



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

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

navrhovatele: **T. H.**

bytem X

zastoupený Mgr. Markem Moravcem, advokátem

sídlem Karpatská 1185/8, Praha 10

proti

odpůrci: **Úřad městské části Praha 1**

sídlem Vodičkova 18, Praha 1

v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 24. 5. 2022, č. j. ÚMČ P1 226605/2022/OPVP/030/KT,

takto:

- I.** Opatření obecné povahy odpůrce ze dne 24. 5. 2022, č. j. ÚMČ P1 226605/2022/OPVP/030/KT **se zrušuje** s účinností 90 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- II.** Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovateli do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku náhradu nákladů řízení ve výši 15 200 Kč k rukám Mgr. Marka Moravce, advokáta.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. V.

Odůvodnění:

I. Předmět sporu

1. Navrhovatel se podaným návrhem, doručeným soudu dne 29. 3. 2023, domáhal zrušení v záhlaví uvedeného opatření vydaného odpůrcem podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (zákon o silničním provozu) a vyhlášky č. 294/2015 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 294/2015 Sb.“).
2. Napadeným opatřením odpůrce stanovil místní a přechodnou úpravu silničního provozu na území Městské části Praha 1, svislého stálého a stálého vodorovného dopravního značení z důvodu změny stání na vyhrazených místech, zóny placeného stání na místní komunikaci v lokalitě Nerudova ul. č. 226/46, Praha 1 - Malá Strana, kterou bude navýšena kapacita parkovacích míst a zároveň nedojde ke změně dopravního režimu, jelikož se jedná o již schválená parkovací místa pro stání vozidel, dle schválených plánků, které jsou nedílnou součástí tohoto stanovení místní a přechodné úpravy silničního provozu, s termínem realizace nejpozději do 30. 6. 2022.

II. Návrh

3. Navrhovatel v podaném návrhu uvedl, že je obyvatelem Prahy. Ulice Nerudova je jednou z nejvíce frekventovaných ulic vedoucích k Pražskému hradu a navrhovatel touto ulicí při svých procházkách historickým centrem Prahy prochází.
4. Napadeným opatřením, které je podle jeho názoru opatřením obecné povahy, je dotčen na svých subjektivních právech tím, že v rámci úpravy provozu došlo zavedením částečného stání automobilů na chodníku ke snížení šířky pásu pro chodce, a tím ke snížení bezpečnosti navrhovatele, jakožto chodce. Úprava stanovená tímto opatřením obecné povahy proto představuje nepřiměřený zásah do práva navrhovatele na ochranu zdraví a také do principu zajištění bezpečnosti účastníků dopravního provozu, který je chráněn zákonem o silničním provozu.
5. Napadené opatření obecné povahy je rovněž nesrozumitelné, neboť neobsahuje žádné odůvodnění. Není zřejmé, jaký zákonný postup vedl k jeho vydání, zda tak bylo učiněno v režimu přechodné úpravy provozu a proč.
6. Navrhovateli nebylo umožněno podat k návrhu opatření obecné povahy připomínky či námítky. Vzhledem k tomu, že napadené opatření obecné povahy zavádí dlouhodobou úpravu provozu, může být tento postup odpůrce pokusem obcházet vydání „řádného“ opatření obecné povahy, ke kterému by se mohla veřejnost vyjádřit. Z povahy věci slouží přechodná úprava provozu na pozemních komunikacích k úpravě provozu na omezenou předem stanovenou dobu. Důvodem pro tuto omezenou dobu jsou např. opravy silnic či budov, konání společenské či sportovní akce nebo jiná přechodná záležitost, pro kterou nelze dodržovat stálou úpravu provozu na pozemních komunikacích. To není případ úpravy zavedené napadeným opatřením obecné povahy, kterou bylo zavedeno parkovací stání na neurčitou dobu.
7. V napadeném opatření obecné povahy je na dvou místech uvedeno, že se jím stanovuje místní a přechodná úprava provozu. V rozporu se zákonem však odpůrce nestanovil omezenou (přechodnou) účinnost stanovené úprav, a fakticky se tak jedná o úpravu trvalou. Tímto postupem odpůrce překročil zákonem vymezené meze své působnosti.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. V.

8. Z napadeného opatření obecné povahy také nevyplývá, že by odpůrce nejprve vydal jeho návrh, který by byl vyvěšen na úřední desce a ke kterému by dotčená veřejnost mohla podat připomínky a námítky. Nezveřejnění návrhu opatření obecné povahy a nevyzvání dotčených osob k podání připomínek a námitek je postup, který zákonná úprava umožňuje pouze v případě přechodné úpravy provozu nikoliv v případě úpravy trvalé. Napadené opatření obecné povahy tak nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem.
9. Napadené opatření obecné povahy také neobsahuje žádné odůvodnění přijaté úpravy provozu. Odpůrce nekonkretizoval, z jakého důvodu bylo navýšení kapacity parkovacích míst v dané ulici nezbytné, a proč zvolil právě stanovaný způsob umístění parkovacích stání. Napadené opatření obecné povahy neobsahuje odůvodnění samotné „nutnosti“ zvýšení počtu parkovacích stání. Vzhledem k tomu, že odpůrce rozhodl o zavedení parkovacích stání na chodníku, bylo jeho povinností také takové rozhodnutí zdůvodnit. Již z jazykového výkladu slova „chodník“ je patrné, že toto místo je určeno k chůzi, ne k parkování automobilů. Rovněž stavební určení chodníku je k chůzi. Pokud tedy odpůrce považoval za nejvhodnější a nejproporcionálnější řešení zavedení parkovacích stání právě na chodníku, a tím změnění jeho primárního účelu, měl povinnost takové rozhodnutí náležitě zdůvodnit.
10. Napadené opatření obecné povahy zasahuje do navrhovatelova práva na ochranu zdraví. Aktuální úprava parkovacích stání v ulici Nerudova snížila šířkové poměry pruhu pro chodce a zároveň umožnila parkování automobilů na chodníku, čímž je navrhovatel ohrožován například v situacích, kdy při parkování automobily vjíždí do pruhu pro chodce nebo když je navrhovatel nucen při vyhýbání se dalším chodcům vstupovat do parkovacích stání. Z tohoto důvodu napadené opatření obecné povahy také zcela rezignuje na zachování bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích. Napadené opatření obecné povahy pouze zhoršuje bezpečnost chodců, neboť v něm odpůrce bezpečnost a situaci chodců zcela opominul a zabýval se pouze zavedením parkovacích stání. Napadeným opatření obecné povahy také došlo k zásahu do navrhovatelova práva na ochranu zdraví vyplývajícího z čl. 31 Listiny základních práv. Z těchto důvodů je napadené opatření obecné povahy v rozporu se zákonem.
11. Jelikož z odůvodnění napadeného opatření obecné povahy není vůbec zřejmé, proč je vydáváno, nelze také zjistit, zda nebylo možno jím sledovaného cíle dosáhnout jinou, mírnější regulací.

