný sledovanému cíli, zejména, zda daného cíle není možné dosáhnout mírnějšími méně invazivnějšími prostředky*) zopakoval, že jako vhodnější řešení se mu jeví změna přednosti, kdy cyklotrasa bude hlavní komunikací, a kde by navíc vedlejší komunikace mohla být osazena značkou „Stůj, dej přednost v jízdě“. Konstatoval, že odpůrce, svým záměrem instalovat na cyklotrasu

sloupky, ztížil cyklistům možnost plně se soustředit na vyhodnocení dopravní situace. Naopak v navrhovaném OOP není řešeno zlepšení rozhledových podmínek, které by bezpochyby ke zvýšení bezpečnosti chodců i cyklistů přispělo.

30. Uzavřel, že návrhem napadené OOP tak nevyhovělo ani pátému kroku algoritmu soudního přezkumu.
31. Navrhovatel žádal, aby soud návrhem napadené OOP zrušil devadesátým dnem nabytí právní moci tohoto rozsudku a přiznal navrhovateli náklady řízení.

III. Vyjádření odpůrce.

32. Odpůrce obdobně jako v napadeném OOP popsal průběh řízení vydání OOP a konstatoval, že se všemi návrhy a připomínkami zabýval, staly se podkladem pro OOP, vypořádal se s nimi v jeho odůvodnění. Poukázal na to, že součástí OOP je i situace místní úpravy provozu schválená stanoviskem Policie ČR, Krajského ředitelství Policie hl. m. Prahy, odbor služby dopravní policie ze dne 29. 6 2021 č. j. KRPA-167721-1/ČJ-2021-0000DŽ.

IV. Posouzení věci Městským soudem v Praze

33. Při ústním jednání účastníci setrvali na svých stanoviscích. Zástupce navrhovatele uváděl obdobně jako v návrhu a poukázal na důkazy, které na podporu svých návrhových tvrzení v návrhu označil. Zástupce odpůrce odkázal na vydané OOP, obsah spisového materiálu, vypořádání námitek navrhovatele a měl za to, že všechny náležitosti OOP byly splněny. Zdůraznil, že návrh navrhovatele nemá oporu, neboť OOP bylo vydáno pro bezpečnost všech účastníků provozu. K dotazu soudu na relevanci razítka policie na návrhu OOP ze dne 30. 6. 2021, kdy je na razítku uvedeno datum 29. 6. 2021, konstatoval, že platí to, co je ve spisovém materiálu, bližší informace podat nemohl.
34. Soud neprovedl důkazy navržené navrhovatelem, neboť pro posouzení právní otázky zákonnosti návrhem napadeného OOP postačovalo vyjít z obsahu spisového materiálu a podání účastníků řízení.
35. Podle § 101b odst. 3 s. ř. s. Podle § 101b odst. 3 s. ř. s. soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy, přičemž byl dle § 101d odst. 1 s. ř. s. při rozhodování vázán rozsahem a důvody návrhu.

Aktivní legitimace navrhovatele

36. Předně soud konstatuje, že napadený správní akt je opatřením obecné povahy, neboť jím došlo ke změně povinností pro účastníky provozu na pozemních komunikacích v dané oblasti.
37. *Dle § 101a odst. 1 s. ř. s. je oprávněn návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.*

