



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudců Mgr. Martina Kříže a JUDr. Naděždy Řehákové v právní věci navrhovatele: **BENEFIT Development a.s.**, se sídlem Praha 5, U Hrušky 55/13, IČO: 27968898, zast. MUDr. Mgr. Danielelem Mališem, LL.M., advokátem se sídlem Praha 2, Na Rybníčku 1329/5, proti odpůrci: **Úřad městské části Praha 17**, se sídlem Praha 6, Žalanského 291/12b, v řízení o návrhu ze dne 5. 5. 2016 na zrušení opatření obecné povahy – stanovení místní úpravy provozu na místní komunikaci v ulici Nedašovská v Praze – Zličíně spočívající v umístění dopravně - bezpečnostního zábradlí o délce 150,8 metru v úseku Halenkovská – Mladých, vydaného žalovaným dne 8. 12. 2015 pod č. j. ÚMČP17 018973/2015/ŽPD/Ky

t a k t o :

- I. **Stanovení místní úpravy provozu na místní komunikaci v ulici Nedašovská v Praze – Zličíně spočívající v umístění dopravně - bezpečnostního zábradlí o délce 150,8 metru v úseku Halenkovská – Mladých, vydané žalovaným dne 8. 12. 2015 pod č. j. ÚMČP17 018973/2015/ŽPD/Ky, se zrušuje dnem právní moci tohoto rozsudku.**
- II. **Odpůrce je povinen zaplatit navrhovateli náhradu nákladů řízení ve výši 13.228,- Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce navrhovatele advokáta MUDr. Daniela Mališe, LL.M.**

O d ů v o d n ě n í :

Návrhem ze dne 5. 5. 2016 podaným u Městského soudu v Praze se navrhovatel domáhal zrušení opatření obecné povahy – stanovení místní úpravy provozu na místní komunikaci v ulici Nedašovská v Praze – Zličíně spočívající v umístění dopravně - bezpečnostního zábradlí o délce 150,8 metru v úseku Halenkovská – Mladých, vydaného žalovaným dne 8. 12. 2015 pod č. j. ÚMČP17 018973/2015/ŽPD/Ky (dále též jen „napadené opatření“).

Navrhovatel v návrhu na zrušení napadeného opatření uvedl, že dopravně - bezpečnostní zábradlí má být umístěno na úseku komunikace Nedašovská mezi jejími křižovatkami s komunikacemi Hrozenkovská a Mladých, přičemž právě k tomuto úseku přiléhají pozemky navrhovatele. Předmětné zábradlí znemožní sjezd z komunikace Nedašovská na jeho pozemky, a potažmo jakékoliv jejich využití. Navrhovatel v katastrálním území Zličín vlastní pozemek parc. č. A o výměře 478 m², pozemek parc. č. B o výměře 2 286 m², pozemek C o výměře 11 556 m² a pozemek parc. č. D o výměře 8 516 m². Pozemek parc. č. 668/3 má společnou hranici s pozemkem parc. č. E se způsobem využití ostatní komunikace, na němž je umístěna místní komunikace Nedašovská. Ta představuje jedinou přístupovou cestu k pozemkům navrhovatele. Stejnou přístupovou cestu by k přístupu na pozemky navrhovatele museli využít také jejich případní další uživatelé. Za účelem přístupu k uvedeným pozemkům je v oplocení pozemků navrhovatele v místě jejich hranice s pozemkem parc. č. E zřízena brána.

Sjezd z místní komunikace Nedašovská je dle navrhovatele klíčový pro realizaci projektu, který navrhovatel připravil za účelem využití jeho pozemků. V souladu s Územním plánem sídelního útvaru hlavního města Prahy (dále jen „územní plán“) jsou předmětné pozemky součástí monofunkční plochy ZP – parky, historické zahrady a hřbitovy, pro něž územní plán stanoví v oddílu 5, bodě 6b regulativů podmínky funkčního a prostorového uspořádání území. V souladu s těmito podmínkami připravil navrhovatel projekt „Pietní park pro zvířata chovaná v zájmových chovech v Praze – Zličíně“, jehož součástí budou parkově upravené plochy a kolumbária pro pohřbívání zpopelněných ostatků zvířat chovaných v zájmových chovech. Pietní park bude na pozemní komunikace připojen sjezdy z místní komunikace Nedašovská, přičemž jeden z těchto sjezdů bude sloužit jako vjezd na parkoviště pro návštěvníky pietního parku a druhý bude sloužit jeho dopravní obsluze. Územní řízení o umístění pietního parku bylo zahájeno již před vydáním napadeného opatření.

