



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudkyň JUDr. Petry Kamínkové a Mgr. Ivety Postulkové ve věci

navrhovatelky:

Městská část Praha 6, IČ 00063703,
sídlem Čs. armády 601/23, 160 00, Praha 6

zastoupená advokátem JUDr. Františkem Vokůrkou
sídlem Jeseniova 2863/50, 130 00, Praha 3

proti

odpůrci:

Magistrát hlavního města Prahy
sídlem Mariánské náměstí 2/2, 110 01 Praha 1

za účasti:

Městská část Praha 7, IČ 00063754,
sídlem U Průhonu 1338/38, 170 00, Praha 7

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy ze dne 16. 3. 2022, č. j. MHMP-470867/2022/04/Vo

takto:

- I. Návrh se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. J.

Odůvodnění:

Předmět sporu

1. V nyní projednávané věci přijal odpůrce na žádost osoby zúčastněné na řízení (dále jen „MČ Praha 7“) přechodnou úpravu provozu za účelem zvýšení bezpečnosti dvou přechodů pro chodce v ulici Korunovační (přechody u křižovek s ulicemi Nad Královskou oborou a Jana Zajíce). Přechodná úprava provozu v tomto úseku zužuje dva stejnosměrné jízdní pruhy do jednoho jízdního pruhu a pomocí „citybloků“ vytváří bezpečnostní ostrůvky na přechodech pro chodce.
2. Přechodná úprava provozu je realizována převážně na území MČ Praha 7. Počátek značení upozorňujícího na zúžení jízdních pruhů je umístěn na území navrhovatelky (na Skakunově mostě). Navrhovatelka má za to, že přechodná úprava provozu způsobuje dopravní zácpy (kongesce) a navrhuje její zrušení. Odpůrce i osoba zúčastněná na řízení požadují její zachování v zájmu bezpečnosti chodců.

Obsah podání účastníků řízení a osob zúčastněných na řízení

Obsah návrhu

3. Navrhovatelka se návrhem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení opatření obecné povahy – stanovení přechodné úpravy provozu na pozemní komunikaci Korunovační ze dne 16. 3. 2022 č. j. MHMP-470867/2022/04/Vo, sp. zn. S-MHMP 1729899/2018PKD, vydaného odpůrcem podle § 77 odst. 1 písm. c), odst. 5, a § 78 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 vyhlášky č. 294/2015 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.
4. Navrhovatelka předně namítá následující nedostatky napadeného OOP, které označuje jako formální. Ve výrokové části OOP není specifikováno, že se jedná o prodloužení původního OOP, ač fakticky se o prodloužení jedná. Napadené OOP sice zmiňuje návaznost na OOP ze dne 18. 3. 2021, avšak identické OOP bylo poprvé vydáno již v roce 2018. Výroková část dále postrádá konkrétní určení prováděné úpravy provozu. OOP postrádá náležité věcné odůvodnění a je proto nepřezkoumatelné. Navrhovatelka má dále pochybnosti o tom, zda byl návrh projednán s příslušným orgánem Policie ČR, či zda odpůrce toliko předložil vyjádření Policie ČR z předchozích přijímání přechodné úpravy. Upozorňuje na to, že k podání žádosti o prodloužení přechodné úpravy provozu, projednání této žádosti a vydání napadeného OOP došlo během jediného dne (16. 3. 2022).
5. Procesní legitimaci k podání návrhu na zrušení OOP dovozuje navrhovatelka z § 101a odst. 1 s. ř. s., neboť byla zkrácena na svých právech, a dále z § 101a odst. 2 s. ř. s., podle něž může návrh na zrušení OOP vydaného krajem podat též obec. Svůj vztah k hlavnímu městu Praha považuje navrhovatelka za obdobný vztahu obec-kraj. Věcnou legitimaci dovozuje ze zásahu do práv svých občanů, a to důsledky napadeného OOP na dopravní situaci na jejím území.
6. Napadené OOP je podle navrhovatelky částečně provedeno na jejím území. Přenosná značka „IP 18 b – Snížení počtu jízdních pruhů“ je umístěna již u křižovatky ulic Pětídomí a Ukrajinských hrdinů a dopravní značka „Z 4 b – Vodičí deska se šikmými pruhy se sklonem vpravo“ svádí provoz ze dvou jízdních pruhů do jednoho již od hranice Skakunova mostu, tedy ještě na území navrhovatelky.

7. Navrhovatelka dále namítá, že napadené OOP s ní nebylo projednáno, ač je dotčeným subjektem. Vydání napadeného OOP je dle navrhovatelky zneužitím institutu přechodné úpravy, neboť tato úprava je mechanicky prodlužována již od roku 2018. Navrhovatelka již od roku 2018 požaduje vyhodnocení dopadů přechodných opatření, to však dosud nebylo realizováno. V prodlužování přechodných opatření spatřuje navrhovatelka obcházení standardního procesu přijetí opatření obecné povahy zakotveného v § 172 až 174 s. ř. s., zejména pak obcházení povinnosti projednat OOP s navrhovatelkou jako dotčenou osobou.
8. Závěrem navrhovatelka uvádí, že napadené OOP je nepřezkoumatelné, není hodnocen soulad dopravního značení a zařízení s hmotným právem dle § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu, a zejména není odůvodněna proporcionalita OOP.

