



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

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

navrhovatele: **České přístavy, a. s.**
se sídlem Jankovcova 1627/16a, Praha 7

proti
odpůrci: **Úřad Městské části Praha 7**
se sídlem U Průhonu 1338/38, Praha 7

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy ze dne 3. 3. 2022, zn. MČ P7 331663a/2021/ODO/Zal – stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích, spočívajících v odstranění a umístění svislého a vodorovného dopravního značení na místní komunikaci Jankovcova, Praha 7

takto:

- I. Opatření obecné povahy ze dne 3. 3. 2022 zn. MČ P7 331663a/2021/ODO/Zal – stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích, spočívajících v odstranění a umístění svislého a vodorovného dopravního značení na místní komunikaci Jankovcova, Praha 7, se zrušuje devadesátým dnem od právní moci tohoto rozsudku.
- II. Odpůrce je povinen zaplatit navrhovateli náhradu nákladů v řízení ve výši 5 000 Kč do jednoho měsíce od právní moci rozsudku k rukám navrhovatele.

Odůvodnění:

- I. Stručné vymezení věci.

1. Navrhovatel se podaným návrhem domáhal přezkoumání v záhlaví uvedeného opatření obecné povahy, které odpůrce vydal podle ustanovení § 77 odst. 1 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“), a podle vyhlášky č. 294/2015 Sb., kterou se provádí zákon o provozu komunikací v platném znění (dále jen „Vyhláška“), kterým se stanoví místní úprava provozu na pozemních komunikacích, spočívající v odstranění a umístění svislého a vodorovného dopravního značení na místní komunikaci Jankovcova, Praha 7, dle odsouhlasené projektové dokumentace, která je nedílnou součástí tohoto stanovení, za zde uvedených podmínek pro jeho realizaci (dále též „napadené OOP“).
2. Z odůvodnění napadeného OOP vyplynulo, že bylo vydáno na základě žádosti Technické zprávy komunikací hl. m. Prahy (dále též „TSK“) z důvodu odstranění a úpravy svislého dopravního značení. Po zahájení řízení dne 6. 12. 2021 uplatnila Policie České republiky, Krajské ředitelství hl. m. Prahy, OSDP (dále též „Policie“) připomínky, v nichž požadovala ponechat a zajistit viditelnost svislého dopravního značení P3 „konec hlavní pozemní komunikace“ a svislého dopravního značení B28 „zákaz zastavení“, kterým odpůrce přisvědčil a zahrnul je do podmínek napadeného OOP (pod písmenem a) výroku OOP). Dále odůvodnění obsahuje údaj o vyvěšení návrhu napadeného OOP na úřední desce odpůrce s informací, že od zveřejnění nebyly podány žádné námítky a připomínky.

II. Obsah návrhu

3. Navrhovatel ke své *aktivní legitimaci* poukázal na § 101a odst. 1 s. ř. s. a uvedl, že je vlastníkem a provozovatelem pozemních částí Veřejných přístavů Praha – Holešovice a Praha – Libeň a pozemků, na nichž se tyto přístavy nacházejí, zapsaných v katastru nemovitostí, obec Praha, na příslušných LV, které označil a k návrhu připojil. Dále poukázal na to, že přístav Praha – Holešovice je podle přílohy II. bodu 2. nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1315/2013 ze dne 11. 12. 2013, o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropské dopravní sítě a o zrušení rozhodnutí č. 661/2010/EU (dále též „Nařízení TEN-T“), součástí hlavní sítě TEN-T, tedy má nejvyšší strategický význam na evropské úrovni. Přístav Praha – Libeň pak je součástí globální sítě TEN-T podle Nařízení TEN-T. Nařízení TEN-T jako jednu ze základních priorit pro provoz a rozvoj sítě TEN-T ukládá zajistit napojení jeho součástí na jiné druhy dopravy, a to zejména silniční a železniční, předpokládá pro přístavy v síti TEN-T zajištění překladů zboží a materiálu v objemu 500 000 tun/rok. Odpovídající dopravní napojení přístavů v síti TEN-T tak musí být ze samotné jejich podstaty zajištěno pro všechny druhy vozidel, zejména pro nákladní vozidla a také vozidla nadrozměrná. Takové dopravní napojení musí umožnit provedení překládky v objemu minimálně 500 000 tun/rok, a tedy umožnit nejenom občasný fyzický průjezd nákladních vozidel, nýbrž vytvářet infrastrukturu pro efektivní zajišťování velkých objemů přepravy. Dále uvedl, že Přístav Praha Holešovice plní i úkoly dle zákona o vnitrozemské plavbě v návaznosti na Evropskou Dohodu o hlavních vnitrozemských vodních cestách mezinárodního významu ze dne 19. 1. 1996 (AGN), a v návaznosti na Evropskou dohodu o nejdůležitějších trasách mezinárodní kombinované dopravy a souvisejících objektech ze dne 1. 1. 1991 (AGTC), dále též „Evropské dohody“. Doplnil, že oba přístavy jsou zároveň přístavy s takzvanou ochranou funkcí podle zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů, pro jejíž naplnění je třeba mimo jiné zajistit bezproblémový vjezd jakékoli těžké techniky, včetně např. vozidel dopravujících do

přístavu lodě nebo jeřáby pro jejich přeložení na vodu. Dopravní napojení Přístavů tak musí odpovídat těmto zákonným požadavkům.