38. Při zkoumání aktivní legitimace navrhovatele je nutno rozlišovat mezi jeho aktivní procesní legitimací k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy a aktivní věcnou legitimací, která se pojí s otázkou důvodnosti podaného návrhu.
39. Aktivní procesní legitimace návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je závislá na splnění zvláštních procesních podmínek tohoto návrhu definovaných zejména v § 101 a odst. 1 s. ř. s., a to především ve větě první tohoto ustanovení. Dle citovaného ustanovení tedy musí navrhovatel tvrdit, že byl opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech. V nyní projednávané věci soud shledal aktivní procesní legitimaci navrhovatele, když zejména uvedl, že napadeným OOP došlo k zásahu do jeho práva užívat jízdní kolo, resp. že napadené OOP má nepříznivý vliv na dopravní situaci v místě úpravy daným OOP.
40. V nyní posuzované věci soud posoudil otázku aktivní věcné legitimace navrhovatele s ohledem na závěry, ke kterým v obdobné věci došel 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. Ke stejnému závěru – pokud jde o aktivní legitimaci navrhovatelů – dospěl zdejší soud i v řízení vedeném pod sp. zn. 11A 4/2019. Ani v projednávané věci neshledal soud důvod, pro který by se od právního názoru zastávaného zdejším soudem a Nejvyšším správním soudem, pokud jde o otázku aktivní legitimace navrhovatele, měl odchýlovat.
41. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 5. 2018, č. j. 10As 336/2017 – 46, konkrétně uvedl, že *„aktivní věcná legitimace navrhovateli chybí zejména tehdy, pokud nelze nalézt příčinnou souvislost mezi změnou provedenou opatřením obecné povahy a možnými důsledky, které namítá jako dotčení na jeho veřejných subjektivních právech (srov. např. rozsudek ze dne 20. 1. 2010, čj. 1Ao 3/2009 - 82, věc městys Polešovice, bod 39). Pokud taková příčinná souvislost chybí, je na místě návrh zamítnout“*. Dále dodal, *„že úvahy městského soudu jsou nesprávné, pokud limitují aktivní legitimaci spolku (ať již procesní, tak věcnou) v tomto případě jen na „spolek obyvatel městské části Praha 8“. Bezesporu může jít i o spolek, ve kterém jsou obyvatelé jiných městských částí, pokud je současně tvrzení spolku o dotčení právní sféry dostatečně konkrétní a smysluplné. Kasační stížnost správně uvádí, že Praha je „provázaný sídelní útvar“. Proto lpění na tom, aby snad někteří (nebo všichni?) členové stěžovatele a) byli z Prahy 8, je nesmyslné. Jak vysvětluje Ústavní soud v nálezu I. ÚS 59/14: „Tak kupříkladu založí-li občané žijící v určitém městě nebo jeho městské části spolek k ochraně svých zájmů a územní plán by měl zasáhnout do rekreační zóny, v níž jsou zvyklí trávit svůj volný čas, pak připadá v úvahu přiznat spolku aktivní legitimaci bez ohledu na detaily vymezení jeho předmětu činnosti“ (bod 25).“*.

Samotný přezkum napadeného OOP

42. Navrhovatel své námitky směřující proti napadenému OOP rozčlenil do návrhových bodů ve smyslu algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, jak jej definoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98.
43. Tento algoritmus spočívá v pěti krocích:
44. a) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy;

