



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobkyně: **PPH Nove Mesto s.r.o.**, IČO: 032 81 850
sídlem Václavské náměstí 838/9, 110 00 Praha 1
zastoupené advokátem Mgr. Erikem Kolanem, LL.M. Eur.
sídlem Husova 5, 110 00 Praha 1

proti

žalované: **Městská část Praha 1**, IČO 00063410
sídlem Vodičkova 681/18, 115 68 Praha 1
zastoupené advokátem Mgr. Robertem Tschöplem
sídlem Pod Křížkem 428/4, 147 00 Praha 4

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalované,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobkyně se žalobou podanou u Městského soudu v Praze (dále jen „soud“) dne 7. 12. 2022 domáhala ochrany před nezákonným zásahem Městské části Praha 1 (dále jen „žalovaná“) ze dne 9. 10. 2022 spočívajícím ve vyznačení vodorovného dopravního značení V10g (*omezené stání*) (dále jen „dopravní značení rezidenční zóny“) na pozemní komunikaci p. č. 2330/1, k. ú. Nové Město (dále jen „Komunikace“) před stavbou č. p. 993 (dále jen „Budova“), jenž je součástí pozemku p. č. 525, k. ú. Nové Město (dále jen „Zásah“).

II. Žaloba

2. Žalobkyně v podané žalobě nejprve uvedla, že je vlastníkem pozemku p. č. 525, k. ú. Nové Město, jehož součástí je Budova. Žalobkyně (resp. její právní předchůdci ve vztahu k vlastnictví Budovy) na základě stavebního povolení vydaného Úřadem městské části Praha 1, odborem výstavby, dne 20. 12. 2010, č. j. UMCP1 106731/2010 (dále jen „Stavební povolení“) provedla rekonstrukci Budovy, kterou dokončila počátkem roku 2022. Dále žalobkyně uvedla, že dne 10. 12. 2007 bylo Úřadem městské části Praha 1, odborem dopravy vydáno Rozhodnutí o připojení nemovitosti k místní komunikaci, č. j. UMCP1 110599/2007/ODPO/010/HI (dále jen „Rozhodnutí o připojení“). Žalobkyně uvedla, že nechala na Komunikaci před Budovou v roce 2019 (viz důkaz (G) uvedený níže) umístit svislé dopravní značení B28 (*zákaz zastavení*) s dodatkovou tabulkou E12 ve znění „mimo vozidel vjíždějících do hotelu“ a vodorovné dopravní značení V12a (*žlutá klikatá čára*) (dále jen „dopravní značení zákaz zastavení“). Dále žalobkyně vymezila, že v období od března 2022 do 9. 10. 2022 probíhala celková rekonstrukce Komunikace, kterou prováděla společnost DAP a. s., IČO: 265 08 583, se sídlem Sarajevská 1498/17, 120 00 Praha 2 (dále jen „společnost DAP“). V průběhu rekonstrukce žalobkyně komunikovala s pracovníky společnosti DAP, informovala je o existenci Rozhodnutí o připojení a o Stavebním povolení a požadovala, aby po dokončení rekonstrukce Komunikace bylo dopravní značení zákaz zastavení opětovně vyznačeno. Dále žalobkyně konstatovala, že jí bylo společností DAP sděleno, že žalovaná jí udělila výslovný pokyn, aby po dokončení rekonstrukce bylo na Komunikaci před Budovou vyznačeno dopravní značení rezidenční zóny, k čemuž došlo dne 9. 10. 2022.
3. Žalobkyně následně v podané žalobě vymezila, v čem spatřuje naplnění pěti podmínek vedoucích k důvodnosti žaloby proti nezákonnému zásahu ve smyslu § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).
4. *První podmínka*, tedy že žalovatelného zásahu se může dopustit pouze správní orgán, byla dle žalobkyně naplněna, když žalovaná jako územně samosprávný celek vykonávala při Zásahu státní správu v přenesené působnosti. Rozhodovala tak o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, když prostřednictvím svého dodavatele - společnosti DAP upravila dopravní značení na Komunikaci.
5. K existenci zásahu (tj. *druhé podmínky*) žalobkyně uvedla, že žalovaná aktem neformální povahy, resp. faktickým pokynem (aniž by provedla správní řízení, jehož výsledkem by bylo správní rozhodnutí) přímo zasáhla do práv žalobkyně tím, že nechala fakticky odstranit dopravní značení zákaz zastavení, když dala pokyn k vyznačení dopravního značení rezidenční zóny.