4. Uzavřel, že pro řádné fungování Přístavů, nyní i v budoucnosti s ohledem na další rozvoj sítě TEN-T, je nezbytné zajistit jejich dopravní dostupnost pro těžkou nákladní dopravu, těžkou techniku a popřípadě i nadrozměrnou dopravu, s efektivním napojením na silniční síť tak, aby bylo možné provádět jejich zásobování a distribuci zboží. Tento základní předpoklad nebyl napadeným OOP respektován, a proto je nezbytné jeho zrušení.
5. Dále poukázal na algoritmus přezkumu opatření obecné povahy tak, jak byl vymezen v rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, odbornou literaturu a měl za to, že soud má přezkoumat napadené OOP z hlediska pěti kroků tohoto algoritmu, a sice přezkum pravomoci správního orgánu, který je vydal (krok č. 1.), přezkum otázky, zda správní orgán při vydání napadeného OOP nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání ultra vires- krok č. 2), přezkum otázky, zda napadené OOP bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (krok č. 3), přezkum obsahu OOP z hlediska jeho rozporu (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium - krok č. 4) a přezkum obsahu OOP z hlediska jeho proporcionality (krok č. 5).
6. Vyjádřil se obecně k pravomoci a působnosti odpůrce při vydání napadeného OOP, aniž by uplatnil výhrady k těmto prvním dvou bodům algoritmu přezkumu zákonnosti OOP.
7. Ke třetímu kroku algoritmu však namítal procesní vadu napadeného OOP pro jeho nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů.
8. Ke čtvrtému kroku algoritmu tvrdil porušení materiálního kritéria pro jeho nepřezkoumatelnost. K tomu odkázal na judikaturu NSS, z níž citoval, a namítal, že napadenému OOP chybí jakékoliv odůvodnění, když je pouze konstatováno, že bylo vydáno na základě žádosti podané TSK, důvody pro jeho vydání tak zcela chybí a je proto nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Napadené OOP proto dle navrhovatele neobstojí ve čtvrtém kroku algoritmu.
9. S poukazem na judikaturu NSS navrhovatel dále uplatnil námitky proti napadenému OOP z hlediska kritéria proporcionality v širším smyslu (kritérium vhodnosti, kritérium potřebnosti a kritérium minimalizace zásahů), a uvedl, že vzhledem k tomu, že napadené OOP neobsahuje odůvodnění a nelze zjistit účel, za jakým bylo přijato, lze těžko dovodit, zda může být dosaženo sledovaného cíle, z napadeného OOP tento cíl ani není možno seznat a nelze ani tak řádně vyhodnotit, zda zvolený prostředek je k jeho dosažení potřebný či nikoli, a dále ani usoudit naplnění kritéria minimalizace zásahů. Ke kritériu proporcionality v užším slova smyslu poukázal navrhovatel na předmět napadeného OOP, jímž je zejména stanovení místní úpravy provozu – vodorovného dopravního značení, kterým dochází k vymezení jízdních pruhů a prostoru pro cyklisty na ulici Jankovcova v oblasti cca mezi ulicemi Tusarova a U Průhonu, zejména tedy V 14 – jízdní pruh pro cyklisty s tím, že na tento úsek ulice Jankovcova zejména navazuje pozemní komunikace Libeňský most. Jedná se tedy o úsek, který musí nákladní doprava využít při přejezdu mezi Přístavem Praha Holešovice a Přístavem Praha Libeň. Dále se jedná o součást trasy optimálního dopravního napojení Přístavu Praha Libeň, zejména na dálnici D 8 v dopravním napojení D 8 – Městský okruh – Argentinská – Jankovcova – Přístav Praha Libeň. Napadeným OOP tedy dochází

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

k přivádění cyklistické dopravy do trasy, která bude nezbytně využívána pro dopravní napojení Přístavů. Dochází tak ke kolizi vlastnického práva navrhovatele se zájmem určité skupiny veřejnosti, která si za dopravní prostředek zvolila jízdní kolo.