III. Vyjádření odpůrce

12. Odpůrce ve vyjádření k návrhu uvedl, že v případě napadeného opatření se o opatření obecné povahy nejedná. V daném případě se jednalo pouze o změnu způsobu stání na současných vyhrazených místech a nikoliv o stanovení místní a přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích ve smyslu § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu, jež by musela být provedena opatřením obecné povahy vydaným v souladu s postupem stanoveným ve správním řádu, což je také v textu napadeného opatření obecné povahy jednoznačně uvedeno. Navrhovatel se tak domáhá zrušení opatření obecné povahy, které odpůrce vůbec nevydal.
13. Dále odpůrce uvedl, že způsob kolmého nebo šikmého stání byl v uvedené lokalitě zaveden a byl funkční již po řadu let. Až v roce 2018 byl chodník rozšířen a následně proběhla změna stání vozidel na podélné na vozovce. V roce 2022 byl opět zaveden zpět způsob stání vozidel na kolmé nebo šikmé s úpravou obrubníků s částečným stáním vozidel na chodníku, a to na základě požadavků místních trvale žijících obyvatel, kteří tuto změnu způsobu stání vzhledem k značnému nedostatku parkovacích míst pro stání vlastních vozidel v místě

Shodu s prvopisem potvrzuje M. V.

bydliště požadovali a uvítali. Takový způsob řešení stání není vyloučen a legislativa tento způsob umožňuje.

14. Prostor stání vozidel kolmého nebo šikmého částečného na chodníku je v celé délce stání vozidel opatřen sloupky z důvodu vymezení konkrétní povolené vzdálenosti stání vozidel do chodníku a bezpečného oddělení plochy pro parkování a plochy pro pohyb pěších. Navrhovatel tak nepravdivě poukazuje na možné nebezpečí spočívajíc v možnosti vjíždění vozidel do části chodníku určené pouze pro pěší. V celé délce možného stání vozidel je velice komfortní zbývající šíře chodníku pouze pro pěší v rozmezí od 6,0 m do 9,0 m. V žádném případě proto nelze hovořit o snížení bezpečnosti chodců. Navrhovatel by se musel cítit mnohem nebezpečněji při svých procházkách v jiných částech Nerudovy ulice, kde mají chodníky místy šířku 1,2 m. Šíře chodníku v místě úpravy stání je největší v celé ulici Nerudova a je rovněž kapacitně nadstandartní. Chodci zde, na rozdíl od jiných částí ulice, nejsou kapacitou průchozího profilu nikterak omezováni.
15. Co se týče bezpečnosti provozu v této ulici, přibližně od poloviny své délky ve směru k horní části je ulice od roku 2007 v dopravním režimu sdíleného prostoru všech účastníků provozu, neboť se jedná o obytnou zónu. Tato organizace dopravy obytné zóny je zcela bezpečným režimem s ohledem zejména na pěší účastníky provozu. V obytné zóně např. smějí chodci užívat pozemní komunikaci v celé její šířce (vozovku i chodník), děti si mohou hrát na pozemní komunikaci, je upravena povolená rychlost vozidel max. 20 km/h a řidiči vozidel musí dbát zvýšené ohleduplnosti vůči chodcům, které nesmí ohrozit a v případě nutnosti musí zastavit vozidlo. Stání je dovoleno jen na místech označených jako parkoviště.

IV. Replika navrhovatele a další vyjádření odpůrce

16. Navrhovatel v replice k vyjádření odpůrce uvedl, že odpůrce ve vyjádření fakticky namítá, že v daném případě mohl postupovat podle části čtvrté správního řádu, jež upravuje postup správních orgánů při vydávání vyjádření, osvědčení a sdělení a nikoliv podle části šesté upravující postup při vydávání opatření obecné povahy. Takový závěr je však podle jeho názoru, jak vyplývá z rozsudku ze dne 16. 11. 2022, č. j. 6 As 313/2021 - 44, v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu V tomto rozsudku totiž Nejvyšší správní soud uvedl, že pouze místní a přechodná úprava provozu, která účastníku silničního provozu nestanuje žádné povinnosti odchýlné od obecné úpravy provozu a jen upozorňuje na povinnosti vyplývající přímo z právní úpravy, se stanoví méně formálním postupem podle části čtvrté správního řádu a nikoliv formou opatření obecné povahy. Vzhledem k tomu, že v daném případě bylo napadeným opatřením obecné povahy umožněno užívání chodníku automobily, tj. jinými účastníky provozu než chodci, je nepochybné, že byly dopravním značením pro účastníky provozu stanoveny povinnosti odchýlné od obecné právní úpravy. V daném případě proto bylo nutno stanovit předmětnou úpravu dopravního značení formou „řádného“ opatření obecné povahy.
17. Odpůrce ve vyjádření k replice uvedl, že napadeným opatřením stanovený způsob stání vozidel nemůže být v rozporu a neodchyluje se od obecné úpravy provozu, jelikož se jedná stávající dopravní značení informativní provozní upravující pouze způsob stání vozidel ve sdíleném prostoru obytné zóny. Ze zákona o silničním provozu přitom vyplývá, že stání je v obytné zóně povoleno jen na místech označených jako parkoviště, tedy na komunikaci bez konkrétního rozlišení chodníků, či vozovek a způsobu stání a že chodci smějí užívat pozemní komunikaci v celé její šířce. Tvrzení navrhovatele, že došlo ke změně způsobu stání z podélného na částečné stání na chodníku je proto zavádějící a účelové, neboť prostor v obytné zóně je sdílený a chodci jej mohou využívat v celém rozsahu obytné zóny.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. V.

18. Navrhovatel ani odpůrce se již ve věci dále nevyjádřili.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

19. Soud ověřil, že navrhovatel podal návrh včas. Napadené opatření obecné povahy soud přezkoumal na základě skutkového i právního stavu v době jeho vydání a v mezích uplatněných návrhových bodů, jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 101b odst. 2, 3 a 4 s. ř. s.). O podaném návrhu soud rozhodl v souladu s § 76 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 101b odst. 4 a § 51 odst. 2 s. ř. s. bez nařízení jednání.
20. Důvodem pro nařízení jednání nebyla ani potřeba dokazování, neboť soud shledal, že veškeré listiny potřebné pro posouzení a rozhodnutí věci jsou součástí správního spisu, jímž se dokazování neprovádí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008 - 117). Soud proto neprováděl navrhovatelem navržené důkazy články publikovanými dne 27. 6. 2022 na serveru idnes.cz (*Kvůli turistům rozšířili chodník v „Nerudovce“, pak z něj udělali parkoviště*) a v Deníku N (*Praha 1 ubrala část chodníku na Královské cestě. „Místní prosili o parkování,“ říká radní*).
21. Soud vycházel z následující právní úpravy v rozhodném znění.
22. Podle § 25 odst. 1 zákona o silničním provozu řidič smí zastavit a stát jen a) vpravo ve směru jízdy co nejbližší k okraji pozemní komunikace a na jednosměrné pozemní komunikaci vpravo i vlevo, b) v jedné řadě a rovnoběžně s okrajem pozemní komunikace; nedojde-li k ohrožení bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, smí v obci řidič vozidla o celkové hmotnosti nepřevyšující 3 500 kg zastavit a stát kolmo, popřípadě šikmo k okraji pozemní komunikace nebo zastavit v druhé řadě.
23. Podle § 39 zákona o silničním provozu pěší zóna je oblast, jejíž začátek je označen dopravní značkou „Pěší zóna“ a konec je označen dopravní značkou „Konec pěší zóny“ (odst. 2). V obytné a pěší zóně smějí chodci užívat pozemní komunikaci v celé její šířce, přičemž se na ně nevztahuje § 53. Hry dětí na pozemní komunikaci jsou dovoleny jen v obytné zóně (odst. 3). V obytné zóně a pěší zóně smí řidič jet rychlostí nejvýše 20 km.h⁻¹. Přitom musí dbát zvýšené ohleduplnosti vůči chodcům, které nesmí ohrozit; v případě nutnosti musí zastavit vozidlo. Stání je dovoleno jen na místech označených jako parkoviště (odst. 5).
24. Podle § 40 odst. 1 zákona o silničním provozu není-li v tomto oddílu stanoveno jinak, platí pro provoz v obytné, pěší a cyklistické zóně ostatní ustanovení tohoto zákona.
25. Podle § 53 odst. 2 zákona o silničním provozu jiní účastníci provozu na pozemních komunikacích než chodci nesmějí chodníku nebo stezky pro chodce užívat, pokud není v tomto zákoně stanoveno jinak.
26. Podle § 61 zákona o silničním provozu obecná úprava provozu na pozemních komunikacích je stanovena tímto zákonem (odst. 1). Místní úprava provozu na pozemních komunikacích je úprava provozu na pozemních komunikacích provedená dopravními značkami, světelnými, případně i doprovodnými akustickými signály nebo dopravními zařízeními (odst. 2). Přechodná úprava provozu na pozemních komunikacích je úprava provozu na pozemních komunikacích provedená přenosnými dopravními značkami svislými, přechodnými dopravními značkami vodorovnými, světelnými signály a dopravními zařízeními (odst. 3).
27. Podle § 62 zákona o silničním provozu svislé dopravní značky jsou stálé, proměnné a přenosné. Proměnná svislá dopravní značka je dopravní značka, jejíž činná plocha se může měnit. Přenosnou svislou dopravní značkou se rozumí dopravní značka umístěná na červenobíle pruhovaném sloupku (stojánku) nebo na vozidle (odst. 2). Vodorovné dopravní