Vyjádření odpůrce

9. Odpůrce v písemném vyjádření navrhl zamítnutí návrhu a k meritu věci uvedl, že cílem napadeného OOP je zvýšení bezpečnosti chodců přecházejících ulici Korunovační na přechodech pro chodce u ulice Nad Královskou oborou a u ulice Jana Zajíce. OOP bylo vydáno dříve, než došlo k přejmenování části ulice Korunovační na ulici Ukrajinských hrdinů a Skakunův most. Na uvedených přechodech pro chodce, kde byly dříve tři jízdní pruhy, docházelo k častým dopravním nehodám, konkrétně ke srážkám chodců s motorovými vozidly. Z tohoto důvodu a též na základě podnětů občanů žijících v této oblasti přistoupil odpůrce na žádost MČ Praha 7 ke stávající změně organizace dopravy.
10. Odpůrce nerozporuje, že napadené OOP je fakticky prodloužením dříve vydaného shodného OOP. K prodloužení přitom přistoupil na základě nové žádosti MČ Praha 7. Tato provizorní organizace dopravy by měla být nahrazena trvalým stavebním řešením, a to vybudováním ochranných ostrůvků na výše uvedených přechodech. Tato stavba má být realizována hlavním městem Praha a jeho správcem komunikace (Technické správy komunikací hl. m. Prahy, a. s.). Stavba má již pravomocné stavební povolení, avšak dosud nebyla realizována.
11. Odpůrce dále uvedl, že cílem prodlužování přechodných úprav provozu je zachování bezpečnosti. Odstraněním přechodných ostrůvků na přechodech by došlo k navrácení původní nebezpečné situace přecházení dvou jednosměrných jízdních pruhů.
12. Tento stav by byl v rozporu se závaznou normou ČSN 73 6102, jejíž článek 5.2.5.8.2 stanoví, že *„Obdélníkové ostrůvky se zaoblením na obou koncích se navrhují jako ostrůvky dělicí nebo ochranné, které se vkládají mezi jízdní pruhy se stejným směrem dopravy v případě, že délka přechodu pro chodce přesahuje dovolenou délku podle ČSN 73 6110.“*
13. Podle článku 10.1.3.3.1 ČSN 73 6110 *„přechody pro chodce bez řízení světelnou signalizací se mohou navrhovat jen přes dva protisměrné jízdní pruhy (přes dvoupruhovou obousměrnou komunikaci).“*
14. Odpůrce poukazuje na to, že totožný nebezpečný jev přecházení dvou jednosměrných pruhů odstraňuje na svém území také navrhovatelka, a specifikuje k tomu konkrétní příklady.
15. Odpůrce odmítá tvrzení navrhovatelky, že by byla organizací dopravy v ulici Korunovační omezována kapacita nebo atraktivita průjezdu ve směru k Letenskému náměstí. Dopravní proud směřující k této organizaci dopravy je totiž usměrňován a omezován již dříve, a to

práve na územní navrhovatelky, a to konkrétně dopravními opatřeními na trase od Vítězného náměstí po ulici Korunovační ve směru na Letenské náměstí.

16. Organizace dopravy je sledována po celou dobu nasazení přechodné organizace dopravy. Občasný výskyt kongescí v ul. Korunovační a nyní i v ul. Ukrajinských hrdinů není způsoben ochrannými ostrůvky na přechodech pro chodce v ul. Korunovační, nýbrž nedostatečnou propustností křižovatky na Letenském náměstí.
17. Pokud jde o projednání změny organizace dopravy s Policií ČR, jakožto garantem bezpečnosti a plynulosti dopravy, odpůrce vycházel z původního stanoviska Policie ČR, neboť přechodná úprava zůstala zcela totožná bez jakýchkoliv úprav.
18. Odpůrce shrnuje, že napadené OOP zajišťuje bezpečnost nejzranitelnějších účastníků silničního provozu, zejména dětí, při přesunech na blízké dětské a dopravní hřiště, do mateřské školy, ke sportovní hale a do Královské obory Stromovka. Nemá přitom žádný negativní dopad na plynulost dopravy v ulici Korunovační, ani na přilehlou komunikační síť na území navrhovatelky.