10. K tomu navrhovatel opětovně poukázal na judikaturu NSS, posuzující proporcionalitu práva navrhovatele vlastnit a využívat předmětný areál k podnikatelské činnosti, a zájmu obce garantovat odpovídající technický stav pozemní komunikace (rozsudek ze dne 7. 1. 2009 č. j. 2 Ao 3/2008-100) s tím, že obdobný postoj zaujal stejný soud v rozsudku ze dne 13. 5. 2014 č. j. 6 As 57/2014-41, z něhož navrhovatel citoval. Zdůraznil, že z obou těchto rozsudků jednoznačně vyplývá, že omezením dopravního napojení může dojít k omezení vlastnického práva navrhovatele k Přístavům včetně pozemků, na kterých se nacházejí, a práva využívat tyto Přístavy k podnikatelské činnosti.
11. Napadený OOP tak dochází k faktickému omezování dopravní obsluhy Přístavů, když do jedné z hlavních tras, sloužících pro tuto dopravní obsluhu, je cíleně přiváděna cyklistická doprava, jejíž soužití s těžkou nákladní dopravou představuje závažné bezpečnostní problémy a narušení plynulosti a bezpečnosti dopravy. Nejedná se při tom pouze o současné objemy takové nákladní dopravy, nýbrž též o budoucí využití – pro účely přepravy objemu předpokládaných Nařízení TEN-T.
12. Dále navrhovatel poukázal na judikaturu krajských soudů, podle které vyznačování cyklistických tras vede ke zvýšené koncentraci osob, které je budou využívat, a tvrdil, že tak bude do ulice Jankovcova přiváděno výrazně více cyklistické dopravy. To ze své podstaty musí vést ke komplikacím v dopravní situaci v místě propojení/napojení Přístavů, a také k narušení plynulosti a bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích.
13. Podle navrhovatele vymezením pruhů pro cyklisty též nutně dochází k zužování jízdních pruhů pro automobily, což nutně povede k situaci, že nákladní automobily budou pojíždět vymezený cyklo pruh. To je při takovém vytižení této trasy pro nákladní automobilovou dopravu, jak plyne z nutnosti obsluhy Přístavů, z hlediska bezpečnosti zcela nepřijatelné.
14. V důsledku uvedeného bude nutně docházet k omezování veškeré, a tedy i nákladní dopravy, na pozemní komunikaci Jankovcova, a tedy i k omezování samotného provozu Přístavů, pro které dopravní napojení klíčové. Realizací napadeného OOP tak dochází k přivádění cyklistické dopravy na pozemní komunikaci sloužící jako hlavní silnice, a tedy pozemní komunikace určené (více než přilehlé vedlejší silnice) pro účely průjezdu jakékoliv dopravy, tedy i dopravy nákladní, a to ve zvýšené intenzitě. To se přímo dotýká též dopravy obsluhující navrhovatelem provozované Přístavy.
15. Považoval za nevhodné, aby v souvislosti s realizací napadeného OOP byly ohrožovány životy a zdraví cyklistů. Proto je dle navrhovatele napadené OOP v rozporu se zájmy chráněnými ústavním pořádkem, neboť nejen že negativně zasahuje do vlastnického práva navrhovatele, ale jeho realizaci může vést též k újmě na zdraví či dokonce k úmrtí jednotlivců.
16. Zdůraznil, že předmětná část ulice Jankovcova bezprostředně navazuje na Libeňský most, který je klíčový pro dopravní napojení Přístavů. Rekonstrukce tohoto mostu je při tom aktuálně předmětem řešení, včetně provozu a dopravního uspořádání na Libeňském mostě i jeho křižovatce s ulicí Jankovcova. Považoval tedy za nekoncepční, že vůbec nyní dochází

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

napadeným OOP ke stanovování místní úpravy provozu právě i na křižovatce ulice Jankovcova s Libeňským mostem, když nejsou vyřešeny další souvislosti a návaznosti. Dle navrhovatele toto nekonceptní řešení hraničí až se salámovou metodou a samo o sobě je nelze racionálně odůvodnit, což napadené OOP samo ani nečiní.

17. Uzavřel, že napadené OOP tak nemůže obstát v testu proporcionality, tedy i v pátém kroku algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy.
18. Navrhovatel žádal, aby soud napadené OOP zrušil.

III. Vyjádření odpůrce a další podání účastníků řízení

19. Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu předně uplatnil námitku nedostatku pasivní legitimace s tím, že Městská část Praha 7, kterou navrhovatel jako odpůrce označil, je územně samosprávný celek, jež napadené OOP nevydal. Současně uvedl, že není zřejmé, kdo za navrhovatele jedná a poukázal k tomu na § 33 odst. 4 s. ř. s., z něhož citoval.
20. K návrhu na zrušení OOP uvedl, že navrhovatelem odkazovaná nařízení EU a mezinárodní smlouvy neobsahují žádné konkrétní závazky či podmínky, které by závazně stanovovaly možný či naopak nepřípustný obsah napadeného OOP či jiného úkonu silničního správního úřadu. Jedná se tedy o velmi obecné proklamace, spíše koncepční a strategické dokumenty, relevantní pro státní dopravní koncepci nebo legislativní proces, nikoli pro individuální rozhodování silničního správního orgánu.
21. Poukázal na to, že u Přístavu Praha Holešovice dochází v posledních letech na bývalém přístavním území, a to se souhlasem navrhovatele, jako původního vlastníka pozemku, k rozsáhlé rezidenční a další výstavbě, kdy velká část domů, je již dokončena a část je fázi projekční přípravy. Současný Přístav Praha Holešovice je tak již pouze zlomkem původního přístavu. Nákladní vodní doprava je v něm naprosto minimální, až zanedbatelná, pokud nějaká. K tomu poukázal na výkresy z územního pránu.
22. K námitce nedostatečného odůvodnění OOP konstatoval, že je sice stručné, ale dostatečné. Je v podstatě standardní úpravou svislého a vodorovného dopravního značení, provedeného na žádost správce komunikace (TSK), který průběžně vyhodnocuje dopravní značení na spravovaných komunikacích a pravidelně předkládá příslušnému správnímu orgánu návrhy na jeho úpravy. V dané věci TSK navrhl odstranění nadbytečného svislého dopravního značení a požadoval vyznačení nového vodorovného dopravního značení – jízdních pruhů pro cyklisty, což je zejména na území Prahy 7 již naprostý standard tam, kde to širší komunikace umožňuje.
23. K návrhu napadeného OOP nebyly vzneseny žádné námitky či připomínky, ani ze strany navrhovatele. Ze strany silničního správního úřadu byla následně akceptována připomínka Policie ČR, opatření bylo vydáno, neboť nebyl žádný zákonný důvod pro zamítnutí žádosti. Vzhledem k povaze úprav napadeným OOP považuje odůvodnění za dostatečné. Navíc koncepce nového dopravního značení a princip přerozdělení dopravního prostoru mezi jednotlivé módy, který jednoznačně nevede k potlačování ani protěžování práv motoristů, je jasně daný příloženým dopravně-inženýrským opatřením.