Navrhovatel namítl, že provedením napadeného opatření bude zcela znemožněn sjezd z místní komunikace Nedašovská na jeho pozemky, neboť předmětné zábradlí bude umístěno rovnoběžně se společnou hranicí pozemku parc. č. A a pozemku parc. č. E, přičemž na každém konci této společné hranice ji bude výrazně přesahovat, takže jej nebude možné objet ani jinak překonat. Bude tak zcela vyloučeno, aby z místní komunikace Nedašovská jakékoliv motorové vozidlo sjelo na pozemky navrhovatele a naopak. Využití pozemků navrhovatele nejen k realizaci pietního parku, ale i jakýmkoliv jiným způsobem tak bude znemožněno. Tomuto zásahu do práv navrhovatele lze zabránit jen zrušením napadeného opatření.

Svou aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení napadeného opatření navrhovatel opírá o § 101 odst. 1 s.ř.s. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 2/2013 ze dne 17. 9. 2013 uvedl, že aktivní legitimace je založena již tvrzením o potenciálním dotčení práv navrhovatele napadeným opatřením, přičemž nemusí jít o již nastalé dotčení práv, ale postačí dotčení, k němuž dojde teprve v budoucnosti, aniž by bylo rozhodné, zda se tak skutečně stane. Napadené opatření, jehož provedením bude znemožněn sjezd na pozemky navrhovatele z pozemních komunikací, se bezesporu dotýká jeho vlastnického práva k těmto pozemkům. Dále zasahuje také do práva navrhovatele užívat pozemní komunikace, které je zakotveno v § 19 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“, jenž stanoví, že každý smí za podmínek stanovených tímto zákonem a v mezích zvláštních předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích tyto komunikace užívat bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny. Napadené opatření brání navrhovateli v přístupu na místní komunikaci

Nedašovská z jeho pozemků, a zasahuje tak do jeho práva obecného užívání pozemních komunikací.

S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Ao 3/2008 ze dne 7. 1. 2009 navrhovatel uvedl, že opatřením obecné povahy v materiálním slova smyslu je také stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích, z něhož pro účastníky provozu plynou další povinnosti oproti povinnostem stanoveným obecnou úpravou provozu. Místní úpravou provozu ve smyslu § 61 odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“) je též úprava provozu na pozemních komunikacích provedená zábradlím, které patří mezi dopravní zařízení podle § 15 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 294/2015 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích. V souladu s výše uvedeným materiálním pojetím je opatřením obecné povahy také napadené opatření, neboť je aktem s konkrétním předmětem a obecně vymezenými adresáty, jimž ukládá povinnosti odlišné od obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích. Jeho konkrétní předmět spočívá v usměrnění pohybu účastníků provozu v daném místě komunikace nedašovská. Pohyb chodců usměrňuje na základě § 54 odst. 4 zákona o silničním provozu, podle kterého nesmí chodec překonávat zábradlí nebo jiné zábrany na vozovce. Značná část předmětného zábradlí má být totiž umístěna více než 50 metrů od nejbližšího přechodu pro chodce, kteří by jinak mohli místní komunikaci Nedašovská v těchto místech přecházet bez omezení. Předmětné zábradlí jim v tom bude bránit. Pohyb řidičů motorových vozidel pak napadené opatření usměrňuje tím, že jim brání například v přejetí přes chodník na pozemek sousedící s místní komunikací Nedašovská. Z pohledu navrhovatele a kterékoliv jiné osoby, která by chtěla z místní komunikace Nedašovská sjet na pozemky navrhovatele, má napadené opatření stejné účinky jako dopravní značka B 24a – zákaz odbočování vpravo (při příjezdu v opačném směru jsou účinky identické jako u dopravní značky B 24b – zákaz odbočování vlevo). Navrhovatel dodal, že napadené opatření není rozhodnutím správního orgánu, proti němuž by se mohl bránit odvoláním a následně správní žalobou, a není ani závazným stanoviskem. Jedná se o opatření obecné povahy ve smyslu § 171 a násl. správního řádu a § 101a a násl. s.ř.s.