6. *Třetí podmínka* (zaměření zásahu proti žalobkyni) byla dle žalobkyně naplněna, protože žalobkyně, resp. její právní předchůdci ve vztahu k vlastnictví Budovy, je adresátem Stavebního povolení i Rozhodnutí o připojení a v její prospěch mělo dopravní značení zákaz zastavení sloužit.
7. Dále žalobkyně *ke čtvrté podmínce*, tedy k nezákonnosti zásahu, uvedla, že dopravní značení zákaz zastavení nechala na Komunikaci vyznačit v souladu se Stavebním povolením a Rozhodnutím o připojení. Oba tyto správní akty jsou pravomocné a nebyly žádným orgánem veřejné moci zrušeny nebo změněny. K uvedenému žalobkyně konstatovala, že v souladu s § 73 odst. 2 věty první zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), jsou uvedená rozhodnutí závazná nejen pro žalobkyni, ale i pro všechny správní orgány, včetně žalované.
8. Přímé zkrácení práv žalobkyně (*pátá podmínka*) bylo žalobkyní vymezeno jako značné zkomplikování obsluhy a zásobování hotelu (Budovy). Vzhledem k tomu, že prostor před Budovou je zcela vyhrazen pro rezidenční stání, musí pracovníci žalobkyně složitě řešit, kde mohou hosté zastavit se svými vozidly před přihlášením se do hotelu (a vjezdu do garáží), kde mohou zastavit vozidla přepravních služeb, zásobování apod. Žalobkyně uvedla, že musela za tímto účelem alokovat podstatnou část kapacity svých pracovníků recepce, čímž došlo k omezení ostatních služeb pro hotelové hosty a žalobkyni vzniká významná újma.
9. Závěrem žalobkyně navrhla, aby soud určil, že zásah provedený žalovanou dne 9. 10. 2022, kterým žalovaná nechala vyznačit dopravní značení rezidenční zóny v rozporu se Stavebním povolením a Rozhodnutím o připojení, je nezákonný. Dále požadovala, aby soud přikázal žalované do 15 dnů od právní moci rozsudku odstranit nezákonný zásah tak, že vyznačí dopravní značení v souladu se Stavebním povolením a Rozhodnutím o připojení, a upustit od dalších zásahů do práv žalobkyně z citovaných správních rozhodnutí.

III. Vyjádření žalované

10. Žalovaná ve vyjádření k žalobě ze dne 9. 1. 2023 uvedla, že pro dopravní značení zákaz zastavení bylo vydáno Stanovení místní a přechodné úpravy silničního provozu v Praze 1 ze dne 18. 3. 2008, č. j. ÚMČ P1 030214/2008/ODOP/004/H1 (dále jen „OOP 2008“) s termínem realizace do 31. 12. 2010. Žalobkyně uvedla, že tento termín realizace nebyl dodržen a změna dopravního značení nebyla žalobkyní realizována. K uvedenému žalovaná doplnila, že Rozhodnutí o připojení nemovitosti k místní komunikaci, souhlasná stanoviska Policie ČR a Technické správy komunikací hl. m. Prahy, dopisy, kolaudační souhlas, protokoly, a veškeré další dokumenty, které jsou zmiňovány žalobkyní, nepovolují změny dopravního značení na místních komunikacích. Dokument, který toto umožňoval, bylo OOP 2008.
11. Dále žalobkyně uvedla, že dne 26. 2. 2014 bylo vydáno Stanovení místní a přechodné úpravy silničního provozu v Praze pod č. j. ÚMČ P1 020046/2014/ODOP/010/KT (dále jen „OOP 2014“). Z tohoto dokumentu je dle žalované zcela zřejmý a nepochybný stav dopravního značení rezidenční zóny před Budovou žalobkyně. Nenachází se zde vyčkávací prostor, zásobovací místo, či jiný druh možnosti zastavení a stání vozidel, vyjma vozidel s platným parkovacím oprávněním Zóny placeného stání v Praze 1, jako doposud. Dne 31. 8. 2017 bylo vydáno Stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích č. j. ÚMČ P1

111372/2017/ODOP/020/KT (dále jen „OOP 2017“) k realizaci dopravního značení v Praze 1, tzn. i v lokalitě Budovy žalobkyně, kde je rovněž vymezeno dopravní značení rezidenční stání. V zákonem stanovené lhůtě nepodala žalobkyně či její právní předchůdci připomínky ani námitky proti OOP 2014 ani proti OOP 2017.