24. Argumentaci stran jízdních pruhů pro cyklisty považoval za lichou a nepřipadnou. Na Libeňském mostě je již nyní z důvodu jeho špatného technického stavu zakázán průjezd vozidel nad 6 tun, dopravní značka je v tomto směru umístěna přímo v ulici Jankovcova. Druhou trasu, kterou navrhovatel zmiňuje přes D 8 - Městský okruh – Argentinská – Jankovcova - Přístav nelze využít nejen pro nákladní vozidla, neboť na odbočení z Argentinské je zákaz vjezdu.
25. Za nepřiléhavé považoval i odkazy navrhovatele na judikaturu Nejvyššího správního soudu, neboť provoz nákladních vozidel na přístupových cestách k přístavu Praha Holešovice není daným OOP nijak omezován ani dotčen, natož zakázán. Citoval z ustanovení § 14 odst. 5 věta druhá a třetí zákona o provozu na pozemních komunikacích a uvedl, že pokud po dané komunikaci pojedou velké nákladní vozidlo, pro které bude jízdní pruh určený pro motorová vozidla příliš úzký, může legálně vjet i do jízdního pruhu pro cyklisty, pouze musí dát pozor, aby cyklistu neohrozil. Situace je tak naprosto totožná jako ve stavu před přijetím napadeného OOP. Cyklistická doprava se v místě vyskytovala již před jeho přijetím, neboť se jedná o rezidenční oblast v blízkosti páteřní cyklotrasy. Vyznačením jízdních pruhů pro cyklisty dochází pouze ke zpřehlednění a přerozdělení celého prostoru, kdy naopak jsou řidiči motorových vozidel více upozorněni na možný výskyt cyklistů a tím obecně dochází ke zvýšení bezpečnosti provozu. Silniční správní orgán neregistruje žádnou nehodu cyklisty s nákladním vozidlem, která by se odehrála v Jankovcově ulici za uplynulý rok po přijetí napadeného OOP. Ani v posledních pěti letech neneviduje žádnou žádost navrhovatele o povolení zvláštního užívání komunikace pro příjezd nadměrných nákladů do oblasti Přístavu, jakož ani žádost o vydání výjimky z trvale místní úpravy provozu. K tomu poukázal na příslušná zákonná ustanovení zákona o silničním provozu. Zopakoval, že reálně Přístav pro nákladní vodní dopravu dnes již využíván není a příjezdové komunikace proto nejsou výrazně intenzivně využívány ani nákladní silniční dopravou. Ledaže by dopravci a řidiči silničních nákladních vozidel obecně ve směru do/z Přístavu zcela zásadním způsobem dlouhodobě vědomě nerespektovali stávající organizaci (regulaci) nákladní dopravy vyznačenou v širším okolí přístavu, což tak jistě není.
26. Tvzení navrhovatele o narušení plynulosti a bezpečnosti tohoto provozu jsou tak nesprávná. Navrhovatel na svých právech není nijak dotčen a z jeho strany se jedná spíše o zásadní nepochopení vyznačené organizace dopravy, potažmo o neznalost práv a povinností plynoucích z obecné a místní úpravy provozu. K tomu odpůrce poukázal Technické podmínky ministerstva dopravy s ilustračními obrázky, z nichž je patrné, že nákladní vozidla mohou do jízdního pruhu pro cyklisty vjíždět.
27. Odpůrce žádal, aby soud návrh zamítl.
28. V replice k tomuto vyjádření odpůrce navrhovatel setrval na své argumentaci a uváděl obdobně jako v podaném návrhu. Nesouhlasil s argumentací o nedostatečné pasivní legitimaci odpůrce, a konstatoval, že za navrhovatele jedná jeho statutární orgán.
29. Dále uvedl, že pokud na pozemcích v jeho vlastnictví dochází k výstavbě, děje se tak vždy v koordinaci s navrhovatelem, aby nebyla narušena funkce a význam přístavu, který provozuje, přičemž mu není zřejmá závislost realizované výstavby na realizaci cyklistických opatření v její blízkosti. Vyjádřil přesvědčení, že odpůrci jsou tyto skutečnosti velmi dobře známy, stejně jako povinnosti, které navrhovateli vyplývají nejen z vnitrostátních zákonů a

z rozhodnutí Státní plavební správy, která ke svému podání přiložil. K tomu poukázal na povinnosti vyplývající z vyhlášky č. 222/1995 Sb., o vodních cestách, plavebním provozu v přístavech, společné havárii a dopravě nebezpečných věcí a její ustanovení § 9c odst. 2, z něhož citoval. Měl za to, že se odpůrce dlouhodobě snaží o to, aby veřejný přístav Holešovice ztratil svou funkci a došlo k jeho postupné likvidaci. K tomu poukázal na návrh Metropolitního plánu a jeho čl. 130 odst. 4, z něhož citoval.