Následně navrhovatel v návrhu na zrušení napadeného opatření zmínil algoritmus přezkumu opatření obecné povahy tak, jak jej vymezil Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 1 Ao 1/2005 ze dne 27. 9. 2005. Konstatoval, že uvedený algoritmus se skládá z následujících kroků:

1. posouzení, zda měl odpůrce pravomoc vydat napadené rozhodnutí;
2. posouzení, zda odpůrce při jeho vydání nepřekročil meze své působnosti;
3. posouzení, zda napadené opatření obecné povahy bylo vydáno v souladu se zákonem;
4. přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska souladu se zákonem; a
5. přezkum opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.

Dle navrhovatele nemůže v uvedeném algoritmu uspět ani napadené opatření. Odpůrce měl k jeho vydání pravomoc a zřejmě při jeho vydání nepřekročil meze své působnosti, tím však soulad napadeného opatření s algoritmem končí. Při jeho vydání (třetí krok algoritmu) totiž byla dle navrhovatele porušena snad všechna ustanovení správního řádu, která postup při vydání opatření obecné povahy upravují.

Podle § 172 odst. 1 správního řádu správní orgán po projednání návrhu opatření obecné povahy s dotčenými orgány tento návrh doručí veřejnou vyhláškou postupem podle § 25 správního řádu, kterou vyvěsí jak na své úřední desce, tak na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se má opatření obecné povahy týkat. Správní orgán dále vyzve dotčené osoby, aby k návrhu podávaly připomínky nebo námitky. Písemné či ústní připomínky může k návrhu uplatnit kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy dotčeny. Správní orgán je povinen se připomínkami zabývat a vypořádat se s nimi v odůvodnění opatření obecné povahy. Vlastníci nemovitostí, jejichž práva nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, mohou proti návrhu podat písemné odůvodněné námitky, a to ve lhůtě 30 dnů od jeho zveřejnění. Veřejnou vyhláškou se za uvedených podmínek oznamuje též samotné opatření obecné povahy, a to v celém jeho rozsahu, včetně odůvodnění. Odůvodnění musí obsahovat důvody výroku opatření obecné povahy, 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 uplatněnými připomínkami. Dále musí obsahovat rozhodnutí o námitkách, které musí být samo odůvodněno ve stejném rozsahu. V souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu (rozsudek sp. zn. 1 Ao 3/2008 ze dne 16. 12. 2008) má nedostatek odůvodnění za následek nepřezkoumatelnost opatření obecné povahy a je důvodem pro jeho zrušení.