značky jsou stálé a přechodné. Vodorovné dopravní značky mohou být doplněny dopravními knoflíky (odst. 3). Prováděcí právní předpis stanoví význam, užití, provedení a tvary dopravních značek a jejich symbolů (odst. 5).

28. Podle § 63 odst. 1 písm. e) zákona o silničním provozu svislé dopravní značky jsou informativní značky, které poskytují účastníku provozu na pozemních komunikacích nutné informace, slouží k jeho orientaci nebo mu ukládají povinnosti stanovené tímto zákonem nebo zvláštním právním předpisem.
29. Podle § 64 zákona o silničním provozu vodorovné dopravní značky se užívají samostatně nebo ve spojení se svislými dopravními značkami, popřípadě s dopravními zařízeními, jejichž význam zdůrazňují nebo zpřesňují. Vodorovné dopravní značky jsou vyznačeny barvou nebo jiným srozumitelným způsobem; přechodná změna místní úpravy provozu na pozemních komunikacích je vyznačena žlutou nebo oranžovou barvou.
30. 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.
31. Podle § 77 odst. 2 písm. b) zákona o silničním provozu dotčenými orgány při stanovení místní a přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích a užití zařízení pro provozní informace jsou policie, jde-li o silnice, místní komunikace a veřejně přístupné účelové komunikace.
32. Podle § 77 zákona o silničním provozu návrh 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 (odst. 3). Hrozí-li nebezpečí z prodlení, může příslušný správní orgán stanovit přechodnou úpravu provozu na dálnicích, silnicích, místních komunikacích nebo veřejně přístupných účelových komunikacích bez projednání s dotčenými orgány a bez předchozího řízení o návrhu opatření obecné povahy, nejdéle však na dobu 60 dnů (odst. 4). Místní a přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích stanoví příslušný správní orgán opatřením obecné povahy, jde-li o světelné signály, příkazové a zákazové dopravní značky, dopravní značky upravující přednost a dodatkové tabulky k nim nebo jiné dopravní značky ukládající účastníku silničního provozu povinnosti odchylné od obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích. Opatření obecné povahy nebo jeho návrh zveřejní příslušný správní orgán na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodů 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 (odst. 5).
33. Podle § 124 odst. 6 zákona o silničním provozu obecní úřad obce s rozšířenou působností stanoví místní a přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích na silnici II. a III. třídy, místní komunikaci a veřejně přístupné účelové komunikaci a užití zařízení pro provozní informace na silnici II. a III. třídy, místní komunikaci a veřejně přístupné účelové komunikaci. Místně příslušný je obecní úřad obce s rozšířenou působností, v jehož územním obvodu se pozemní komunikace nachází.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. V.

34. Podle § 1 vyhlášky č. 294/2015 Sb. stálé dopravní značky se upevňují na sloupky, budovy nebo jiné konstrukce pevně spojené se zemí (odst. 1). Červené a bílé pruhy na sloupku (stojánku), na němž je umístěna přenosná dopravní značka, mají šířku 100 až 200 mm a retroreflexní provedení (odst. 2). Proměnné dopravní značky jsou značky, jejichž provedení se může měnit. Barevné provedení proměnných dopravních značek může být odlišné od stálých dopravních značek, a to tak, že podklad proměnných dopravních značek je tmavý a nápisy, symboly a ohraničení světlé (odst. 3).
35. Podle § 8 vyhlášky č. 294/2015 Sb. provedení, význam, popřípadě užití informativních značek je uvedeno v příloze č. 5 k této vyhlášce.
36. Podle přílohy č. 5 vyhlášky č. 294/2015 Sb. označuje
- Informativní značka č. IP 11c „Parkoviště podélné stání“ místo, kde je dovoleno zastavení a stání. Symbol uvedený ve spodní části značky vyznačuje stanovený způsob stání.
- Informativní značka č. IP 11f „Parkoviště částečné stání na chodníku kolmé nebo šikmé“ místo, kde je dovoleno zastavení a stání. Symbol uvedený ve spodní části značky vyznačuje stanovený způsob stání. Poloha vozidla při kolmém nebo šikmém stání musí odpovídat poloze vyjádřené symbolem uvedeným na značce nebo dodatkové tabulce. Na chodníku nesmí zastavit a stát vozidlo o nejvyšší povolené hmotnosti převyšující 3 500 kg, jednonápravový traktor, motorový ruční vozík a pracovní stroj samojízdný.
- Informativní značka č. IP 12 „Vyhrazené parkoviště“ místo, kde je dovoleno zastavení a stání pouze některých vozidel. Případný stanovený způsob stání se vyznačuje obdobně jako na značkách „Parkoviště“ vyznačujících způsob stání.
37. Podle § 11 vyhlášky č. 294/2015 Sb. vodorovné dopravní značky se vyznačují na vozovku nebo jinou zpevněnou část pozemní komunikace (odst. 1). Přechodné vodorovné dopravní značky vyjadřující čáry nebo šipky nebo označující přechody pro chodce nebo jízdní pruhy pro cyklisty jsou provedeny žlutou nebo oranžovou barvou. Mohou být provedeny také v podobě obrysu příslušné vodorovné dopravní značky (odst. 2). Dočasná neplatnost vodorovných dopravních značek se vyznačuje přeškrtnutím žlutými nebo oranžovými čarami (odst. 3).
38. Podle § 12 vyhlášky č. 294/2015 Sb. označení stání a parkovišť se užívají k vyznačení uspořádání zastavení a stání a popřípadě stanovení způsobu stání ve vztahu k okraji pozemní komunikace nebo uspořádání prostoru parkoviště (odst. 2). Provedení, význam, popřípadě užití vodorovných dopravních značek je uvedeno v příloze č. 8 k této vyhlášce (odst. 3).
39. Podle přílohy č. 8 vyhlášky č. 294/2015 Sb. vyznačuje
- Vodorovná značka č. V 10d „Parkovací pruh“ vyznačuje dovolené zastavení a stání. Při stání nesmí vozidlo svým obrysem nebo nákladem přesahovat do vozovky vyznačenou plochu.
- Vodorovná značka č. V 10g „Omezené stání“ dovolené zastavení a stání a stanovuje způsob stání ve vztahu k okraji pozemní komunikace. Při stání nesmí vozidlo svým obrysem nebo nákladem přesahovat do vozovky vyznačenou plochu. V úseku vyznačeném touto značkou je stání dovoleno za podmínek stanovených svislou dopravní značkou.
40. Podle § 172 správního řádu návrh opatření obecné povahy s odůvodněním správní orgán po projednání s dotčenými orgány uvedenými v § 136 doručí veřejnou vyhláškou podle § 25, kterou vyvěsí na své úřední desce a na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodů se má opatření obecné povahy týkat, a vyzve dotčené osoby, aby k návrhu