30. Znovu se zabýval otázkou, proč je vedena cyklotrasa právě ulicí Jankovcova, když by bylo možné umístit ji do jiných, vhodnějších míst a nikoli do míst, kde nutně musí projíždět těžká nákladní doprava do přístavu. Zdůraznil, že rozhodně není pravdou, že v současné době do holešovického přístavu nemůže nákladní doprava jezdit, když právě přes Jankovcovu ulici vede do tohoto přístavu jediná přístupová cesta, kde není nákladní doprava zakázána. Odpůrce ve vyjádření k návrhu tuto skutečně záměrně přehlíží, a dokonce se vyjadřuje tak, že taková doprava porušuje zákonné a podzákonné předpisy. V současnosti existující omezení tonáže na Libeňském mostu je dáno jeho špatným stavem, ale již probíhají rekonstrukce, která změní omezení, zapříčiněné současným stavem mostu. Měl za to, že se odpůrce záměrně vyjadřuje tak, aby zamlčel či zkreslil podstatné skutečnosti. Poukázal na to, že minimálně i část křižovatky ulic Jankovcova a Libeňský most, resp. ulice Dělnická, bude předmětem řešení v rámci rekonstrukce Libeňského mostu. Problematika by tak měla být celistvě řešena až v rámci akce rekonstrukce Libeňského mostu, jejíhož projednávání se navrhopatel, vzhledem ke svému postavení provozovatele dvou významných veřejných přístavů, které Libeňský most propojuje, účastní.
31. Z toho je patrná zjevná nekoncepčnost cyklo opatření zavedených OOP, které v současné době tak nenavazují na jiná a vedou tzv. odnikud nikam a je tak vůbec otázkou, jestli je možné cestou napadeného OOP takovou salámovou metodou dosáhnout jím zamýšleného cíle.
32. Jím citovaná nařízení a mezinárodní dohody musí být respektovány a brány v potaz každým, kdo hodlá povolit či realizovat jakýkoliv záměr v okolí přístavu, jinak by plnění závazků z těchto dokumentů mohlo být nerealizovatelné a Česká republika by se mohla dostat do prodlení, které se splněním závazků, které jí z těchto nařízení a smluv plynou.
33. Zopakoval, že požadavky, které jsou kladeny na odůvodnění jakéhokoliv opatření obecné povahy, nebyly napadeným OOP splněny. K jízdním pruhu pro cyklisty zejména oponoval názoru odpůrce, že se situace s vymezením cyklo opatření napadeným OOP oproti situaci předchozí nezmění, v případě vymezených cyklo pruhů je totiž situace jiná, neboť řidič motorového vozidla může využít vedlejší cyklo pruh, ale nesmí ohrozit cyklistu jedoucího v něm. Zdůraznil, že běžná šířka nákladního vozidla je 2,5 až 2,6 metrů, zatímco silniční pruhy s vymezenými jízdními pruhy pro cyklisty bývají navrhovány i jako 2,2 metrů široké. Situace, kdy bude nákladní vozidlo muset najíždět do uvedených cyklo pruhů tak bude pravidelně nastávat.
34. K tomu uvedl připomínku k návrhu Metropolitního plánu, na kterou v replice poukazoval a nadále trval na svém konečném návrhu.

IV. Posouzení věci Městským soudem v Praze

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

35. Při ústním jednání účastníci setrvali na svých stanoviscích. Zástupkyně navrhovatele zdůraznila zásah do vlastnického práva navrhovatele, který je provozovatelem veřejného přístavu Praha Holešovice, jež slouží mj. k tomu, aby se tam překládaly těžké náklady. Napadené OOP zásadně vymezuje možnost cyklistů přejíždět místa, kde dochází ke křížení komunikace s cyklo pruhem a s dopravou do přístavu a z něj, může tak dojít k fatálnímu střetu. Je otázkou, jakým způsobem OOP zvažovalo případný střed veřejných zájmů, které navrhovatel spatřuje v ochraně lidského života a zdraví při pohybu cyklistů na komunikaci a veřejného zájmu na zachování veřejného přístavu, který plní kromě funkce zásobování také funkci ochrannou, např. před povodněmi. Proto by funkčnost přístavu měla být zachována.
36. Zástupkyně odpůrce k zásahu do práv navrhovatele napadeným OOP konstatovala, že i bez vydaného opatření obecné povahy mohou nákladní vozidla vjíždět do cyklo pruhů, takové cyklo pruhy jsou běžné po celé Praze. Cyklisté se v dané oblasti pohybují i teď, neboť se jedná o rezidenční oblast. Napadené OOP reaguje na reálnou situaci v místě, kdy Přístav Holešovice již dávno není přístavem s masivní nákladní vodní dopravou a tedy překladiště, ale je zde velká řada bytových domů. Připomínky k Metropolitnímu plánu do daného řízení nepatří, je to věc samostatné působnosti.
37. Soud neprovedl důkazy navržené navrhovatelem, neboť pro posouzení právní otázky zákonnosti návrhem napadeného OOP postačovalo vyjít z obsahu spisového materiálu a z podání účastníků řízení. Mezi účastníky současně nebylo sporu o tom, že navrhovatel je vlastníkem pozemků, přiléhajících k oblasti dotčené napadeným OOP a provozovatelem obou přístavů, jakož o skutečnosti, že navrhovatelem uváděná připomínka k návrhu Metropolitního plánu byla uplatněna.
38. Podle § 101b odst. 3 s. ř. s. soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy, přičemž byl dle § 101d odst. 1 s. ř. s. při rozhodování vázán rozsahem a důvody návrhu.