Replika navrhovatelky

19. Navrhovatelka v replice ze dne 24. 10. 2022 nesouhlasí s tvrzením odpůrce, že přechodná úprava je nezbytná s ohledem na technickou normu ČSN 73 6102. Citovaná technická norma sice platí pro projektování staveb a změnu staveb křižovatek na silnicích, nemá však ve vztahu k napadené přechodné úpravě žádnou působnost, neboť obsahem napadeného OOP jsou podle navrhovatelky pouze dopravní značky a zařízení umístěné před a za křižovatkovým prostorem. Přestavba křižovatky není předmětem napadeného OOP.
20. Navrhovatelka se dále vymezuje proti tvrzení odpůrce, že kongesce se tvoří vlivem nedostatečné propustnosti světelné křižovatky na Letenském náměstí. Uvádí, že kongesce jsou způsobeny napadeným OOP. Z důvodu předmětné přechodné úpravy se na ulici Ukrajinských hrdinů asi po 200 metrech od náměstí Borise Němcova zužují dva jízdní pruhy do jízdního pruhu jednoho, který se na konci předmětné přechodné úpravy poté znovu rozděluje na pruhy dva, provoz se zde stává relativně plynulým a takto vede až ke světelné křižovatce na Letenském náměstí. Kongesce nejsou občasně, ale téměř permanentní, a nevznikají jen v ulici Korunovační a Ukrajinských hrdinů, ale již před křižovatkou na náměstí Borise Němcova v ulicích Pod Kaštany a Wolkerova. Ač odpůrce tvrdí, že je organizace dopravy sledována, žádný doklad o tom nepředkládá. Uvedené je přitom podstatné pro posouzení proporcionality napadeného OOP. Navrhovatelka proto navrhuje provedení místního šetření soudem za účelem zjištění místa tvorby dopravní zácpy.
21. K otázce nepřezkoumatelnosti OOP navrhovatelka odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, podle nějž „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 (§ 68 odst. 3 a § 174 odst. 1 správního řádu z roku 2004). Nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje jeho nepřezkoumatelnost.“ Znovu uvádí, že odpůrce při přijímání napadeného OOP nehodnotil soulad s hmotným právem a se zásadou proporcionality, a že tento nedostatek nelze dohnat uváděním dodatečných důvodů přijetí OOP v soudním řízení. Namísto zúžení komunikace do jednoho jízdního pruhu v závěru navrhuje zavedení světelného signalizačního zařízení na dotčených přechodech pro chodce.

Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

22. MČ Praha 7 uplatnila práva osoby zúčastněné na řízení s odůvodněním, že je žadatelkou o přijetí napadeného OOP, které reguluje dopravu na jejím území. Případným zrušením OOP by mohlo být dotčeno její právo na samosprávu a výkon samostatné působnosti. Projekt, který je přílohou napadeného OOP, byl zpracován na její náklad. Cílem přijatých dopravních opatření je ochrana nejohroženějších účastníků silničního provozu, zejména chodců.
23. MČ Praha 7 nepovažuje navrhovatelku za aktivně procesně legitimovanou k podání návrhu na zrušení napadeného OOP. Aktivní legitimaci navrhovatelka opírá o § 101a odst. 2 s. ř. s., dle kterého návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí, vydaného krajem, může podat též obec. Navrhovatelka argumentuje, že dle § 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hl. m. Praze, v platném znění (dále jen „zákon o hl. m. Praze“) má hlavní město Praha postavení kraje s tím, že městskou část hl. m. Prahy lze ve smyslu § 101a s. ř. s. považovat za obec. MČ Praha 7 k tomu uvádí, že hlavní město Praha má sice dle § 1 zákona o hl. m. Praze postavení kraje, současně je ale dle téhož ustanovení i obcí. Je proto nutné rozlišovat, zda předmětná pravomoc byla přenesena státem na hlavní město Prahu jako na kraj či jako na obec. Odpůrce napadené OOP vydal v působnosti obecního úřadu obce s rozšířenou působností, což plyne ze zákona o silničním provozu. V působnosti krajského úřadu je totiž v této oblasti pouze stanovování místní a přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích na silnici I. třídy a užití zařízení pro provozní informace na silnici I. třídy (§ 124 odst. 4 písm. b) zákona o silničním provozu). Ulice Korunovační přitom není silnicí I. třídy.
24. K otázce aktivní legitimace navrhovatelky MČ Praha 7 dále poukazuje na ustálenou judikaturu, podle níž nemůže navrhovatelka v řízení vystupovat jako obhájce cizích práv, ani podávat tzv. actio popularis, tj. žalobu ve veřejném zájmu. Pro založení aktivní procesní legitimace jsou tvrzení navrhovatelky nedostatečná, neboť netvrdí zásah do svého konkrétního hmotného veřejného subjektivního práva.
25. MČ Praha 7 dále nesouhlasí s námitkou navrhovatelky, že napadené OOP s ní mělo být projednáno, neboť je dotčeným subjektem. Navrhovatelka totiž v řízení o vydání OOP dotčeným orgánem není. Ustanovení § 77 odst. 2 zákona silničním provozu vyjmenovává dotčené orgány, přičemž ustanovení o tom, že by i navrhovatelka měla být dotčeným orgánem, zde absentuje. Navrhovatelka není ani jinou dotčenou osobou, protože nepředkládá dostatečná a konkrétní tvrzení, která by se přímého dotčení týkala. Neprojednání opatření s navrhovatelkou proto nemůže způsobovat nezákonnost napadeného opatření.
26. K otázce potřebnosti napadeného OOP z hlediska bezpečnosti chodců a k vývoji přijaté úpravy MČ Praha 7 uvedla, že bezpečné přecházení ulice Korunovační je pro ni mnohaletým důležitým tématem. Dotčené dva přechody spojují významnou rekreační oblast Královské obory Stromovka a rezidenční čtvrť s protilehlými sportovními areály a obytnými domy. Přecházení těchto přechodů bylo nebezpečné již historicky, kdy auta projížděla rychlostí okolo 80 km/hod., po rekonstrukci (dnes Skakunova, pozn. soudu) mostu a zlepšení krytu vozovky v roce 2016 se však situace ještě zhoršila. V roce 2017 proto požádala MČ Praha 7 odpůrce o řešení, které zásadním způsobem nezhorší průjezdnost ulice Korunovační a Pod Kaštany a současně zajistí bezpečnou možnost přecházení chodců pomocí bezpečnostních ostrůvků u ulice Nad Královskou oborou a u ulice Jana Zajíce. Souběžně bylo zahájeno řešení trvalé stavební úpravy. Stavební

povolení bylo stavebním úřadem vydáno v srpnu 2020. K realizaci zatím nebylo přistoupeno z důvodu nutnosti další koordinace se správci pouličních sítí a dalšími aktéry. Počátkem letošního roku byla představena Koordinačně koncepční studie celé ulice Korunovačnické, která rovněž se zachováním dvou jízdních pruhů ve směru od Prahy 6 nepočítá. Trvalé řešení je tedy ve vysoké fázi připravenosti a očekává se v nejbližší době.