IV. Další podání účastníků

12. V podání ze dne 3. 2. 2023 k vyjádření žalované žalobkyně uvedla, že i pokud právní předchůdce žalobkyně (JANS, s. r. o.) termín realizace nesplnil, nesplnil by tím pouze jednu z podmínek OOP 2008. Porušení jedné z podmínek správního rozhodnutí nezpůsobuje jeho zánik, tedy ani zánik práva vyznačit dopravní značení zákaz zastavení. Správní akt totiž může zaniknout pouze, je-li v něm nebo v zákoně stanovena časově omezená platnost, což však nebyla. Dále žalobkyně uvedla, že nebyla povinna žádat žalovanou o prodloužení platnosti, neboť dne 20. 12. 2010, tj. před uplynutím termínu realizace, bylo vydáno Stavebního povolení.
13. Žalobkyně dále uvedla, že nelze souhlasit s žalovanou, že pouze OOP 2008 je dostatečným právním titulem pro vyznačení dopravního značení zákaz zastavení. Titulem pro vyznačení připojení nemovitosti k veřejné komunikaci (včetně souvisejícího vyznačení dopravního značení) je dle žalobkyně Rozhodnutí o připojení v kombinaci se Stavebním povolením, kdy tento závěr vyplývá i z odborné literatury: *„Vydáním povolení o připojení SSÚ neaprobujeme samotnou realizaci připojení, ale pouze konstatuje jeho soulad s požadavky PozKomV. Vydání rozhodnutí o povolení připojení je tedy prvním krokem nezbytným k realizaci připojení. Další kroky žadatel činí v rámci řízení podle stavebního zákona [...].“*
14. Žalobkyně dále uvedla, že žalovaná tvrdila, že současná podoba místní úpravy provozu na pozemních komunikacích byla stanovena OOP 2017. OOP 2017 ale podobu dopravního značení před Budovou žádným způsobem nemění. Z žalovanou předloženého OOP 2014 jednoznačně vyplývá, že stejné dopravní značení (dopravní značení rezidenční zóna) bylo před Budovou vyznačeno již před vydáním OOP 2014. Nadto žalobkyně uvedla, že žádné opatření obecné povahy, na které odkazuje žalovaná, ani žádné jiné rozhodnutí, nikdy nezrušilo Rozhodnutí o připojení ani Stavební povolení, neboť dle žalobkyně mají individuální správní akty před normativním správním aktem, kterým je OOP, přednost.
15. Následně žalobkyně uvedla, že nebyla povinna vznášet námitky či připomínky v rámci procesu přijímání OOP, kdy k tomu neměla důvod a nelze jí to přičítat k tíži. Závěrem žalobkyně připomněla, že předmět tohoto sporu je nezákonný zásah žalované ze dne 9. 10. 2022, jak je popsán v žalobě. Žalovanou zmíněná OOP nejsou pro tento spor dle žalobkyně relevantní a nejsou ani žalobou napadána.

V. Jednání před soudem

16. Při ústním jednání konaném dne 22. 11. 2023 účastníci řízení setrvali na svých procesních stanoviscích. Žalobkyně zopakovala argumentaci uplatněnou v podané žalobě a navrhl, aby soud prohlásil Zásah za nezákonný.
17. Žalovaná odkázala na podané vyjádření k žalobě a doplnila, že Stavební povolení, které je v působnosti stavebního úřadu, se týká stavebního řízení. Ani Rozhodnutí o připojení nemá

souvislost s vyznačením dopravního značení, nýbrž jeho smyslem je připojit danou nemovitost k místní komunikaci, jde o kontrolu hustoty a bezpečnosti provozu v místě napojení nemovitosti na přilehlou komunikaci. Naproti tomu stanovení místní a přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích (OOP) vydává silniční správní úřad a vztahuje se ke stanovení svislého a vodorovného dopravního značení. Závěrem žalovaná navrhl, aby soud žalobu odmítl, protože stanovení místní a přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích je opatřením obecné povahy a žalobkyně měla proti tomuto opatření obecné povahy brojit příslušným žalobním typem.