Aktivní legitimace navrhovatele

39. Předně soud konstatuje, že napadený správní akt je opatřením obecné povahy, neboť jím došlo ke změně povinností pro účastníky provozu na pozemních komunikacích v dané oblasti.
40. *Dle § 101a odst. 1 s. ř. s. je oprávněn návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.*
41. Při zkoumání aktivní legitimace navrhovatele je nutno rozlišovat mezi jeho aktivní procesní legitimací k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy a aktivní věcnou legitimací, která se pojí s otázkou důvodnosti podaného návrhu.
42. Aktivní procesní legitimace návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je závislá na splnění zvláštních procesních podmínek tohoto návrhu definovaných zejména v § 101 a odst. 1 s. ř. s., a to především ve větě první tohoto ustanovení. Dle citovaného

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

ustanovení tedy musí navrhovatel tvrdit, že byl opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech. V nyní projednávané věci soud shledal aktivní procesní legitimaci navrhovatele, který zejména uvedl, že napadeným OOP došlo k zásahu do jeho práva provozovat přístavy, jakož i povinností s tím spojených.

43. O aktivní věcné legitimaci navrhovatele soud uvážil s ohledem na závěry, ke kterým dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 5. 2018, č. j. 10As 336/2017 – 46 a Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 6. 9. 2018, č. j. 8A 113/2017 – 106, od nichž neshledal důvodu se odchýlit. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 5. 2018, č. j. 10As 336/2017 – 46, konkrétně uvedl, že *„aktivní věcná legitimace navrhovateli chybí zejména tehdy, pokud nelze nalézt příčinnou souvislost mezi změnou provedenou opatřením obecné povahy a možnými důsledky, které namítá jako dotčení na jeho veřejných subjektivních právech (srov. např. rozsudek ze dne 20. 1. 2010, čj. 1Ao 3/2009 - 82, věc městys Polešovice, bod 39). Pokud taková příčinná souvislost chybí, je na místě návrh zamítnout“*.
44. Jak již bylo výše uvedeno, mezi účastníky nebylo sporu o tom, že navrhovatel je vlastníkem a provozovatelem obou přístavů, nacházejících se pozemcích zapsaných v katastru nemovitostí a přiléhajících k oblasti, která byla napadeným OOP řešena. Soud si byl současně vědom bodu I. a II. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010 č. j. 1 Ao 2/2010-116, podle kterého *„Skutečnost, že navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a a násl. soudního řádu správního) neuplatnil námitky či připomínky ve fázích přípravy opatření obecné povahy, jej nezabavuje práva takový návrh podat. Návrh proto nemůže soud pro nedostatek aktivity navrhovatele v předcházejících fázích řízení správního odmítnout pro nedostatek procesní legitimace. II. Procesní pasivita navrhovatele ve fázích správního řízení předcházejícího přijetí opatření obecné povahy může být způsobena faktory subjektivními i objektivními. Její význam pro úspěšnost žaloby posoudí soud s přihlédnutím ke všem individuálním okolnostem případu, a to při zkoumání procesního postupu správního orgánu, při hodnocení případného rozporu opatření obecné povahy s právními předpisy, jakož i při hodnocení přiměřenosti zásahu do práv a povinností navrhovatele. Přitom je povinen vzít v úvahu práva a povinnosti těch, jimž by zrušení opatření obecné povahy podle návrhu způsobilo újmu na jejich vlastních právech“*. Při ústním jednání zástupkyně navrhovatele nespecifikovala důvody, pro které navrhovatel v procesu vydání OOP neuplatnil svá stanoviska, soud se však touto skutečností dále nezabýval a vzal aktivní legitimaci navrhovatele za osvědčenou, neboť na základě podaného návrhu zjistil vadu napadeného OOP, ke které v souladu s ustálenou judikaturou správních soudů přihlíží z úřední povinnosti (ex offio), jak bude pojednáno níže.