27. Pokud jde o omezení průjezdnosti ulice Korunovačnické, zásadním faktorem majícím vliv na zhoršenou průjezdnost ve směru k Letenskému náměstí nejsou podle MČ Praha 7 zde umístěné bezpečnostní ostrůvky a další opatření, ale dopravní kapacita navazujících světelně signalizovaných křižovatek, zejména křižovatky ulic Korunovačnické a Milady Horákové. MČ Praha 7 poukazuje též na zúžení dvou jízdních pruhů do jednoho již na území navrhovatelky (ulice Jaselská a Pod Kaštany) vedeného stejným záměrem ochrany chodců. Zrušení napadeného OOP a návrat k nedělenému přechodu pro chodce by podle MČ Prahy 7 vedly k dalším srážkám rychle jedoucích vozidel s chodci. MČ Praha 7 se ztotožňuje s vyjádřením odpůrce a navrhuje, aby soud návrh odmítl, případně zamítl.

Skutková zjištění

28. Odpůrce zaslal soudu spisový materiál obsahující napadené OOP ze dne 16. 3. 2022, č. j. MHMP-470867/2022/O4/VO, sp. zn. S-MHMP 1729899/2018PKD a jemu předcházející OOP ze dnů 13. 11. 2018, 21. 3. 2019, 23. 3. 2020 a 18. 3. 2021, včetně doručenek, dokladů o vyvěšení a žádostí o přechodnou úpravu, resp. její prodloužení. Spisový materiál obsahuje též stanovisko Policie ČR ze dne 9. 11. 2018.
29. MČ Praha 7 v žádosti o stanovení přechodné úpravy v ulici Korunovačnické ze dne 24. 10. 2018 uvedla, že žádá o zvýšení bezpečnosti dopravy stažením dopravy mezi ulicemi Nad Královskou oborou a Jana Zajíce do jednoho jízdního pruhu v každém směru, a to s ohledem na kolizní situace, které vedly mimo jiné ke sražení dítěte na jednom z přechodů. V žádosti ze dne 16. 3. 2022 o prodloužení přechodné úpravy v ulici Korunovačnické uvedla, že „s ohledem na blížící se termín dobíhajícího staršího stanovení SDZ a VDZ v ulici Korunovačnické (ochrana chodců na přechodech pro chodce v úseku Nad Královskou oborou a Jana Zajíce a s tím související organizace dopravy na předcházejících úsecích ulice Korunovačnické) tímto prosíme magistrát (OPKD) o opětovné prodloužení příslušného OOP (nové stanovení) a to z důvodu zajištění již zmíněné bezpečnosti nejslabších účastníků silničního provozu tamtéž.“
30. Téhož dne bylo vydáno napadené OOP - stanovení přechodné úpravy provozu na pozemní komunikaci Korunovačnické spočívající v umístění dopravního značení a zařízení v rozsahu dle přiložené dokumentace, která je jeho nedílnou součástí, včetně podmínek pro jeho realizaci. Napadené OOP bylo zveřejněno na úřední desce odpůrce od 17. 3. 2022 do 2. 4. 2022.
31. V odůvodnění napadeného OOP je uvedeno, že „[d]ne 16. 3. 2022 podala Městská část Praha 7 žádost o prodloužení stanovení přechodné úpravy provozu, která se týká osazení přenosného dopravního značení a zařízení a umístění „citybloků“ z důvodu zvýšení bezpečnosti provozu a odstranění kolizních situací mezi motorovou dopravou a chodci na přechodech pro chodce v úseku mezi ulicemi Nad Královskou oborou a Jana Zajíce.“
32. Z grafické přílohy OOP vyplývá, že přechodná úprava provozu spočívá zejména ve svedení dvou souběžných jízdních pruhů do jednoho jízdního pruhu na přibližně 150 metrech ulice Korunovačnické od (dnešního) Skakunova mostu (na území navrhovatelky) a

přilehlé křižovatky s ulicí Nad Královskou oborou, až po následující křižovatku s ulicí Jana Zajíce, a v realizaci ostrůvků na přechodech pro chodce u těchto křižovatek pomocí „citybloků“.