opatření podávaly připomínky nebo námitky. V případě potřeby se návrh zveřejní i jiným způsobem, v místě obvyklém. Návrh opatření obecné povahy musí být zveřejněn nejmeně po dobu 15 dnů (odst. 1). Není-li vzhledem k rozsahu návrhu možno zveřejnit jej na úřední desce v úplném znění, musí být na úřední desce uvedeno, o jaké opatření obecné povahy jde, čímž zájmů se přímo dotýká a kde a v jaké lhůtě se lze s návrhem seznámit. Úplné znění návrhu včetně odůvodnění však musí být i v takovém případě zveřejněno způsobem umožňujícím dálkový přístup (odst. 2). Řízení o návrhu opatření obecné povahy je písemné, pokud zákon nestanoví nebo správní orgán neurčí, že se koná veřejné projednání návrhu. Doba a místo konání veřejného projednání správní orgán oznámí na úřední desce nejmeně 15 dnů předem; oznámení zveřejní též na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se má opatření obecné povahy týkat. Hrozí-li nebezpečí z prodlení, je možné tuto dobu zkrátit; nestanoví-li zákon jinak, musí zkrácená doba činit nejmeně 5 dní (odst. 3). 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 (odst. 4). Vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, nebo, určí-li tak správní orgán, i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, mohou podat proti návrhu opatření obecné povahy písemné odůvodněné námitky ke správnímu orgánu ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho zveřejnění. Zmeškání úkonu nelze prominout. O námitkách rozhoduje správní orgán, který opatření obecné povahy vydává. Jestliže by vyřízení námítky vedlo k řešení, které přímo ovlivní oprávněné zájmy některé osoby jiným způsobem než návrh opatření obecné povahy, a není-li změna zjevně též v její prospěch, zjistí správní orgán její stanovisko. Rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, se uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy (§ 173 odst. 1). Proti rozhodnutí se nelze odvolat ani podat rozklad. Změna nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námitkách může být důvodem změny opatření obecné povahy (odst. 5).

41. Podle § 173 odst. 1 správního řádu opatření obecné povahy, které musí obsahovat odůvodnění, správní orgán oznámí veřejnou vyhláškou; opatření obecné povahy zveřejní též na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se opatření obecné povahy týká. Ustanovení § 172 odst. 1 platí obdobně. Opatření obecné povahy nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky. Hrozí-li vážná újma veřejnému zájmu, může opatření obecné povahy nabýt účinnosti již dnem vyvěšení; stanoví-li tak zvláštní zákon, může se tak stát před postupem podle § 172. Do opatření obecné povahy a jeho odůvodnění může každý nahlédnout u správního orgánu, který opatření obecné povahy vydal.
42. Podle § 174 odst. 1 správního řádu pro řízení podle této části platí obdobně ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé.
43. Z obsahu správního spisu zjistil soud následující skutečnosti podstatné pro rozhodnutí ve věci.
44. Na základě napadeného opatření došlo na území městské části Praha 1 v ulici Nerudova v blízkosti domu č. 226/46 v oblasti, která je pěší zónou podle § 39 odst. 2 zákona o silničním provozu, k následující změně úpravy provozu na místní komunikaci a souvisejícím změnám dopravního značení. Podélné vyhrazené stání u pravého okraje

vozovky ve směru k ulici Ke Hradu bylo změněno na kolmé (šikmé) vyhrazené stání se současným umožněním částečného stání na chodníku přiléhajícím k pravému okraji vozovky. Svislá dopravní značka IP 12 (vyhrazené parkovité) se symbolem stanovujícím jako stanovený způsob stání podélné stání (stejným jako na dopravní značce IP 11c) byla posunuta od pravého okraje vozovky, kde označovala začátek úseku vyhrazeného stání, o 2,58 m směrem na chodník, a byla nově opatřena symbolem označujícím jako stanovený způsob stání částečné stání na chodníku kolmé nebo šikmé (stejným jako na dopravní značce IP 11f). Dále byla kolmo směrem na chodník vyznačena (prodloužena) vodorovná dopravní značka V 10g (omezené stání) a rovnoběžně s pravým okrajem vozovky byla na chodníku vyznačena vodorovná dopravní značka V 10d (parkovací pruh). Těmito vodorovnými dopravními značkami byla vymezena plocha, na níž byla napadeným opatřením stanovena výše uvedená úprava provozu.

45. Úprava provozu stanovená napadeným opatřením byla před jeho vydáním projednána s dotčeným orgánem podle § 77 odst. 2 písm. b) a odst. 3 zákona o silničním provozu, Policií České republiky, Krajským ředitelstvím police hlavního města Prahy, odborem služby dopravní policie, který k němu dne 12. 4. 2022 dal souhlasné stanovisko.
46. Ze správního spisu nevyplývá, že by před vydáním napadeného opatření povahy byl jeho návrh vyvěšen na úřední desce odpůrce a doručován postupem podle § 172 odst. 1 správního řádu a že by o tomto návrhu bylo vedeno řízení podle § 172 odst. 3 správního řádu. Ze správního spisu ani nevyplývá, že by napadené opatření povahy bylo oznámeno veřejnou vyhláškou podle § 173 odst. 1 správního řádu.

V. a. Povaha napadeného opatření

47. Z podaného návrhu i dalšího vyjádření navrhovatele je zřejmé, že navrhovatel považuje napadené opatření z materiálního hlediska za opatření obecné povahy, konkrétně za opatření obecné povahy ve smyslu § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu a podaným návrhem se domáhá jeho přezkoumání ve smyslu § 101a a násl. s. ř. s. Z vyjádření odpůrce naopak vyplývá, že je přesvědčen, že napadené opatření není opatřením obecné povahy a na jeho vydání se proto právní úprava upravující vydávání opatření obecné povahy obsažená v § 77 zákona o silničním provozu a v příslušných ustanoveních správního řádu nevztahovala.
48. Soud se proto nejprve zabýval otázkou, zda jsou v daném případě splněny podmínky pro vedení řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, popř. zda se v případě napadeného opatření může jednat o jiný akt odpůrce, přezkoumatelný podle § 4 s. ř. s. správními soudy.
49. Podle právní doktríny (srov. Potěšil, L. a kol. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, str. 815 - 816) i judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98) je opatření obecné povahy smíšeným správním aktem nacházejícím se na pomezí mezi normativními (abstraktními) a individuálními (konkrétními) správními akty. Aby bylo možno správní akt považovat z materiálního hlediska za opatření obecné povahy, musí se jednat o úkon, který je (i) právně závazný, (ii) určený pro obecně vymezený okruh adresátů, a (iii) týká se konkrétního předmětu regulace, přičemž všechny tyto podmínky musí být splněny kumulativně (srov. Potěšil, L. a kol. *Správní řád.*, str. 818 - 822).
50. Při hodnocení povahy napadeného aktu musí soud primárně vycházet z toho, jak tento akt označuje zákon. Pokud neexistuje zjevný rozpor mezi zákonem stanovenou formou

právního aktu a jeho skutečnou náplní, měl by soud vůli zákonodárce respektovat (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2011, č. j. 8 Ao 7/2010 - 65).