Pasivní legitimace odpůrce

45. Soud nepřisvědčil poukazu odpůrce na nedostatek jeho pasivní legitimace, byť je pravdou, že navrhovatel odpůrce v návrhu nesprávně označil. Soud ale vyšel ze znění § 101a odst. 3 s. ř.s. a z usnesení Rozšířeného senátu NSS ze dne 25. 6. 2019 č. j. 1 As 454/2017-94, podle kterého je odpůrcem dle § 101a odst. 3 s. ř. o. orgán obce, který OOP vydal, nikoli samotná obec. V projednávané věci bylo napadené OOP vydáno Úřadem Městské části, odborem dopravy, Praha 7. Soud proto neshledal důvodu navrhovatele vyzývat k upřesnění označení odpůrce, jak obdobně uzavřel Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 4. 2022 č. j. 4 As 132/2019-40, bod 32, a nadále jednal s Úřadem Městské části Praha 7 jako s odpůrcem.

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

Samotný přezkum napadeného OOP

46. Navrhovatel své námitky směřující proti napadenému OOP rozčlenil do návrhových bodů ve smyslu algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, jak jej definoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98.
47. Tento algoritmus spočívá v pěti krocích:
- a) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy;
 - b) přezkum otázky, zda správní orgán při jeho vydávání nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*);
 - c) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (procesní postup při vydávání opatření obecné povahy);
 - d) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem (materiální kritérium rozporu s hmotným právem);
 - e) přezkum z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti právní regulace).
48. Soud při přezkoumávání napadeného OOP postupoval podle uvedeného algoritmu a postupně se zabýval jednotlivými důvody, pro které navrhovatel navrhl zrušení napadeného OOP, neboť je dle § 101d odst. 1 s. ř. s. při rozhodování soud vázán rozsahem a důvody návrhu.
- a) Přezkum pravomoci odpůrce vydat napadené OOP; b) zákonem vymezené meze působnosti odpůrce (jednání ultra vires);*
49. Navrhovatel nenamítl, že by odpůrce nebyl nadán pravomocí k vydání napadeného OOP ani, že by překročil meze zákonem vymezené působnosti. Rovněž ani soud neshledal nic, co by zpochybnilo pravomoc odpůrce k vydání napadeného OOP a že by odpůrce při vydání napadeného OOP překročil meze zákonem vymezené působnosti.
50. Návrhem na podané opatření obecné povahy (rozhodnutí o něm) však soud shledal nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů, nebyl tak v plné šíři naplněn třetí krok citovaného algoritmu, neboť proces rozhodování o návrhu OOP nebyl završen rozhodnutím, které by splňovaly nároky na něj kladené.
51. Podle § 68 odst. 3 věty první zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) se v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.
52. Podle § 173 odst. 1 věty první správního řádu opatření obecné povahy musí obsahovat odůvodnění, správní orgán je oznámí veřejnou vyhláškou.
53. Podle § 174 odst. 1 správního řádu platí pro řízení podle této části obdobně ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé.

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

54. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, „*je nutno uvést i v odůvodnění opatření obecné povahy důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (§ 68 odst. 3 a § 174 odst. 1 správního řádu z roku 2004). Nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje jeho nepřezkoumatelnost*“.
55. Napadené OOP v textové části, ani ve spojení s projektovou dokumentací, na níž textová část odkazuje a obsahem spisového materiálu, neobsahuje základní náležitosti odůvodnění ve smyslu zmíněného rozsudku NSS ze dne 16. 12. 2008 ve věci sp. zn. 1 Ao 3/2008, neboť z něj není zřejmé, jaké důvody k vydání napadeného OOP odpůrce vedly, jaké byly jeho úvahy ohledně zvoleného řešení, z jakého důvodu považuje odpůrce takovou úpravu za vhodnou a jedinečnou, jak uvážil o jiných alternativách, zda přihlédl k celkové dopravní situaci v oblasti, jakým způsobem zohlednil existující Přístavy, jejichž je navrhovatel provozovatelem, jakým způsobem uvážil o závazcích navrhovatele, vyplývajících ze shora zmíněného Nařízení TEN-T, Evropských dohod a zákonných či podzákonných národních právních předpisů. Odůvodnění textové části napadeného OOP je velmi kusé a v podstatě se omezuje na konstatování existence návrhu na stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích ze strany TSK aniž by i z něj byly zřejmé důvody ke stanovení navržené místní úpravy provozu na pozemních komunikacích. Ani jediný podklad pro vydání napadeného OOP - stanovisko Policie, v němž uplatňuje připomínky, jež odpůrce do OOP zapracoval, nijak nereflktuje existující provoz Přístavů a závazky navrhovatele, plynoucí z citovaného Nařízení TEN-T, Evropských dohod a národních právních předpisů pro provozování obou veřejných přístavů, jakož i jejich ochrannou funkci při povodních, ačkoli odpůrce i Policii, musí být existence Přístavů a s tím souvisejících požadavků na jejich provoz známa z úřední činnosti. I když se tedy navrhovatel v průběhu procesu vydávání napadeného OOP tohoto procesu aktivně neúčastnil, nelze odhlédnout od povinnosti odpůrce obecně známou existenci obou veřejných přístavů, a to zejména Přístavu Holešovice, při vydávání napadeného OOP náležitě zohlednit a uvést důvody, pro které má za to, že existující provoz tohoto přístavu a s tím související dopravní obslužnost a jeho ochranná funkce před povodněmi nebude dotčena nad míru požadovanou ve čtvrtém a pátém kroku algoritmu. Tedy v takovém rozsahu, aby opatření obecné povahy nebylo v rozporu hmotným právem a zejména s kritériem přiměřenosti právní regulace. Lze jen přisvědčit navrhovateli a jeho poukazu na judikaturu NSS, podle které je odůvodnění OOP klíčovou součástí takového opatření a pokud je příliš stručné, nesrozumitelné, rozporuplné, nekvalitní či jinak vadné, může v důsledku vést k tomu, že nelze hodnotit obsah opatření obecné povahy, neboť srozumitelně nevysvětluje důvody, nezbytnost a účel jeho přijetí proto, aby adresáti takového opatření porozuměli, proč je nezbytné se jím řídit. Zejména v případě, kdy zasahuje do základních práv adresátů (rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136). Takovým nárokům návrhem napadené opatření obecné povahy nedostalo a soud nemohl přihlédnout k argumentaci odpůrce uvedenou ve vyjádření k návrhu, neboť není součástí vlastního odůvodnění návrhu daného OOP a nebyla podrobena veřejné diskusi jeho zveřejněním. Soud proto ani nemohl přezkoumat čtvrtý krok algoritmu a soulad napadeného OOP s hmotným právem. Stejně tak k tomu bylo u pátého kroku algoritmu, kdy se soud pro nepřezkoumatelnost napadeného OOP, a to i s přihlédnutím k neúplnosti jediného podkladu jeho vydání – stanoviska Policie, nemohl zabývat otázkou proporcionality napadeného OOP, tedy zda vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda jej lze dosáhnout jiným legislativním prostředkem (kritérium potřebnosti), zda své adresáty