33. MČ Praha 7 předložila soudu stavební povolení ze dne 10. 8. 2020, sp. zn. MČ P7 167166/2020/SU/Vav, vydané stavebním úřadem Městské části Praha 7 na stavbu nazvanou Korunovační, (Nad Královskou oborou – Jana Zajíce) Praha 7. Předmětem této stavby má být stavební úprava dvou stávajících přechodů pro chodce, vysazení chodníkové plochy a zřízení bezpečnostního ostrůvku v ulici Korunovační v Praze 7, přičemž stavba má být dle stavebního povolení dokončena nejpozději do 30. 9. 2022.
34. MČ Praha 7 dále předložila výňatek z Koordinačně koncepční studie ulice Korunovační spolu s odkazem na webové stránky obsahující celou studii. Z předloženého výňatku s názvem „*Revitalizace letenské třídy Korunovační*“ vyplývá, že podle koncepční studie má být v dotčené oblasti v každém směru jeden jízdní pruh pro automobily a jeden pro cyklisty. Navazovat mají chodníky lemované stromy. V části úseku je též parkovací pruh. S vymezením dvou stejnosměrných jízdních pruhů pro automobily koncepční studie nepočítá.

Ústní jednání

35. Při ústním jednání dne 29. 11. 2022 navrhovatelka setrvala na svých argumentech uplatněných v návrhu. Doplnila, že bylo-li před dvěma lety vydáno stavební povolení na rekonstrukci přechodů, mělo být již realizováno. Odkaz na nemožnost této realizace s ohledem na nutnost koordinace s dotčenými subjekty včetně správců pouličních sítí považuje za neurčitý. Odpůrce se z ústního jednání omluvil.
36. MČ Praha 7 zopakovala vybrané argumenty obsažené v písemných podáních. Dále uvedla, že není pravdou, že by zvolený způsob řešení nebyl konzultován s navrhovatelkou, a že dohledala korespondenci prokazující, že konzultován byl. Navrhovatelce byla podle MČ Praha 7 předložena i odborná posouzení jednotlivých variant. K nezbytnosti přijetí napadeného OOP uvedla, že situace v daném úseku byla z hlediska bezpečnosti chodců velmi špatná. Pokud jde o přijetí trvalého řešení, uvedla, že realizaci rekonstrukce je přitom nutné koordinovat se správcí uličních sítí, např. vodovodů, aby nedocházelo k opakovaným stavbám v téže oblasti. Zopakovala, že má v úmyslu přijmout trvalé řešení dle koncepční studie.
37. Soud provedl důkaz stavebním povolením ze dne 10. 8. 2020, sp. zn. MČ P7 167166/2020/SU/Vav, na stavbu rekonstrukce přechodů pro chodce (viz bod 33 tohoto rozsudku).
38. Soud dále provedl důkaz výňatkem z Koordinačně koncepční studie ulice Korunovační s názvem „*Revitalizace letenské třídy Korunovační*“ ze dne 7. 12. 2021 (viz bod 34 tohoto rozsudku).
39. Soud zamítl návrh navrhovatelky na provedení důkazu místním šetřením k prokázání četnosti, rozsáhlosti a důvodů dopravních zácp v ulici Korunovační a jí předcházejících ulicích. Tento důkaz byl hodnocen jako nadbytečný, neboť je pro projednávanou věc bez významu. Navrženým způsobem dokazování nadto nelze prokázat tvrzené skutečnosti. I pokud by soud v rámci místního šetření zjistil a zaznamenal aktuální kongesce na celém úseku, jehož se týká spor ohledně kongescí (o délce cca 1 km od ulic pod Kaštany a/nebo

Wolkerova až po Letenské náměstí) v průběhu tohoto šetření, nemohla by mít tato jednorázová zkušenost význam pro posouzení dlouhodobé situace v oblasti.

Posouzení věci

40. Při přezkoumání napadeného opatření obecné povahy soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl ke dni jeho vydání (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Soud je vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).

K podmínkám řízení

41. Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Splnění podmínek aktivní procesní legitimace je dáno, pokud navrhovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdí možnost dotčení své právní sféry příslušným opatřením obecné povahy.
42. Podle § 2 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze „*Hlavní město Praha a městské části pečují o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem vyjádřený v zákonech a jiných právních předpisech*“. Navrhovatelka přitom uvedla, že vydání opatření obecné povahy považuje za nezákonný zásah do svého území a do práv a potřeb jejích občanů v důsledku omezení průjezdu dotčenou lokalitou.
43. V nyní posuzované věci není sporu o tom, že byť je napadené opatření obecné povahy realizováno především na území MČ Prahy 7, která o jeho vydání požádala, zasahuje také částečně na území navrhovatelky (viz bod 2 tohoto rozsudku). Již z toho důvodu je zjevné, že právní sféra navrhovatelky může být napadeným opatřením obecné povahy dotčena. Navrhovatelka je proto aktivně legitimována k podání návrhu podle § 101a odst. 1 s. ř. s.
44. S ohledem na výše uvedené není rozhodné, zda je navrhovatelka aktivně legitimována k podání návrhu též podle § 101a odst. 2 s. ř. s., podle nějž může návrh na zrušení OOP vydaného krajem podat též obec.