18. Soud v rámci ústního jednání provedl na základě návrhu žalobkyně následující důkazy: (A) Výpis z katastru nemovitostí; (B) Stavební povolení ze dne 20. 12. 2010, č. j. UMCP1 106731/2010; (C) Rozhodnutí o připojení nemovitosti k místní komunikaci ze dne 10. 12. 2007, č. j. UMCP1 110599/2007/ODPO/010/HI, včetně situačního plánu a souhlasných stanovisek Policie České republiky, správy hlavního města Prahy a dopravního inspektorátu a Technické správy komunikací hlavního města Prahy; (D) Oznámení o rekonstrukci chodníku a opravě vozovky; (E) Výzva žalovaného ze dne 15. 9. 2021, č. j. ÚMČP1 500536/2021/OPVP; (F) Dopis žalobce ze dne 27. 9. 2021; (G) Přípis žalovaného ze dne 11. 11. 2021, č. j. ÚMČP1 603684/2021/OPVP; (H) Dopis žalobce ze dne 22. 12. 2021; (I) Přípis žalovaného ze dne 10. 1. 2022, č. j. ÚMČP1 026667/2022/OPVP/Se; (J) Kolaudační souhlas s užíváním Budovy vydaný Úřadem městské části Praha 1, stavebním úřadem, č. j. UMCP1 531373/2021, sp. zn. S UMCP1/442843/2021/VÝS-Mš-2/993, ze dne 30. 9. 2021; (K) Protokol o ústním jednání nařízeném Úřadem městské části Praha 1, stavebním úřadem, konaném dne 30. 9. 2021 (uveďeno datum 24. 8. 2021), č. j. UMCP1 454811/ 2021.
19. Soud dále provedl následující důkazy navržené žalovanou: (1) Stanovení místní a přechodné úpravy silničního provozu v Praze č. j. ÚMČ P1 020046/2014/ODOP/010/KT ze dne 26. 2. 2014; (2) Stanovení místní a přechodné úpravy silničního provozu v Praze 1 č. j. ÚMČ P1 030214/200/ODOP/004/HI ze dne 18. 3. 2008; (3) Opatření obecné povahy – stanovení místní úpravy provozu na pozemní komunikaci č. j. ÚMČ P1 111372/2017/ODOP/020/KT ze dne 31. 8. 2017.
20. Další dokazování soud pro nadbytečnost s ohledem na níže předestřené právní posouzení věci neprováděl.

VI. Posouzení věci Městským soudem v Praze

21. Žaloba byla podána včas ve smyslu § 84 odst. 1 s. ř. s., osobou k tomu oprávněnou (§ 82 s. ř. s.) a je přípustná (§ 85 s. ř. s.). Soud při přezkoumání tvrzeného nezákonného zásahu, vycházel ze skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 87 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
22. Z provedeného dokazování listinami vymezenými shora v části V. soud zjistil následující pro rozhodnutí relevantní skutečnosti.
23. Z rozhodnutí o připojení nemovitosti k místní komunikaci ze dne 10. 12. 2007, č. j. UMCP1 110599/2007/ODPO/010/HI [důkaz C] soud zjistil, že odborem dopravy žalované bylo povoleno připojení Budovy žalobkyně ke Komunikaci. K povolení připojení Budovy ke Komunikaci došlo se souhlasem Policie ČR ze dne 3. 12. 2007 a se souhlasem Technické správy komunikací hlavního města Prahy ze dne 3. 9. 2007.