51. K povaze aktu, jímž se stanovuje místní nebo přechodná úprava provozu na pozemních komunikacích se ve své judikatuře opakovaně vyjadřoval Nejvyšší správní soud. Již v rozsudku ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008 - 100 přitom vyslovil závěr, že opatřením obecné povahy je takové stanovení dopravního značení, kdy z dopravní značky plynou pro účastníky provozu odlišné povinnosti než podle obecné úpravy. To znamená, že opatřením obecné povahy jsou typicky zákazové a příkazové značky, značky upravující přednost, avšak nikoliv značky výstražné a ani ta část informativních značek, které neukládají účastníkovi provozu na pozemních komunikacích povinnosti, ale pouze mu poskytují nutné informace, či slouží k jeho orientaci.
52. Tento závěr potvrdil Nejvyšší správní soud ve své aktuální judikatuře, a to v rozsudku č. j. 6 As 313/2021 - 44, na nějž poukázal ve svém vyjádření odpůrce. V bodech 11 a 12 toho rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl:

„Jak správně konstatoval městský soud, ke stanovení místní nebo přechodné úpravy provozu může docházet dvěma formami: opatřením obecné povahy, anebo méně formálním postupem podle části čtvrté správního řádu. Městský soud rovněž správně poukázal na důvodovou zprávu k zákonu č. 268/2015 Sb., kterým se měnily některé zákony na úseku silničního hospodářství a provozu na pozemních komunikacích, která do zákona o silničním provozu vložila současnou platnou právní úpravu § 77; a dále na dřívější judikaturu Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008–100, č. 1794/2009 Sb. NSS). Správným tedy bylo východisko městského soudu (mající oporu ve znění zákona), že zatímco místní a přechodná úprava provozu, která účastníkovi silničního provozu stanoví povinnosti odchylné od obecné úpravy provozu, se stanoví formou opatření obecné povahy (typicky příkazové a zákazové dopravní značky), úprava provozu, která žádné odchylky nestanovuje a toliko upozorňuje na povinnosti vyplývající přímo z právní úpravy, se stanoví méně formálním postupem podle části čtvrté správního řádu (typicky některé informativní a výstražné značky). Pro stanovení posléze uvedené úpravy provozu není zapotřebí formálních postupů spojených s vydáváním opatření obecné povahy, neboť taková místní nebo přechodná úprava účastníky provozu sama nezavazuje, pouze upozorňuje na povinnosti stanovené právní úpravou, a tedy z povahy věci nemůže reálně zasáhnout do jejich právní sféry (viz část IV.b citovaného rozsudku č. j. 2 Ao 3/2008–100). Pro stanovení místní či přechodné úpravy provozu mající pouze informativní povahu tak postačuje jednoduchý úkon podle části čtvrté správního řádu. Dle § 158 správního řádu se ustanovení čtvrté části použijí pro případy, provádějí-li správní orgán úkony, které nejsou upraveny v ostatních částech správního řádu. Takovým úkonem bude právě i stanovení místní či přechodné úpravy provozu ve smyslu § 77 odst. 1 zákona o silničním provozu v těch případech, kdy není požadováno vydání opatření obecné povahy dle § 77 odst. 5 téhož zákona.

Jak vyplývá již z § 63 odst. 1 písm. e) zákona o silničním provozu, patří mezi svislé dopravní značky rovněž informativní značky, které však nejen poskytují účastníkovi provozu na pozemních komunikacích nutné informace sloužící k jeho orientaci, ale v některých případech mohou rovněž ukládat nové povinnosti (nevyplyvající pro konkrétní dopravní situaci přímo ze zákona). Z hlediska posouzení příslušné formy aktu stanovujícího v konkrétním případě místní nebo přechodnou úpravu proto nelze zjednodušeně konstatovat, že informativní značky se vždy umísťují méně formálním způsobem dle části čtvrté správního řádu. Je třeba se materiálně zabývat skutečným obsahem stanovovaného dopravního značení, tj. tím, zda neukládá účastníkovi silničního provozu povinnosti odchylné od obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích“ (podtržení doplněno zdejším soudem).

Shodu s prvopisem potvrzuje M. V.

53. V projednávaném případě není sporu o tom, že na základě napadeného opatření došlo na území městské části Praha 1 v ulici Nerudova v blízkosti domu č. 226/46 k faktické změně dopravního značení, spočívající v tom, že stávající stálá svislá dopravní značka IP 12 (vyhrazené parkoviště) se symbolem stanovujícím jako stanovený způsob stání podélné stání (stejným jako na dopravní značce IP 11c) byla nahrazena stejnou stálou dopravní značkou posunutou o 2,58 m směrem na chodník a opatřenou symbolem označujícím jako stanovený způsob stání částečné stání na chodníku kolmé nebo šikmé (stejným jako na dopravní značce IP 11f). V tomto případě také není sporu o tom, že dopravní značky IP 11c, IP 11f a IP 12 jsou podle § 63 odst. 1 písm. e) zákona o silničním provozu ve spojení § 8 vyhlášky č. 294/2015 Sb. a přílohou č. 5 této vyhlášky informativními značkami.
54. Podle § 25 odst. 1 zákona o silničním provozu (tedy podle obecné úpravy silničního provozu ve smyslu § 61 odst. 1 zákona o silničním provozu) je možné pouze stání (parkování) podélné při okraji pozemní komunikace, či za dalších podmínek zde stanovených také kolmo a šikmo k okraji pozemní komunikace, nikoliv však na chodníku. Z žádného ustanovení zákona o silničním provozu přitom nevyplývá, že by dovořeným způsobem stání, tedy i parkování, všech vozidel bez výjimky bylo podle obecné úpravy silničního provozu také parkování na chodníku, byť částečné. Z § 53 odst. 2 zákona o silničním provozu sice vyplývá, že užívání chodníku jinými účastníky provozu na pozemních komunikacích než chodci není zcela vyloučeno, avšak pouze za podmínek stanovených tímto zákonem. Není přitom podstatné, zda se takový chodník nachází v oblasti, která je pěší zónou ve smyslu § 39 zákona o silničním provozu. Zákon o silničním provozu sice ve vztahu k provozu v pěší zóně v § 39 stanoví zvláštní pravidla, která mají přednost před pravidly vyplývajícími pro jednotlivé účastníky provozu na pozemních komunikacích z obecných ustanovení zákona o silničním provozu, mezi něž patří oprávnění chodců užívat pozemní komunikaci bez ohledu na pravidla stanovená v § 53 zákona o silničním provozu (§ 39 odst. 3) a povinnost řidičů stát s vozidly jen na místech označených jako parkoviště (39 odst. 5), čímž částečně deroguje obecná pravidla, jimiž se řídí stání vozidel podle § 25 odst. 1 zákona o silničním provozu, nezavádí však žádnou výjimku z obecného zákazu užívání chodníku k parkování vozidel stanovenou v § 53 odst. 2 zákona o silničním provozu. Tento zákaz se tak v souladu s § 40 odst. 1 zákona o silničním provozu uplatní i v pěší zóně. Vjezd na chodník včetně zastavení a stání je tak podle obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích na základě § 41 odst. 1 a § 42 odst. 1 zákona o silničním provozu dovořen pouze vozidlům užívajícím zvláštní výstražné světlo modré nebo modré a červené barvy a zvláštní výstražné světlo oranžové barvy, jejichž řidiči nejsou mimo jiné povinni dodržovat pravidla pro dovořený způsob zastavení a stání stanovená v § 25 odst. 1 a § 39 odst. 5 zákona o silničním provozu. To tedy znamená, že vjezd na chodník za účelem zastavení či stání je v případě ostatních vozidel dovořen pouze v místech, kde je to umožněno prostřednictvím dopravních značek označujících parkoviště, pokud tyto značky zároveň dovolují stání zcela nebo zčásti na chodníku, tedy tam, kde je to dovořeno místní či přechodnou úpravou provozu ve smyslu § 61 odst. 2 a 3 zákona o silničním provozu.
55. Právě k tomu také v právě projednávaném případě umístěním svislé dopravní značky IP 12 opatřené stejným symbolem jako na dopravní značce IP 11f a vodorovných dopravních značek V 10d a V 10g na základě napadeného opatření na území městské části Praha 1 v ulici Nerudova v blízkosti domu č. 226/46 došlo. Účastníkům silničního provozu tak bylo umožněno v této části ulice využití k parkování vozidel na ploše vymezené vodorovnými dopravními značkami V 10d a V 10g část chodníku. Z přílohy č. 5 vyhlášky č. 294/2015 Sb. přitom vyplývá, že účastníci silničního provozu jsou povinni na místě označeném svislou