Nepřezkoumatelnost OOP

45. Soud se nejprve zabýval námitkou nedostatečného odůvodnění napadeného opatření obecné povahy, které by mohlo způsobit jeho nepřezkoumatelnost.
46. V tomto ohledu je třeba zdůraznit význam řádného odůvodnění správních aktů z pohledu práva na spravedlivý proces. Řádně odůvodněný správní akt představuje důležitou pojistku proti zneužití moci – libovůli při rozhodování. Výkon veřejné správy by totiž měl být stavěn primárně na síle argumentů a nikoli na autoritě rozhodujícího orgánu. Základním účelem odůvodnění je proto vysvětlení skutkových a právních důvodů pro přijetí rozhodnutí (jiného správního aktu) tak, aby jeho adresáti věděli, proč správní orgán takto rozhodl, a aby se proti němu mohli bránit, případně i podáním návrhu k soudu. Aby se však mohl příslušný soud předmětným rozhodnutím (či jiným aktem) věcně zabývat, musí takový akt vyhovět základním požadavkům kladeným na jeho přezkoumatelnost.
47. Stejná východiska se nepochybně uplatní i v případě opatření obecné povahy, která podle § 173 odst. 1 správního řádu musí rovněž obsahovat odůvodnění. Vzhledem k § 174 odst. 1 správního řádu přitom odůvodnění opatření obecné povahy musí přiměřeným způsobem odpovídat požadavkům na odůvodnění správního rozhodnutí podle § 68 odst. 3 správního řádu. Rovněž judikatura Nejvyššího správního soudu dovodila, 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“ (srov. rozsudek ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 - 136, č. 1795/2009 Sb. NSS, obdobně rozsudek ze dne 22. 12. 2011, č. j. 8 Ao 6/2011 - 87, č. 2741/2013 Sb. NSS).

48. Městský soud shledal, že napadené opatření obecné povahy obsahuje v textové části obecné odůvodnění zaváděného značení, přičemž grafická část obsahuje konkrétní úpravu provozu v podobě umístění jednotlivých značek. Cílem přijaté úpravy bylo „zvýšení bezpečnosti provozu a odstranění kolizních situací mezi motorovou dopravou a chodci na přechodech pro chodce v úseku mezi ulicemi Nad Královskou oborou a Jana Zajíce.“
49. Jakkoli je přijaté odůvodnění velmi stručné, důvod přijaté úpravy je z něj seznatelný. Konkrétní přijatá opatření spočívají v instalaci bezpečnostních ostrůvků a spojení stejnosměrných jízdních pruhů mezi ulicemi Nad Královskou oborou a Jana Zajíce. V průběhu soudního řízení odpůrce i MČ Praha 7 snesli řadu důvodů, proč přijatá opatření zvyšují bezpečnost chodců. Upozornili zejména na konkrétní nebezpečné situace spojené s přecházením dvou stejnosměrných jízdních pruhů a na dosavadní dopravní nehody v tomto úseku. S navrhovatelkou lze souhlasit, že absenci odůvodnění nelze „dohnat“ v průběhu soudního řízení, k takové situaci však v nyní projednávané věci nedošlo. Odpůrce a MČ Praha 7 v soudním řízení podrobněji popsali a rozvedli důvod přijetí úpravy, který byl v napadeném opatření obecné povahy uveden. Skutečnost, že snížení počtu stejnosměrných jízdních pruhů, které jsou chodci nuceni překonat, i instalace bezpečnostních ostrůvků jsou způsobilé přispět ke zvýšení bezpečnosti chodců, lze navíc považovat za notorietu.
50. Stručnost odůvodnění v daném případě nezpůsobuje nepřezkoumatelnost napadeného opatření obecné povahy. Námitka není důvodná. Soud přesto podotýká, že z hlediska srozumitelnosti i přesvědčivosti opatření obecné povahy vydávaných odpůrcem by komplexní popis přijatých opatření v textové části (která v nyní projednávané věci snížení počtu jízdních pruhů nezmiňuje), jakož i podrobnější odůvodnění bylo žádoucí.

Nedostatky výrokové části OOP

51. Navrhovatelka dále namítla, že napadené opatření obecné povahy není koncipováno jako prodloužení předcházejícího opatření obecné povahy a že ve výrokové části není konkrétní určení prováděné úpravy provozu.
52. Jak již soud uvedl výše, konkrétní určení prováděné úpravy provozu je vymezeno v grafické části opatření obecné povahy. Takovému vymezení přitom nic nebrání, naopak ho lze v případě stanovení úpravy provozu považovat za obvyklé a vhodné.
53. Nic také nebrání přijetí opatření obecné povahy fakticky navazujícího na opatření obecné povahy vydaná dříve. Tato návaznost je přitom v napadeném opatření obecné povahy výslovně zmíněna.
54. Námitka není důvodná.

Neprojednání s Policií ČR

55. S postupným prodlužováním přijaté úpravy provozu souvisí i námitka nevydání nového stanoviska policie.
56. *Podle § 77 odst. 3 zákona o silničním provozu „[n]ávrh stanovení místní nebo přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích nebo užití zařízení pro provozní informace podle odstavce 1 projedná příslušný správní orgán s dotčenými orgány. Nevyjádří-li se dotčený orgán do 30 dnů ode dne doručení návrhu stanovení, má se za to, že s návrhem stanovení souhlasí.“*