24. Ze stanovení místní a přechodné úpravy silničního provozu v Praze 1 ze dne 18. 3. 2008, č. j. ÚMČ P1 030214/200/ODOP/004/HI (OOP 2008) [důkaz 2] soud zjistil, že stanovení místní a přechodné úpravy bylo vydáno podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (dále jen „zákon o provozu na pozemních komunikacích“) s uvedením termínu realizace do 31. 12. 2010 v podobě specifikované v příloze č. 1 – tj. v souladu se situačním plánkem, dle kterého bylo před Budovou na Komunikaci vyznačeno dopravní značení zákaz zastavení.
25. Ze stavebního povolení ze dne 20. 12. 2010, č. j. UMCP1 106731/2010 [důkaz B] soud zjistil, že obor výstavby žalované jakožto příslušný stavební úřad povolil stavební úpravu Budovy. Dále soud zjistil, že právní předchůdce žalobkyně přiložil k žádosti o stavební povolení Rozhodnutí o připojení nemovitosti k místní komunikaci ze dne 10. 12. 2007, č. j. UMCP1 110599/2007/ODPO/010/HI.
26. Ze stanovení místní a přechodné úpravy silničního provozu v Praze ze dne 26. 2. 2014, č. j. ÚMČ P1 020046/2014/ODOP/010/KT (OOP 2014) [důkaz 1] soud zjistil, že na Komunikaci před Budovou žalobkyně zůstalo nezměněno stávající dopravní značení rezidenční zóny (od vjezdu do Budovy k vyznačenému přechodu pro chodce) a dopravní značení zákaz zastavení bylo vyznačeno pouze v místě před samotným vjezdem do Budovy žalobkyně.
27. Z výpisu z katastru nemovitostí [důkaz A] soud zjistil, že žalobkyně je vlastníkem Budovy na základě kupní smlouvy ze dne 16. 10. 2014 s právními účinky zápisu ode dne 24. 10. 2014.
28. Z opatření obecné povahy – stanovení místní úpravy provozu na pozemní komunikaci ze dne 31. 8. 2017, č. j. ÚMČ P1 111372/2017/ODOP/020/KT (OOP 2017) [důkaz 3] soud zjistil, že dopravní značení rezidenční zóny před Budovou žalobkyně je totožné jako v OOP 2014.
29. Z výzvy žalované ze dne 15. 9. 2021, č. j. ÚMČP1 500536/2021/OPVP [důkaz E] soud zjistil, že žalovaná vyzvala žalobkyni k odstranění dopravního značení zákaz zastavení, neboť bylo v rozporu s OOP 2017, dle kterého mělo být na Komunikaci před Budovou stanoveno dopravní značení rezidenční zóny.
30. Z dopisu žalobkyně ze dne 27. 9. 2021 [důkaz F] soud zjistil, že žalobkyně tímto reagovala na výzvu žalované ze dne 15. 9. 2021, kdy uvedla, že vyznačení dopravního značení zákaz zastavení na Komunikaci před Budovou žalobkyně je v souladu s Rozhodnutím o připojení a se Stavebním povolením.
31. Z kolaudačního souhlasu s užíváním Budovy žalobkyně ze dne 30. 9. 2021, č. j. UMCP1 531373/2021, sp. zn. S UMCP1/442843/2021/VÝS-Mš-2/993 [důkaz J] (dále jen „kolaudační souhlas“) a z protokolu o ústním jednání konaném dne 30. 9. 2021 (uvedeno datum 24. 8. 2021), č. j. UMCP1 454811/ 2021 [důkaz K] soud zjistil, že byl vydán souhlas k užívání Budovy žalobkyně v souladu se Stavebním povolením.
32. Z přípisu žalované ze dne 11. 11. 2021, č. j. ÚMČP1 603684/2021/OPVP [důkaz G] soud zjistil, že jím žalovaná dále reagovala na dopis žalobkyně ze dne 27. 9. 2021 a uvedla, že v OOP 2008 byl stanoven termín realizace do 31. 12. 2010, který nebyl ze strany žalobkyně (resp. jejího právního předchůdce) dodržen a realizace dopravního značení zákaz zastavení

nebyla do roku 2019 provedena a současně proti OOP 2017 žalobkyně nevznesla námitky ani připomínky. Dále žalovaná v přípisu ze dne 11. 11. 2021 konstatovala, že OOP 2017 se žádným způsobem nedotklo připojení Budovy žalobkyně ke Komunikaci.