dopravní značkou IP 12 opatřené stejným symbolem jako na dopravní značce IP 11f parkovat vozidla pouze tímto symbolem stanoveným způsobem, tedy kolmo nebo šikmo při částečném stání na chodníku. Vzhledem k tomu, že svislá dopravní značka IP 12 byla v tomto případě užita podle § 64 zákona o silničním provozu ve spojení s vodorovnými dopravními značkami V 10d a V 10g, plyne účastníkům silničního provozu z přílohy č. 8 vyhlášky č. 294/2015 Sb. povinnost v daném místě tímto způsobem parkovat navíc tak, aby zaparkovaná vozidla svým obrysem nepřesahovala plochu těmito vodorovnými dopravními značkami vyznačenou. Účastníci silničního provozu tedy na základě této úpravy provozu jsou nejen oprávněni v daném místě užívat chodník k (částečnému) parkování vozidel, ale jsou také povinni stanovený způsob parkování dodržovat. Jedná se přitom o způsob odchylný od způsobu stanoveného v § 25 odst. 1 zákona o silničním provozu, který takové povinnosti při parkování vozidel účastníkům silničního provozu nestanovuje.

56. Z právě uvedeného je tak zřejmé, že napadeným opatřením byly informativní značkou IP 12 opatřené stejným symbolem jako na dopravní značce IP 11f ve spojení s vodorovnými dopravními značkami V 10d a V 10g účastníkům silničního provozu stanoveny povinnosti odchylné od obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích stanovené v § 25 odst. 1 zákona o silničním provozu. Napadené opatření je tak v souladu se závěry vyplývajícími z judikatury Nejvyššího správního soudu citovanými v bodě 52 tohoto rozsudku opatřením obecné povahy ve smyslu § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu.
57. Ačkoliv je ve výroku napadeného opatření obecné povahy uvedeno, že se jím stanovuje místní a přechodná úprava provozu, soud nemá pochybnosti o tom, že napadeným opatřením obecné povahy byla stanovena na místní komunikaci v ulici Nerudova místní úprava provozu ve smyslu § 61 odst. 2 zákona o silničním provozu a nikoliv přechodná úprava provozu podle § 61 odst. 3 téhož zákona. Z obsahu napadeného opatření, stejně jako z jeho příloh totiž jednoznačně plyne, že jím byla provedena změna stálého dopravního značení a zároveň z ničeho nevyplývá, že by se v případě svislé dopravní značky IP 12 a vodorovných dopravních značek V 10d a V 10g nemělo jednat o dopravní značky stálé dle § 62 odst. 2 zákona o silničním provozu ve spojení s § 1 vyhlášky č. 294/2015 Sb., resp. dle § 62 odst. 3 zákona o silničním provozu ve spojení s § 11 vyhlášky č. 294/2015 Sb.). Z ničeho navíc nevyplývá, že by úprava silničního provozu stanovená napadeným rozhodnutím měla být časově omezená, tedy pouze dočasná, což jen potvrzuje závěr, že se jedná o trvalou změnu provozu v ulici Nerudova a tedy místní a nikoliv přechodnou úpravu silničního provozu.

V. b. Legitimace navrhovatele

58. Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.
59. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře rozlišuje mezi aktivní procesní legitimací navrhovatele k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, jejíž nedostatek vede k odmítnutí návrhu, a aktivní věcnou legitimací, jejíž zkoumání je součástí posouzení důvodnosti návrhu. Věcná legitimace navrhovateli chybí zejména tehdy, pokud nelze nalézt souvislost mezi namítaným porušením procesních předpisů při vydání opatření obecné povahy a dotčením na subjektivních hmotných právech navrhovatele (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013, č. j. 4 AOs 3/2013 - 33, bod 18).
60. Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení své právní sféry příslušným opatřením

Shodu s prvopisem potvrzuje M. V.

obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení. Obecné podmínky přípustnosti návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s. tedy lze formulovat jen ve velmi abstraktní rovině, neboť splnění podmínek § 101a odst. 1 s. ř. s. je v podstatné míře závislé na tom, jaké opatření obecné povahy je napadeno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, body 31 až 34).

61. Soud se tedy dále zabýval otázkou, zda navrhovatel v podaném návrhu uvedl plausible tvrzení o dotčení na svých hmotných právech.
62. Napadeným opatřením obecné povahy bylo umožněno na území městské části Praha 1 v ulici Nerudova v blízkosti domu č. 226/46 částečné parkování vozidel na chodníku. Navrhovatel napadené opatření obecné povahy napadl jako chodec, který prochází Nerudovou ulicí při svých procházkách historickým centrem hlavního města Prahy. Napadené opatření obecné povahy představuje podle navrhovatele nepřiměřený zásah do jeho práv z toho důvodu, že na jeho základě došlo v Nerudově ulici k zavedení částečného stání vozidel na chodníku, a tím zároveň došlo ke zmenšení té části chodníku, která byla určena k užívání chodcům. Důsledkem toho je snížení navrhovatelovy bezpečnosti neboť *„ulice je chodci hojně využívána, jelikož přímo vede k Pražskému hradu. Toto je patrné především během turistické sezóny, kdy jí každodenně prochází davu lidí. Snížením šíře pruhu pro chodce se chodci, včetně Navrhovatele, musí v některých situacích vzájemně vyhýbat vstoupením do parkovacích stání, čímž je snížena jejich bezpečnost. Dále jsou parkovací stání od pruhu pro chodce oddělena pouze vodorovným dopravním značením, a ne například mechanickou zábranou, a tak auta parkující na chodníku vjíždějí i na část chodníku určenou k chození, čímž je opět Navrhovatel ohrožován.“*
63. Napadeným opatřením obecné povahy bez jakýchkoliv pochybností došlo ke zmenšení šířky chodníku v ulici Nerudova v blízkosti domu č. 226/46 v té části, kde jím byla změněna úprava provozu tak, že zde bylo umožněno částečné parkování vozidel na chodníku. Je také obecně známou skutečností, že území městské části Praha 1, kde se tato ulice nachází, patří mezi turisticky atraktivní lokality vyznačující se zvýšeným pohybem osob. Je také nepochybné, že konkrétní plocha určená pro parkování byla na základě napadeného opatření obecné povahy vymezena pouze prostřednictvím vodorovných dopravních značek, které nemohou vozidlům zde parkujícím zabránit v tom, aby vjížděla i na tu část chodníku, která k parkování určena není.
64. Tvrzení navrhovatele, že při svých procházkách historickým centrem Prahy se musí v důsledku zmenšení šířky chodníku vzájemně vyhýbat s dalšími chodci a z tohoto důvodu vstupovat až do prostoru určeného napadeným opatřením obecné povahy pro parkování vozidel, a že vozidla, která tento prostor pro parkování využívají, nerespektují jeho hranice vymezené vodorovnými dopravními značkami a vjíždějí i na tu část chodníku určenou především chodcům, čímž byla snížena navrhovatelova bezpečnost jako chodce při pohybu v této ulici, proto podle názoru soudu představují plausible tvrzení o dotčení navrhovatelových hmotných práv, především práva na ochranu zdraví ve smyslu čl. 31 Listiny základních práv a svobod. Soud tedy uzavírá, že navrhovatel předložil dostatečné, logické a myslitelné tvrzení ohledně dotčení svých práv napadeným opatřením obecné povahy a byl tedy aktivně procesně legitimován k podání návrhu na jeho zrušení.