Navrhovatel namítl, že ze strany odpůrce nebyl při vydání napadeného opatření výše uvedený postup dodržen ani v jednom bodě. Návrh napadeného opatření nebyl vyvěšen na úřední desce (vývěsce) odpůrce ani Úřadu městské části Praha – Zličín, návrh napadeného opatření nebyl zveřejněn na úřední desce odpůrce ani Úřadu městské části Praha – Zličín způsobem umožňujícím dálkový přístup, odpůrce nevyzval navrhovatele jakožto dotčenou osobu, resp. vlastníka dotčených nemovitostí, aby k návrhu napadeného opatření podal připomínky, resp. námitky. Napadené opatření neobsahuje žádné odůvodnění a nebylo oznámeno veřejnou vyhláškou, a to ani „fyzickým“ vyvěšením na úředních deskách odpůrce a Úřadu městské části Praha – Zličín, ani způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Navrhovatel má dále za to, že napadené opatření bylo vydáno v rozporu se zákonem o silničním provozu, neboť podle ustanovení § 78 tohoto zákona musí dopravní značky, světelné a akustické signály, dopravní zařízení a zařízení pro provozní informace tvořit ucelený systém a směřjí se užívat jen v takovém rozsahu a takovým způsobem, jak to nezbytně vyžaduje bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích nebo jiný důležitý veřejný zájem. Jak plyne z rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Ao 3/2008 ze dne 2. 1. 2009, dopravní značka, která tento účel nesleduje, je zjevně nezákonná. Napadené opatření není odůvodněno, takže z něj nelze zjistit, proč má být jím stanovená místní úprava provozu vyžadována bezpečností nebo plynulostí provozu na komunikaci Nedašovská či jiným důležitým veřejným zájmem. Dle navrhovatele takové důvody objektivně neexistují. Podle dokumentu vypracovaného společností Exprojekt s.r.o., která projekt zábradlí zřejmě připravila, má být důvodem pro stanovení místní úpravy provozu to, že dotčený úsek chodníku je na hlavní trase k základní a mateřské škole a sousedí s parkem, ze kterého na chodník ústí chodníky a hrozí vběhnutí dětí na vozovku. To však není pravda. S parkem Na Prameništi sousedí cca jedna polovina úseku chodníku, na němž má být napadené opatření realizováno. Se zbývajícím polovinou dotčeného úseku chodníku sousedí pozemky navrhovatele, z nichž žádné děti na vozovku vběhnout nemohou. Význam předmětného opatření je navíc zveličován, neboť co se počtu chodců týče, jedná se o běžný chodník jako mnoho dalších v Praze – Zličíně. Většina dětí navštěvujících základní a mateřskou školu na adrese Nedašovská 328 bydlí v okolních bytových domech a po chodníku se nepohybuje.

Chodník využívají pouze děti a žáci ze zástavby starého Zličína, jichž je daleko méně a významná část z nich navíc využívá alternativní a pro ně kratší cesty. Napadené opatření nesplňuje ani druhou zákonnou podmínku, protože netvoří ucelený systém s dalšími dopravními zařízeními, dopravními značkami, světelnými a akustickými signály a zařízeními pro provozní informace. Končí totiž před kritickou křižovatkou komunikací Hrozenkovská, Halenkovská a Tylovická, na níž nejsou chodci nijak chráněni. Lze tak uzavřít, že místní úprava provozu stanovená napadeným opatřením není přinejmenším v části týkající se pozemků navrhovatele, tedy v úseku zábradlí bránícího přístupu na jeho pozemky, vyžadována bezpečností a plynulostí provozu na pozemních komunikacích ani jiným důležitým veřejným zájmem, a napadené opatření tudíž odporuje zákonu.

Napadené opatření je dle navrhovatele též nepřiměřené vzhledem k deklarovanému cíli. Deklarovaného cíle, jímž je zabránit dětem opouštějícím park Na Prameništi ve vběhnutí do vozovky, není možné napadeným opatřením dosáhnout. Hlavní vstup do parku se nachází u křižovatky místních komunikací Hrozenkovská, Halenkovská a Tylovická. Dvoumetrový úsek zábradlí mezi hlavním vstupem do parku a předmětnou křižovatkou nezabrání dětem v jeho oběhnutí a ve vběhnutí do křižovatky. K výše uvedenému cíli by postačovala jiná, navrhovatele neomezující místní úprava provozu. Zcela by postačovalo umístit zábradlí jen na úseku chodníku u parku Na Prameništi. Z pozemků navrhovatele, které jsou oploceny, navíc žádné děti nevybíhají. Umístění zhruba poloviny zábradlí před pozemky navrhovatele povede k výraznému zásahu do jeho práv, neboť ten přijde o možnost se na své pozemky dostat z pozemní komunikace, a potažmo o možnost je využívat. Bude tak zasaženo i jeho legitimní očekávání, že bude moci své pozemky užívat k účelu stanovenému územním plánem.