57. Jde-li o silnice, místní komunikace a veřejně přístupné účelové komunikace, je dotčeným orgánem podle § 77 odst. 2 písm. b) zákona o silničním provozu policie.
58. Odpůrce nezpochybnil, že při přijetí napadeného opatření obecné povahy vycházel ze stanoviska policie ze dne 9. 11. 2018. Svůj postup odůvodnil tím, že přijímaná úprava provozu byla zcela totožná s úpravou předcházející. Nepovažoval proto za nutné žádat policii o nové stanovisko k totožné úpravě.
59. Soud dospěl k závěru, že odpůrce výše uvedeným postupem pochybil. Vydání nového opatření obecné povahy měl s policií znovu projednat. Byť se přijímaná úprava nijak nezměnila, není na odpůrci, aby sám zvážil, zda by dotčený orgán vydal totožné stanovisko, či nikoliv.
60. Z ustálené judikatury vyplývá, že důvodem pro zrušení opatření obecné povahy nemůže být jakékoli porušení procesních předpisů při vydávání opatření obecné povahy, nýbrž pouze podstatná procesní vada, v důsledku níž mohlo dojít k zásahu do právní sféry navrhovatele (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2021, č. j. 1 As 161/2019-56).
61. Absence nového projednání s policií v nyní projednávané věci není důvodem pro zrušení napadeného opatření obecné povahy. Předně je třeba uvést, že stanovisko dotčeného orgánu není v řízení o přechodné úpravě provozu pro odpůrce závazné. Odpůrce by proto napadené OOP mohl vydat i v případě negativního stanoviska policie.
62. Soud vzal též v úvahu, že konkrétní okolnosti daného případu nenasvědčují tomu, že by se stanovisko policie mělo od již vydaného stanoviska lišit. Již v původním stanovisku totiž policie na možnost vzniku kongescí upozornila, když uvedla, že opatření *„bude mít za následek vzdutí vozidel na ulici Korunovačnů ve směru příjezdu od MČ Prahy 6, dále se může zvýšit intenzita provozu v přilehlých ulicích“*. Důsledky, které jsou důvodem napadení OOP ze strany navrhovatelky, tedy byly dotčenému orgánu i odpůrci známy a byly vzaty v úvahu. Žádné další negativní důsledky napadeného OOP přitom navrhovatelka netvrdí.
- Zneužití institutu přechodné úpravy, neprojednání s navrhovatelkou*
63. Soud se dále zabýval námitkou navrhovatelky, že napadené opatření obecné povahy je zneužitím institutu přechodné úpravy vedoucím k obcházení povinnosti projednat přijatou úpravu s navrhovatelkou.
64. Přechodná úprava provozu se od místní (stálé) úpravy provozu liší nejen ve své dočasnosti, ale též ve způsobu svého přijetí. Pro nyní projednávanou věc je podstatné, že *„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“* (§ 77 odst. 5 věta třetí před středníkem zákona o silničním provozu). Pokud by tak odpůrce přijal trvalou úpravu provozu, měla by navrhovatelka možnost se k této úpravě vyjádřit prostřednictvím námitek či připomínek.
65. Mezi účastníky řízení není sporu o tom, že přechodná úprava provozu byla poprvé přijata již v roce 2018 a od té doby byla čtyřikrát prodloužena. MČ Praha 7 k tomu uvedla, že má zájem o přijetí trvalé úpravy provozu, která zachová podstatu stávajícího řešení (zachování jednoho jízdního pruhu v každém směru a bezpečnostních ostrůvků). Ač činí kroky k přijetí trvalého řešení (zahrnující i žádost o stavební povolení), toto nebylo dosud z různých důvodů (zejména komunikace se správci poduličních sítí a dalšími aktéry)

realizováno. Přechodná úprava má proto spočívat v překlenutí doby do přijetí stálé (místní) úpravy provozu.

66. Podle § 61 odst. 3 zákona o silničním provozu se přechodnou úpravou provozu na pozemních komunikacích rozumí úprava „provedená přenosnými dopravními značkami svislými, přechodnými dopravními značkami vodorovnými, světelnými signály a dopravními zařízeními.“
67. Podle § 11 odst. 2 věty první vyhlášky č. 294/2015 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích, jsou přechodné vodorovné dopravní značky vyjadřující čáry nebo šipky nebo označující přechody pro chodce nebo jízdní pruhy pro cyklisty provedeny žlutou nebo oranžovou barvou.
68. V dané věci navrhovatelka netvrdí, že by odpůrce fakticky realizoval místní úpravu provozu, tedy že by namísto přenosných a přechodných dopravních značek a zařízení umístil stálé dopravní značky a zařízení. Navrhovatelka dovozuje zneužití institutu přechodné úpravy toliko z toho, že přechodná úprava byla několikrát prodloužena, a fakticky trvá již od roku 2018.
69. K tomu je třeba uvést, že přechodnou úpravu provozu nelze zneužívat k dosažení trvalé úpravy provozu. Existují-li důvody k trvalé regulaci dopravy určitého typu, je třeba jí docílit právními nástroji k tomu určenými, tedy stanovením místní, nikoli přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích (k tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2020, č. j. 2 As 65/2019).
70. V daném případě je proto podstatné, zda jsou činěny kroky k přijetí místní úpravy provozu. Odpůrce i MČ Praha 7 shodně uvádí, že mají úmysl místní úpravu provozu přijmout. MČ Praha 7 k tomu doložila stavební povolení sp. zn. MČ P7 167166/2020/SU/Vav vydané dne 10. 8. 2020. Podle tohoto stavebního povolení bylo možné k datu přijetí napadeného opatření obecné povahy (16. 3. 2022) realizovat rekonstrukci předmětných přechodů pro chodce. Otázka, zda tato rekonstrukce byla ke dni podání správní žaloby realizována, není podstatná, neboť soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl ke dni vydání napadeného OOP (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Skutečnost, že jsou činěny kroky k přijetí místní úpravy provozu v dané oblasti, je seznatelná též z Koordinačně koncepční studie ulice Korunovační ze dne 7. 12. 2021, která počítá se zachováním jednoho jízdního pruhu v každém směru jízdy a s bezpečnostními ostrůvky.
71. Soud přihlédl též k tomu, že provoz v dotčeném úseku je nezbytné upravit do doby, než bude přijata místní úprava provozu, tak, aby umožnil bezpečné přecházení chodců. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 11. 2022, č. j. 7 As 116/2022 – 47, „nelze odhlédnout od faktických problémů, které by nastaly, byla-li by v mezidobí před vydáním trvalé úpravy provozu na pozemních komunikacích bez dalšího respektována původní úprava provozu na pozemních komunikacích a nedošlo-li by k vydání přechodné úpravy“ (bod 39).
72. Soud proto uzavírá, že námitka není důvodná. Z grafické části opatření obecné povahy je patrné, že použité dopravní značení a zařízení je svou povahou přechodné (zahrnuje např. oranžové vodorovné značení, přenosné svislé značení a přenosné citybloky). Z dokumentů předložených MČ Praha 7 (stavební povolení, koncepční studie) je dále seznatelné, že jsou činěny kroky k přijetí trvalé úpravy provozu. Přijatou přechodnou úpravu lze proto