33. Z dopisu žalobkyně ze dne 22. 12. 2021 [důkaz H] soud zjistil, že jím žalobkyně reagovala na přípis žalované ze dne 11. 11. 2021 a zopakovala, že postupovala v souladu s Rozhodnutím o připojení a se Stavebním povolením. Dále žalobkyně uvedla, že v současné době je stavba – Budova včetně dopravního značení dokončena a zkolaudována v souladu se Stavebním povolením, kdy v rámci ústního jednání (viz důkaz K) byla přítomna i žalovaná a s kolaudací bez námitek souhlasila. Žalobkyně dále konstatovala, že pokud po vydání Stavebního povolení a Rozhodnutí o připojení vydala žalovaná opatření obecné povahy, které Stavebnímu povolení a Rozhodnutí odporuje, jedná se o pochybení, které nelze přičítat k tíži žalobkyně. Žalobkyně uzavřela, že pravomocné individuální správní akty jsou nadány presumpcí správnosti a mají před později (pravděpodobně v rozporu se zákonem) vydaným opatřením obecné povahy přednost.
34. Z přípisu žalované ze dne 10. 1. 2022, č. j. ÚMČP1 026667/2022/OPVP/Se [důkaz I] soud zjistil, že šlo o reakci žalované na dopis žalobkyně ze dne 22. 12. 2021. Žalovaná v tomto přípise uvedla, že kolaudační souhlas se nevztahuje k úpravě provozu na komunikacích dopravním značením a že v protokolu z ústního jednání je za Odbor péče o veřejný prostor vyjádření souhlasu s kolaudací objektu doplněno textem „[d]efinitivní řešení vjezdu a výjezdu z garáží (vybavené technologií) bude zprovozněno před uvedením objektu do užívání. Stavebně je vše připraveno“; na protokolu je připojen podpis vedoucího odboru. Z uvedeného je dle žalované jednoznačně zřejmé, že řešení dopravního značení na Komunikaci nebylo předmětem ústního jednání konaného dne 30. 9. 2021. Dále žalovaná uvedla, že dopravní značení rezidenční zóny bylo na Komunikaci před Budovou žalobkyně vyznačeno již od května 2009 bez jakékoliv námitky žalobkyně (či jejího právního předchůdce) a žalobkyní vyznačené dopravní značení zákaz zastavení bylo vyznačeno přes toto stávající dopravní značení rezidenční zóny.
35. Následně byla před Budovou žalobkyně provedena rekonstrukce chodníku a Komunikace (viz oznámení o rekonstrukci chodníku a opravě vozovky [důkaz D]), v jejímž průběhu došlo k odstranění dopravního značení zákaz zastavení vyznačeného žalobkyní a po rekonstrukci bylo na Komunikaci vyznačeno dopravní značení rezidenční zóny (což ani jeden z účastníků nespороval). Z oznámení o rekonstrukci chodníku a opravě vozovky soud zjistil, že objednatelem rekonstrukce je žalovaná a zhotovitelem je společnost DAP.
36. Při posouzení věci vycházel soud z následující právní úpravy.
37. Dle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o provozu na pozemních komunikacích, ve znění účinném ke dni vydání OOP 2008, „[m]ístní a přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích a užití zařízení pro provozní informace stanoví na silnici II. a III. třídy a na místní komunikaci obecní úřad obce s rozšířenou působností po předchozím písemném vyjádření příslušného orgánu policie.“
38. Dle § 77 odst. 5 věta první zákona o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, „[m]ístní a přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích stanoví příslušný správní orgán opatřením obecné povahy, jde-li o světelné signály, příkazové a

zákazové dopravní značky, dopravní značky upravující přednost a dodatkové tabulky k nim nebo jiné dopravní značky ukládající účastníkovi silničního provozu povinnosti odchylné od obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích.“

39. Dle § 1 odst. 1 správního řádu „[t]ento zákon upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (dále jen „správní orgán“).“
40. Dle § 82 s. ř. s. „[k]aždý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.“
41. Městský soud v Praze na základě podané žaloby přezkoumal postup žalované z hlediska žalobkyní tvrzených skutkových okolností a odpovídající právní úpravy a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
42. Základní právní rámec řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu je dán § 82 s. ř. s., podle něhož platí: Každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen "zásah") správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.
43. Ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. může správní soud poskytnout tehdy, jsou-li kumulativně splněny podmínky, aby žalobce byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo. Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze žalobci ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout (k tomu více viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2008, čj. 2 Aps 1/2005 - 65, publ. pod č. 603/2005 Sb. NSS).
44. V první řadě se soud zabýval otázkou, zda se možného zásahu dopustil správní orgán. Z Oznámení o rekonstrukci chodníku a opravě vozovky, které předložila žalobkyně, je zjevné, že objednatel prací na Komunikaci před Budovou byla žalovaná. Dle § 1 odst. 1 správního řádu jsou správním orgánem orgány územních samosprávných celků, tedy i městské části dle zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů. Podmínka existence správního orgánu ve vztahu k zásahu dle § 82 s. ř. s. a násl. tak byla splněna.
45. Soud se dále zabýval otázkou, zda vyznačení dopravního značení rezidenční zóny (resp. nevyznačení dopravního značení zákaz zastavení) je „zásahem“ správního orgánu v širším smyslu a není rozhodnutím. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem má subsidiární povahu. Pokud by se žalobkyně mohla domáhat svých práv žalobou proti rozhodnutí dle § 65 a násl. s. ř. s., bylo by nutné dát přednost takové žalobě. Soud proto zkoumal, zda žalovaná vydala nějaké rozhodnutí, proti němuž by se žalobkyně mohla bránit. Rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. musí být výsledkem alespoň minimálního správního řízení v širším smyslu. Mělo by mít formalizovanou podobu, která má obvykle výrok a odůvodnění, být výsledkem formalizovaného postupu, o kterém je pořizována dokumentace, a výsledný

úkon by měl být oznamován účastníkům řízení (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS z 10. 7. 2018, č. 9 As 79/2016-41, č. 3779/2018 Sb. NSS, bod 78).