omezuje co nejméně (kritérium minimalizace zásahu) a zda je jeho následek úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu), jak vyplývá z rozsudku NSS ze dne 27. 9. 2005 č. j. 1 Ao 1/2005-95.

56. Soud rovněž považuje za rozumnou, logickou a přiléhavou úvahu navrhovatele, podpořenou jím označenými rozsudky krajských soudů (rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 10. 8. 2022 č. j. 30 A 25/2022-43 a rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 12. 12. 2019 č. j. 62 A 295/2017-103), že vyznačování cyklistických tras vede ke zvýšené koncentraci osob, které je častěji využívají a dochází tak k přivádění další cyklistické dopravy do oblasti. V projednávané věci je přitom ulice Jankovcova komunikací, na níž má být uskutečňována doprava potřebná pro provoz veřejného přístavu Praha Holešovice, neboť odpůrce své tvrzení o tom, že by byla v daném místě zakázána, neprokázal, a pravdivost jeho tvrzení není podpořena ani návrhem OOP, jeho odůvodnění, stanoviskem Policie či obsahem spisového materiálu. S ohledem na nesporné závazky navrhovatele z Nařízení TEN-T, Evropských dohod a národních právních předpisů ale musí být takové jeho tvrzení, pokud na něm setrvá, postaveno na jisto.
57. Na základě shora uvedeného soud shledal napadené OOP v rozporu s ust. § 68 odst. 3 věta první správního řádu, tedy nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. Není přitom úkolem soudu jako přezkumného orgánu, aby nahrazoval skutková zjištění a právní závěry, které měl učinit správní orgán a zasahoval tak do jeho působnosti.
58. Vzhledem k tomu, že přezkoumávané opatření obecné povahy v tomto kroku algoritmu neuspělo, nezabýval se soud dalšími výhradami navrhovatele, neboť je za daného stavu považoval za předčasné. Pro úplnost soud uvádí, že test proporcionality by měl provést již správní orgán při přijímání OOP, a to takovým způsobem, aby jej bylo možno následně podrobit přezkumu.

V. Závěr a náklady řízení

59. S ohledem na výše uvedené skutečnosti dospěl soud k závěru, že napadené OOP nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, neboť nesplňuje nároky na rozhodnutí, které na něj zákon klade. Proto jej soud podle § 101d odst. 2 věta první s. ř. s. zrušil, a to k devadesátému dni od nabytí právní moci tohoto rozsudku. Soud tím dává odpůrci možnost, aby naznačeným způsobem o zamýšlené místní úpravě provozu pozemních komunikací dle § 77 zákona o silničním provozu znovu uvážil, případně doplnil spisový materiál o stanovisko policie, které bude zahrnovat i provoz veřejného přístavu (přístavů) navrhovatele a jeho závazky vyplývající z Nařízení TEN-T, Evropských dohod a vnitrostátních předpisů, a uvedl v odůvodnění případně vydaného následného opatření obecné povahy důvody a argumenty, které na podkladě zjištěného skutkového stavu ob stojí nejen z hlediska přezkoumatelnosti ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu, ale i z hlediska čtvrtého prvku algoritmu, tj. v souladu vydaného opatření obecné povahy s hmotným právem, a pátého kroku algoritmu, tj. proporcionality daného opatření obecné povahy.

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.

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.

Praha 21. června 2023

JUDr. Ivanka Havlíková v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.