skutečně považovat za provizorní řešení (nevyžadující stavební povolení), jehož účelem je překlenout období do přijetí místní úpravy provozu.

73. S ohledem na to, že soud neshledal důvodnou námitku zneužití institutu přechodné úpravy provozu, neshledal důvodnou ani námitku neprojednání přijaté úpravy s navrhovatelkou. Ta totiž v řízení o přijetí přechodné úpravy provozu není dotčeným orgánem. Dotčené osoby pak v případě přijetí přechodné úpravy provozu není třeba konzultovat (viz výše uvedený § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu).

Proporcionálnita přechodné úpravy provozu

74. Navrhovatelka konečně namítá nepřiměřenost přijaté úpravy. Nezpochybňuje, že přijaté řešení zvyšuje bezpečnost chodců, avšak současně ho považuje za nepřiměřené s ohledem na vznikající dopravní zácpy.
75. Podle § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu platí, že „[d]opravní značky, světelné a akustické signály, dopravní zařízení a zařízení pro provozní informace se smějí užívat jen v takovém rozsahu a takovým způsobem, jak to nezbytně vyžaduje bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích nebo jiný důležitý veřejný zájem“ (zvýraznění doplněno soudem).
76. V nyní projednávané věci není sporu o tom, že přijatá úprava provozu zvyšuje bezpečnost chodců. Rozsah kongescí a jejich příčiny nebyly v tomto řízení prokázány. I pokud by se však prokázalo tvrzení navrhovatelky, že v místě spojení jízdních pruhů vznikají kongesce, nepovažoval by soud takový důsledek bez dalšího za neproporcionální ve vztahu k dosažení bezpečnosti chodců.
77. Je na odpůrci jako správním orgánu, aby při stanovení přechodné úpravy provozu její přiměřenost zvážil. V nyní projednávané věci vyhodnotil, že stávající úprava byla pro chodce nebezpečná. Upozornil zejména na časté srážky motorových vozidel s chodci. Postupoval přitom na žádost MČ Prahy 7, na jejímž území se oba přechody pro chodce nacházejí, a která proto musí zvažovat případný střet zájmu na bezpečnosti a plynulosti pěšího provozu vůči zájmu na plynulosti provozu automobilového.
78. Z vyjádření MČ Praha 7 vyplývá, že jejím cílem je nejen zajistit bezpečnost obou přechodů, ale též podpořit jejich užívání chodci. Přijatá úprava je nepochybně způsobilá těchto cílů dosáhnout. Ač by k bezpečnosti chodců mohla přispět též světelná signalizace na přechodech (kterou upřednostňuje navrhovatelka), způsobila by taková signalizace též zpomalení pěšího provozu, který chce MČ Praha 7 podporovat.
79. Tvrdí-li navrhovatelka, že je přijatá úprava nepřiměřená, musí odůvodnit, v čem tuto nepřiměřenost spatřuje. Pouhé tvrzení o vzniku kongescí, i pokud by bylo v soudním řízení prokázáno, však nepřiměřenost úpravy ve vztahu k dosažení bezpečnosti chodců nezpůsobuje.
80. Námitka není důvodná.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

81. Soud shrnuje, že návrh na zrušení opatření obecné povahy neshledal důvodným, a proto jej podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. prvním výrokem rozsudku zamítl.
82. Vzhledem k tomu, že navrhovatelka nebyla ve sporu úspěšná a odpůrci žádné důvodně vynaložené náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti v řízení nevznikly, soud ve

třetím výroku rozsudku v souladu s § 60 odst. 1 s.ř.s. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

83. Osobě zúčastněné na řízení soud žádnou povinnost v řízení neuložil a neshledal ani důvody hodné zvláštního zřetele, pro které by jí mohl přiznat právo na náhradu nákladů řízení. Proto v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s. rozhodl, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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 nejblíže 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 29. listopadu 2022

JUDr. Ludmila Sandnerová, v. r.
předsedkyně senátu