46. Správní soudy v minulosti opakovaně judikovaly, že přesná definice „zásahu“ není možná, protože pod tento pojem spadá velké množství často jen faktických (ústně či jinak vyjádřených) a neformálních činností správních orgánů, ke kterým jsou různými zákony oprávněny. Vždy jde o úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby, vůči nimž směřují. Bez ohledu na to, zda mají tyto úkony formální povahu či nikoliv, je jejich pojmovým znakem fakt, že jsou způsobilé narušit právní sféru fyzické či právnické osoby tím, že je povinna na základě takového úkonu něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět.
47. Vzhledem k tomu, že právní úprava nepočítá s tím, že by se o pokynu uděleném společnosti realizující dopravní značení vyhotovovalo rozhodnutí, žalovaná pouze udělila společnosti DAP pokyn k provedení dopravního značení, aniž by o tomto vedla správní řízení, dospěl soud k závěru, že rozhodnutí vztahující se k samotnému faktickému procesu vyznačení dopravního značení rezidenční zóny vydáno nebylo, proto soud činnost spočívající ve vyznačení dopravního značení rezidenční zóny považuje za faktický úkon, který nepředstavuje rozhodnutí, ale možný zásah dle § 82 s. ř. s. I tato podmínka proto byla splněna.
48. Následně soud posoudil, zda byl žalobkyní specifikovaný „zásah“ správního orgánu v širším smyslu nezákonný. Vyznačení dopravního značení rezidenční zóna na Komunikaci před Budovou (resp. nevyznačení dopravního značení zákaz zastavení) proběhlo v souladu s platným a účinným stanovením místní úpravy provozu na pozemní komunikaci, upravujícím dopravní značení na Komunikaci před Budovou žalobkyně (OOP 2017). Argumentace žalobkyně existencí Rozhodnutí o připojení a Stavebního povolení je v tomto ohledu mimoběžná. Žalobkyně vymezila nezákonný zásah ze dne 9. 10. 2022 jako zásah spočívající ve vyznačení dopravního značení rezidenční zóna (resp. nevyznačení dopravního značení zákaz zastavení), tedy této konkrétní faktické činnosti, kdy zaměstnanci společnosti DAP vyznačili na základě pokynu žalované na Komunikaci před Budovou žalobkyně dopravní značení rezidenční zóny. Pro naplnění podmínky nezákonnosti tohoto zásahu by tak tato konkrétní faktická činnost musela být v rozporu s platným a účinným stanovením místní úpravy provozu na pozemní komunikaci v daném místě, což s ohledem na obsah OOP 2017 nebyla.
49. Rozpor OOP 2017 se Stavebním povolením nebo s Rozhodnutím o připojení by mohla žalobkyně tvrdit toliko v řízení, ve kterém by byla posuzována zákonnost OOP 2017. Žalobkyně se však podanou žalobou zcela srozumitelně a jednoznačně domáhala nikoli přezkumu OOP 2017, což s ohledem na běh lhůt dle § 101b s. ř. s. již ani efektivně nemohla, ale ochrany před konkrétní faktickou činností žalované (zásahem v širším smyslu), spočívající ve vyznačení dopravního značení rezidenční zóna na Komunikaci před Budovou dne 9. 10. 2022 (resp. nevyznačení dopravního značení zákaz zastavení), k níž však došlo na základě platného a účinného OOP 2017. S ohledem na vymezení zásahu žalobkyní coby zásahu, který již byl ukončen, soud neshledal důvod pro odmítnutí žaloby (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7As 155/2015 – 160).
50. Soud přisvědčuje žalobkyni co do tvrzení, že byla (resp. její právní předchůdci ve vztahu k vlastnictví Budovy) adresátem Stavebního povolení i Rozhodnutí o připojení. O úpravě