45. b) přezkum otázky, zda správní orgán při jeho vydávání nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*);
 46. c) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (procesní postup při vydávání opatření obecné povahy);
 47. d) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem (materiální kritérium rozporu s hmotným právem);
 48. e) přezkum z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti právní regulace).
49. Městský soud tedy při přezkoumávání napadeného OOP postupoval podle uvedeného algoritmu a postupně se zabýval jednotlivými důvody, pro které navrhovatel navrhl zrušení napadeného OOP, když dle § 101d odst. 1 s. ř. s. je při rozhodování soud vázán rozsahem a důvody návrhu.
50. a) *Přezkum pravomoci odpůrce vydat napadené OOP; b) zákonem vymezené meze působnosti odpůrce (jednání ultra vires);*
51. Mezi účastníky nebylo sporu o tom, že by odpůrce nebyl nadán pravomocí k vydání napadeného OOP ani, že by překročil meze zákonem vymezené působnosti ve smyslu prvního a druhého kroku výše uvedeného algoritmu. Také soud neshledal nic, co by zpochybnilo pravomoc odpůrce k vydání napadeného OOP nebo, že by odpůrce při vydání napadeného OOP překročil meze zákonem vymezené působnosti.
52. Po přezkumu zákonnosti třetího kroku algoritmu (*procesní postup při vydávání opatření obecné povahy*) soud považuje návrh navrhovatele za z části důvodný. Je tomu tak proto, že se odpůrce nijak nevypořádal s připomínkou navrhovatele, v níž žádal o změnu přednosti na křížení komunikací Mistršínská a účelové komunikace, resp., aby se vysoce frekventovaná místní komunikace NN186 (cyklotrasa) stala hlavní pozemní komunikací a účelová komunikace NN4595 komunikací vedlejší. Stejně tak odpůrce nijak nezareagoval na připomínku navrhovatele, aby s ohledem na nepoměrně vyšší provoz po cyklotrase oproti účelové komunikaci NN4595 podél Pražského okruhu, vedoucí k jediné obydlené nemovitosti, byly na Mistršínské (cyklotrase) umístěny sloupky uprostřed jízdního okruhu, kdy by měli cyklisté přijíždějící po Mistršínské věnovat pozornost vyhýbání se sloupkům a ostatním chodcům a cyklistům, a ve stejný okamžik by se měli plně věnovat pozornost sledování pohybu vozidel po účelové komunikaci, a dát jim přednost.
1. K tomu soud připomíná rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010 č. j. 4 Ao 5/2010-48, „*připomínky z hlediska práv účastníka řízení představují poněkud slabší nástroj ochrany ve vztahu k námitkám, o nichž je orgán vydávající opatření obecné povahy povinen rozhodnout. Z toho však podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze dovodit, že by bylo možné či snad správné se připomínkami zabývat toliko formálně a vypořádat se s nimi obecnými frázemi, aniž by se zohlednila jejich podstata. Stanoví-li zákon správnímu orgánu povinnost zabývat se připomínkami jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění, musí být z tohoto aktu zřejmé, že správní orgán věnoval připomínkám náležitou pozornost, seznámil se s jejich obsahem a učinil z něj pro opatření obecné povahy nějaký závěr. Požadavky na podrobnost samotného vypořádání se s připomínkami pak budou záviset na jejich relevanci, rozsahu a detailnosti*”.