V. c. Přezkum napadeného opatření obecné povahy

65. Již v rozsudku č. j. 1 Ao 1/2005 - 98 Nejvyšší správní soud definoval jednotlivé na sebe navazující kroky vyplývající, podle nichž správní soudy postupují při posuzování opatření obecné povahy (algoritmus přezkumu).
66. Tento algoritmus se skládá z celkem pěti kroků
- 1) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy,
 - 2) přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*),
 - 3) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem,
 - 4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium),
 - 5) přezkum obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality,
- přičemž soud je při jeho aplikaci v souladu § 101d odst. 1 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2013, č. j. 2 Aos 1/2013 - 138).
67. Soud tedy přistoupil k aplikaci toho algoritmu za uvedených podmínek.

První krok - pravomoc

68. Navrhovatel nedostatek pravomoci odpůrce k vydání napadeného opatření obecné povahy ve svém návrhu nezpochybňoval. Ani soud takový nedostatek odpůrcovy pravomoci neshledal.
69. Pravomoc odpůrce v daném případě představuje oprávnění vydávat na základě zákonného zmocnění opatření obecné povahy, jejichž prostřednictvím autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které nejsou s odpůrcem v rovnoprávném postavení.
70. Odpůrce v době vydání napadeného rozhodnutí podle § 32 odst. 1 a 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze ve spojení s § 4 odst. 1 a 2 obecně závazné vyhlášky č. 55/2000 Sb. hl. m. Prahy, kterou se vydává Statut hlavního města Prahy, dle přílohy č. 4 k této vyhlášce vykonával na území městské části Praha 1 přenesenou působnost svěřenou dle § 124 odst. 6 zákona o silničním provozu orgánům obcí s rozšířenou působností, a to v rozsahu stanovování místní a přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích na silnici III. třídy, místní komunikaci II., III. a IV. třídy a veřejně přístupné účelové komunikaci. Odpůrce tak napadené opatření obecné povahy, kterým byla podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu stanovena místní úprava provozu na místní komunikaci v ulici Nerudova, nacházející se na území městské části Praha 1, vydal v rámci své pravomoci.
71. Napadené opatření obecné povahy tak v prvním kroku algoritmu uspělo.

Druhý krok - působnost

72. Navrhovatel namítal, že odpůrce při vydání napadeného opatření překročil meze zákonem stanovené působnosti a to tím, že při jeho vydání aplikoval právní úpravu zákona o silničním provozu, která se vztahuje na stanovování přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích, ačkoliv napadeným opatřením obecné povahy byla fakticky stanovena místní úprava provozu na pozemních komunikacích.

73. Takto formulovaná námitka však k přezkoumání otázky, zda odpůrce při vydávání opatření obecné povahy (tedy při realizaci své pravomoci) nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti, nesměřuje.
74. Opatření obecné povahy mohou správní orgány vydávat výhradně v zákonem vymezených věcných oblastech a ke konkretizaci práv a povinností vyplývajících ze zákona. Správní orgán tak postupuje v mezích své působnosti, jestliže prostřednictvím opatření obecné povahy upravuje pouze okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn. Rozlišovat je přitom třeba zejména působnost věcnou (okruh věcných oblastí, v rámci kterých vykonává správní orgán svoji pravomoc), působnost osobní (okruh osob, vůči kterým správní orgán působí), působnost prostorovou (na jakém území vykonává správní orgán svoji pravomoc) a za určitých okolností též působnost časovou (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má správní orgán stanovené období, ve kterém může svoji pravomoc vykonávat) [srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, ze dne 27. 5. 2010, č. j. 9 Ao 1/2010 - 84, a ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 - 526, bod 34].
75. V tomto smyslu však navrhovatel napadené opatření obecné povahy nijak nezpochybnil. Pokud namítl, že odpůrce napadeným opatřením obecné povahy upravil provoz v části ulice Nerudova způsobem, který zákon o silničním provozu pro takovou situaci nestanovuje, namítal tím vadný postup odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy a nikoliv to, že odpůrce při jeho vydávání vykročil z mezí působnosti stanovených mu zákonem o silničním provozu a upravil jím okruh vztahů nad rámec svého zákonného zmocnění. Navrhovatelova námitka tak směřuje vůči zákonnosti postupu odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy. Posouzení této otázky je však předmětem až následujícího, třetího kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy.
76. Napadené opatření obecné povahy také ve druhém kroku algoritmu uspělo.

Třetí krok - zákonnost postupu

77. Kromě již výše uvedené námitky nezákonného postupu odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy odpůrce rovněž namítal, že z napadeného opatření obecné povahy také nevyplývá, že by odpůrce nejprve vydal jeho návrh, který by byl vyvěšen na úřední desce a ke kterému by dotčená veřejnost mohla podat připomínky a námitky a že je napadené opatření obecné povahy nepřezkoumatelné, neboť neobsahuje žádné odůvodnění.
78. Jak již soud uvedl v bodě 46 tohoto rozsudku, ze správního spisu nevyplývá, že by odpůrce při vydání napadeného opatření obecné povahy postupoval podle příslušných ustanovení správního řádu, v nichž je upraven postup pro vydávání opatření obecné povahy. To, že tento postup neaplikoval, ostatně sám odpůrce ve svých podáních, která učinil v tomto řízení, také potvrdil (viz bod 12 tohoto rozsudku).
79. V bodech 47 až 57 tohoto rozsudku soud podrobně odůvodnil, proč se v případě napadeného opatření obecné povahy jedná o opatření obecné povahy ve smyslu § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu stanovena místní úprava provozu na pozemních komunikacích dle § 61 odst. 2 zákona o silničním provozu.
80. Odpůrce tedy měl při vydání napadeného opatření obecné povahy postupovat tak, že po projednání jeho návrhu s příslušným útvaru policie, měl tento návrh včetně odůvodnění doručit veřejnou vyhláškou, kterou by vyvěsil na své úřední desce, a to tak aby byl zveřejněn alespoň po dobu 15 dnů (§ 172 odst. 1 správního řádu), následně se zabývat případnými připomínkami k návrhu a vypořádat se s nimi v odůvodnění napadeného opatření obecné