provozu na pozemních komunikacích (například právě o vyznačení dopravního značení zákaz zastavení) je však možné rozhodnout výhradně formou stanovení místní a přechodné úpravy silničního provozu dle § 77 zákona o provozu na pozemních komunikacích. Dle odborné komentářové literatury (Zákon o provozu na pozemních komunikacích na pozemních komunikacích. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 160.) je stanovení místní a přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích aktem obecné povahy, neboť se tímto stanovením v žádném případě nerozhoduje o subjektivních právech či povinnostech, popř. o oprávněných zájmech konkrétních osob, nýbrž se jím upravuje provoz na pozemních komunikacích dopravními značkami, světelnými zařízeními, případně i doprovodnými akustickými signály nebo dopravními zařízeními, přičemž tato úprava provozu na pozemních komunikacích ukládá povinnosti a upravuje práva předem nestanovenému okruhu osob, tedy obecně všem účastníkům silničního provozu. Půjde tedy o opatření obecné povahy ve smyslu správního řádu, proti kterému může v rámci přezkumu ve správním soudnictví legitimně brojit ten, kdo tvrdí, že byl tímto aktem na svých právech zkrácen, a to pomocí příslušného žalobního typu.

51. Zákon o provozu na pozemních komunikacích ve znění účinném do 30. 12. 2015 neobsahoval výslovné ustanovení, že stanovení místní a přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích dle § 77 zákona o provozu na pozemních komunikacích je opatřením obecné povahy (dále také jen „OOP“). Takové ustanovení je výslovně uvedeno až ve znění účinném od 31. 12. 2015, dle kterého se stanovení místní a přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích stanoví opatřením obecné povahy „*jde-li o světelné signály, příkazové a zákazové dopravní značky, dopravní značky upravující přednost a dodatkové tabulky k nim nebo jiné dopravní značky ukládající účastníkovi silničního provozu povinnosti odchylné od obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích*“. S ohledem na tzv. materiální pojetí opatření obecné povahy (tento materiální přístup byl po určité judikatorní rozkolísanosti ustáleně potvrzen nálezem ÚS z 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, v jehož odůvodnění Ústavní soud vyjádřil přednost materiálního pojetí OOP před formálním), na základě kterého se za opatření obecné povahy považuje rozhodnutí správního orgánu, naplňující pojmové znaky OOP i pokud je právní úprava jako OOP výslovně neoznačuje, je stanovení místní a přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích dle § 77 zákona o provozu na pozemních komunikacích považováno za opatření obecné povahy, i pokud bylo vydáno před 31. 12. 2015 (a pokud splňuje definiční znaky OOP). Proto soud uzavírá, že formu OOP má i stanovení místní a přechodné úpravy silničního provozu v Praze č.j. ÚMČ P1 020046/2014/ODOP/010/KT ze dne 26. 2. 2014 (OOP 2014) a Stanovení místní a přechodné úpravy silničního provozu v Praze 1 č. j: ÚMČ P1 030214/200/ODOP/004/HI ze dne 18. 3. 2008 (OOP 2008).
52. S názorem žalobkyně o přednosti individuálního správního aktu před OOP se nelze ztotožnit. Rozpor OOP s individuálním správním aktem, tj. v daném případě se Stavebním povolením a Rozhodnutím o připojení, měla žalobkyně (případně její právní předchůdci) namítat v rámci řízení o vydání OOP, případně v následně podané správní žalobě, když proti OOP může v rámci přezkumu ve správním soudnictví legitimně brojit ten, kdo tvrdí, že byl tímto aktem na svých právech zkrácen. Žalobkyni nelze přisvědčit ani v tom, že na základě Kolaudačního souhlasu došlo k potvrzení dopravního značení zákaz zastavení na Komunikaci před Budovou žalobkyně. Kolaudační souhlas byl vydán toliko na podkladě Stavebního povolení, ve kterém je coby příloha předložena stavebníkem (právním předchůdcem žalobkyně) uvedeno Rozhodnutí o připojení. Žádný z těchto dokumentů však

nestanovuje místní úpravu provozu na pozemní komunikaci, tedy ani nestanovuje, jaké dopravní značení má být na Komunikaci před Budovou žalobkyně vyznačeno. Žalobkyni žádné právo na umístění dopravního značení zákaz zastavení na pozemní Komunikaci před Budovou na základě Stavebního povolení a Rozhodnutí o připojení nevzniklo, tudíž nemohlo být ani porušeno či do něj zasaženo.

53. S ohledem na shora uvedené soud shledal podmínku nezákonnosti zásahu za nesplněnou.

VII. Závěr a náklady řízení

54. Na základě všech shora uvedených skutečností městský soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 87 odst. 3 s. ř. s. zamítl.
55. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Ve věci byla úspěšná žalovaná, které však žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti v řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu

a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 22. listopadu 2023

JUDr. Ivanka Havlíková, v. r.
předsedkyně senátu