2. Podle ustanovení § 68 odst. 3 věty první správního řádu „*V odůvodnění se uvedou 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 námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.*“
53. Odpůrce své pochybení stran nevypořádání všech připomínek navrhovatele nenapravil ani ve vlastním odůvodnění napadeného OOP. V něm dále v rozporu s výše citovaným ustanovením § 68 odst. 3 správního řádu také podrobně neuvedl důvody výroku OOP, nepopsal podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů s přihlédnutím k námitkám a připomínkám uplatněným k návrhu OOP. Odpůrce sice v odůvodnění vymezil předmět daného OOP, postup při jeho vydání, právní úpravu místní úpravy provozu na pozemních komunikacích/právní rámec procesu stanovování dopravního značení, stručně označil podklady, které při vydání napadeného OOP užil a reagoval větší či menší měrou na námitky a připomínky, které byly vůči návrhu uplatněny. Činil tak však v obecné rovině a ve vztahu k připomínkám navrhovatele buď nereagoval vůbec, nebo nedostatečně. Nelze přehlédnout, že zásadní podklad pro vydání OOP, jímž je stanovisko dotčeného orgánu ve smyslu § 77 odst. 2 písm. b) zákona o silničním provozu, tj. Policie v zápise z místního šetření konaného dne 8. 6. 2021 (ve znění doplnění ze dne 9. 6. 2021), nijak blíže nepopsal, nehodnotil a neuvedl úvahu, kterou se řídil při jeho hodnocení a z jakých důvodů tomuto stanovisku Policie vyhověl jen z části. Odpůrce tak nevysvětlil, proč pominul požadavek tohoto dotčeného orgánu „*pro sjednocení dopravního značení požadujeme stezku pro chodce a cyklisty v místě podjezdu pod DO před křížením s účelovou komunikací doplnit dvěma balisetami. Pro zajištění co největší bezpečnosti pro všechny účastníky pohybující v tomto prostoru je třeba zajistit pravidelnou údržbu vegetace, aby neobsahovala do rozhledových trojúhelníků*“.
54. Za důvodnou soud považuje také dílčí návrhovou námitku, že odpůrce v OOP při vypořádání připomínek navrhovatele poukázal na nezávaznost normy ČSN 73 6110, ale v jiné části odůvodnění OOP na použití technických norem ČSN při technické realizaci OOP přímo odkazuje. Odpůrce totiž neuvedl, zda byla v době vydání OOP ČSN 73 6110 platná, na základě jaké právní úpravy nebyla pro projednávanou věc závazná, případně, z jakého důvodu a na základě jakých úvah nevešel na doporučující povahu této normy v bodě 8.1.2., týkající se hierarchie účastníků provozu. Uvedení podkladů, právních předpisů a úvah, které odpůrce k jeho závěrům vedly, by přitom přispěly přesvědčivosti o nutnosti takové úpravy dopravního značení, které vydáním daného OOP odpůrce zamýšlel.
55. Uvedené platí i pro neúplnou argumentaci k (ne)použití odrazového zrcadla, které navrhoval navrhovatel ve své připomínce. Soud shledává logickou argumentaci navrhovatele, že stejně tak jako odrazové zrcadlo může být terčem vandalizmu i dopravní značení, jehož osazení napadené OOP předvídá, včetně sloupků.
56. Na základě shora uvedeného soud shledal napadené OOP v rozporu s ust. § 68 odst. 3 věta první správního řádu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť odpůrce při vydávání přezkoumávaného opatření obecné povahy nedodržel zákonem stanovené podmínky pro procesní postup při jeho vydání tak, jak mu zákon ukládá. Není přitom úkolem soudu jako přezkumného orgánu, aby nahrazoval skutková zjištění a právní závěry, které měl učinit správní orgán a zasahoval tak do jeho působnosti.

57. Vzhledem k tomu, že přezkoumávané opatření obecné povahy v tomto kroku algoritmu neuspělo, nezabýval se soud dalšími výhradami navrhovatele, neboť je za daného stavu považoval za předčasné. Pro úplnost soud uvádí, že test proporcionality by měl provést již správní orgán při přijímání OOP, a to takovým způsobem, aby jej bylo možno následně podrobit přezkumu.
58. Pro úplnost soud uvádí, že nevešel na tvrzení navrhovatele o nepřezkoumatelnosti a nesrozumitelnosti napadeného OOP v části odůvodnění, kde odpůrce shledává důležitý veřejný zájem na vydání OOP v „rozvoji sítě dobíjecích stanic pro elektromobily, což hodnotí správní orgán v následujícím odstavci“. Zjevně se totiž jedná o písarskou chybu, patrnou z kontextu napadeného OOP jako celku.

V. Závěr a náklady řízení

59. S ohledem na výše uvedené skutečnosti dospěl soud k závěru, že napadené OOP nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, a proto ho podle § 101d odst. 2 věty první s. ř. s. zrušil, a to k devadesátému dni od nabytí právní moci tohoto rozsudku. Soud stanovil takto dlouhou lhůtu z důvodu, že OOP bylo zrušeno v důsledku porušení procesního postupu při jeho vydávání, tedy soud dává odpůrci možnost, aby přijal při řádném dodržení procesního postupu nové OOP, aniž by musel provádět změny v dopravním značení a tyto následně odstraňovat. K tomu soud nabádá odpůrce, aby odstranil rozpor, vyplývající z obsahu spisového materiálu, kdy je na návrhu OOP ze dne 30. 6. 2021 uvedeno razítko Policie s datem 29. 6. 2021, tedy časově dříve, než byl návrh napadeného OOP vydán.

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.

Praha 2. února 2022

JUDr. Ivanka Havlíková v. r.
předsedkyně senátu