povahy (§ 172 odst. 4 správního řádu) a případně rozhodnout o námitkách vlastníků dotčených nemovitostí či dalších osob (§ 172 odst. 5 správního řádu). Teprve poté měl odpůrce napadené opatření obecné povahy při respektování podmínek stanovených v § 173 odst. 1 vydat oznámením veřejnou vyhláškou. Soud pro úplnost dodává, že vzhledem k tomu, že napadeným opatřením obecné povahy byla stanovena místní úprava provozu na pozemních komunikacích, vztahuje se na jeho vydání uvedený postup v plném rozsahu, neboť v tomto případě nelze aplikovat § 77 odst. 4 ani § 77 odst. 5 větu poslední zákona o silničním provozu, jež při vydávání opatření obecné povahy vylučují projednání návrhu podle § 172 správního řádu. Uvedená ustanovení totiž upravují postup pouze při vydávání opatření obecné povahy, jímž se stanovuje přechodná úprava provozu na pozemních komunikacích, nikoliv úprava místní, jako je tomu v projednávaném případě.

81. Z uvedeného je zřejmé, že napadené opatření obecné povahy bylo vydáno v rozporu se zákonem, neboť odpůrce při jeho vydávání nedodržel zákonný postup stanovený pro jeho vydání.
82. Ustanovení § 173 odst. 1 správního řádu stanoví, že opatření obecné povahy musí obsahovat odůvodnění. S ohledem na § 174 odst. 1 správního řádu pak odůvodnění opatření obecné povahy musí přiměřeným způsobem odpovídat požadavkům na odůvodnění správního rozhodnutí podle § 68 odst. 3 správního řádu a nesmějí v něm zejména chybět esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. Součástí opatření obecné povahy proto musí být jeho odůvodnění, v němž budou uvedeny důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů. Absence těchto náležitostí způsobuje jeho nepřezkoumatelnost (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 - 136, a ze dne 22. 12. 2011, č. j. 8 Ao 6/2011 - 87, body 67 a 69).
83. Napadené opatření obecné povahy v rozporu s § 174 odst. 1 správního řádu žádné odůvodnění neobsahuje, nelze z něj pak seznat na základě, jakých důvodů byla jím stanovená místní úprava provozu přijata. Napadené opatření obecné povahy je z tohoto důvodu nejen nepřezkoumatelné, ale pro absenci odůvodnění nutno konstatovat, že neobsahuje ani zákonem stanovené náležitosti.

Čtvrtý krok - zákonnost obsahu a pátý krok - proporcionalita

84. Vzhledem k tomu, že napadené opatření obecné povahy v předchozím kroku algoritmu neuspělo, nezabýval se soud dalšími námitkami navrhovatele. Nejen, že sama tato skutečnost vedla k jeho zrušení soudem, a případná nedůvodnost ostatních navrhovatelových námitek by na tomto závěru nemohla nic změnit, ale především absence odůvodnění napadeného opatření obecné povahy brání soudu, aby jej v rozsahu dalších navrhovatelových námitek, vůbec přezkoumal.
85. Navrhovatel prostřednictvím těchto námitek, které soud zrekapituloval v bodech 9 a 10, napadá zákonnost a proporcionalitu napadeného opatření obecné povahy. Pro posouzení těchto námitek je tak nutné provést čtvrtý a pátý krok algoritmu přezkumu. Zatímco první tři kroky mají povahu formálního přezkumu opatření obecné povahy, zbylé dva kroky již mají povahu materiální. V rámci těchto kroků tak již soud musí přihlížet k samotnému obsahu přezkoumávaného opatření obecné povahy (srov. opět rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2005 - 98). To ovšem lze učinit pouze v případě opatření obecné povahy, v němž jsou řádně popsány úvahy a závěry správního orgánu, který toto opatření

obecné povahy vydal, neboť takové úvahy a závěry může soud přezkoumat, aniž by je nepřipustně nahrazoval při posuzování navrhovatelových námitek svými vlastními.

VI. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

86. Soud dospěl k závěru, že žalobou napadený správní akt, na jehož základě došlo na území městské části Praha 1 v ulici Nerudova k zavedení místní úpravy provozu na místní komunikaci spočívající v zavedení kolmého (šikmého) částečného parkování na chodníku, je opatřením obecné povahy podle § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu, neboť jím byly účastníkům silničního provozu stanoveny povinnosti odchylné od obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích. Přestože argumenty, které vedly odpůrce k vydání opatření, tak jak byly popsány v jeho vyjádření, se jeví soudu jako odůvodněné a sledující účelné navýšení parkovacích míst, které bylo požadováno rezidenty, opatření nebylo vydáno zákonem předepsaným způsobem. Nešlo pouze o formální vadu, jelikož v důsledku absence zákonného postupu při přijímání opatření nebylo umožněno podávat k opatření námitky a připomínky a opatření neobsahuje zákonem požadované odůvodnění. Proto soudu nezbylo než napadené opatření obecné povahy podle § 101d odst. 2 s. ř. s. a podle § 76 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 101b odst. 4 s. ř. s. zrušit.
87. Při úvahách, k jakému okamžiku by mělo být napadené opatření obecné povahy zrušeno, soud přihlédl k tomu, že je třeba odpůrci poskytnout dostatečnou lhůtu, pokud bude trvat na místní úpravě provozu ve stávajícím rozsahu, k provedení řízení o vydání opatření obecné povahy (podle § 77 odst. 5 zákona o pozemních komunikacích ve spojení s § 171 a násl. správního řádu). V něm bude mimo jiné povinen zveřejnit návrh po dobu 15 dnů, umožnit dotčeným osobám podání námitek a připomínek ve lhůtě 30 dnů a ty poté vypořádat (§ 171 odst. 1 a 5 správního řádu, § 77 odst. 5 zákona o pozemních komunikacích). Lhůta 90 dnů od nabytí právní moci tohoto rozsudku (kterou ostatně požadoval i navrhovatel) se proto soudu jeví jako přiměřená, neboť odpůrci poskytuje dostatečný časový prostor k tomu, aby i při dodržení všech zákonem stanovených požadavků vydal nové opatření obecné povahy, aniž by musel odstraňovat dopravní značení, které bylo provedeno na základě napadeného opatření obecné povahy a toto značení případně následně znovu obnovovat.
88. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. má právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů ten účastník, který byl v řízení úspěšný, jímž je v nyní projednávané věci navrhovatel. Jeho náklady tvoří zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč a dále odměna advokáta za dva úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a), d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), tedy převzetí právního zastoupení, podání návrhu a replika k vyjádření odpůrce. Podle § 7 bodu 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, činí výše odměny za jeden úkon právní služby 3 100 Kč ($3 \times 3\,100\text{ Kč} = 9\,300\text{ Kč}$). Náhrada hotových výdajů pak dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu tvoří 300 Kč za každý úkon ($3 \times 300\text{ Kč} = 900\text{ Kč}$). Odměna advokáta tak činí 10 200 Kč. Spolu se zaplaceným soudním poplatkem tedy navrhovateli na náhradě nákladů řízení náleží 15 200 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. V.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

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.

V Praze 23. května 2023

JUDr. Ing. Viera Horčicová v. r.
předsedkyně senátu