Skutečný cíl napadeného opatření nemá dle navrhovatele s bezpečností silničního provozu ani jiným veřejným zájmem nic společného. Jedná se o jeden z řady kroků, kterým se politická reprezentace Městské části Praha – Zličín snaží zabránit realizaci pietního parku.

Odpůrce ve vyjádření ze dne 27. 5. 2016 navrhl, aby soud návrh na zrušení napadeného opatření zamítl. Ve vyjádření uvedl, že navrhovatelem tvrzená brána, potažmo přiléhající část chodníku, netvoří sjezd (určený pro pohyb vozidel), nýbrž pouhý vstup. Navrhovatel dosud nedisponuje povolením k připojení sousední nemovitosti k pozemní komunikaci. Pravidlo, že zábradlí se nikdy neumísťuje v místě sjezdu na sousední pozemky, platí toliko pro sjezdy existující, příp. povolené, nikoliv pro vstupy. Napadeným opatřením tedy nemůže být navrhovatel ve výkonu svých vlastnických práv ani v právu na obecné užívání komunikace nijak omezen, neboť přístup mu zůstane po stávajících pěších trasách i nadále zachován. Omezení příjezdu nepřipadá v úvahu, protože nemovitosti navrhovatele žádným sjezdem nedisponují.

K povaze napadeného opatření a k otázce, zda je předmětná úprava provozu z hlediska bezpečnosti provozu potřebná, odpůrce uvedl, že při stanovení předmětné úpravy provozu vycházel z aktuální dopravní situace, o které si udělal obrázek prostřednictvím leteckých a panoramatických snímků oblasti. Komunikace v Nedašovské ulici se v současné době skládá pouze z vozovky o šířce 7,5 – 8 m a západně přiléhajícího chodníku o šířce 2 m, z čehož lze dovodit, že šířka jízdních pruhů se v předmětném úseku pohybuje v rozmezí 3,5 až 3,75 m. Vzhledem k podélnému sklonu a v kombinaci se směrovým vedením komunikace uvedená šířka jízdních pruhů svádí k „sešlápnutí pedálu“, což může, a to nejen u pěších účastníků provozu, vyvolat subjektivní pocit nebezpečí. Zábradlí odděluje přidružený a hlavní dopravní prostor komunikace, který zasahuje 0,5 m (popř. 0,25 m) do chodníku; chodec by se v tomto prostoru v zájmu vlastního bezpečí tedy vůbec neměl pohybovat. V této souvislosti se

odpůrce pozastavil nad nepřiměřenou snahou navrhovatele o zlehčení dopravního významu předmětného chodníku i nad jeho „odborným posouzením“ z hlediska bezpečnosti provozu.

K formální stránce napadeného opatření odpůrce uvedl, že podle jeho názoru má spíše povahu sdělení podle § 154 správního řádu. Odpůrce při stanovení předmětné úpravy provozu vycházel z aktuální dopravní situace. Sledovaná část komunikace se nachází v nezastavěném území a okolo ní nejsou žádné známky jiných pěších vazeb. Neexistuje-li zájem na přecházení vozovky, popř. jiná navazující pěší trasa, není v zásadě možno mluvit o zásahu do práv a povinností účastníků provozu. Skutečnost, že zábradlí usměrňuje pohyb chodců, dle názoru odpůrce nijak neovlivňuje právo na obecné užívání komunikace, a v tomto případě ani povinnosti chodce ve smyslu § 53 zákona o silničním provozu. S ohledem na výše uvedené zvolil odpůrce pro účely stanovení předmětné úpravy provozu cestu neformálního přípisu ve smyslu § 154 správního řádu, proti němuž je v případě jeho rozporu s právními předpisy připuštěn opravný prostředek. I z tohoto hlediska je tak možné označit návrh na zrušení napadeného opatření za právně neopodstatněný.

Městský soud v Praze na základě podaného návrhu přezkoumal napadené opatření, jakož i proces jeho vydání, a to v mezích návrhových bodů. Vyšel přitom z následně uvedené právní úpravy:

Podle § 101a odst. 1 věta první 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.

Podle § 101a odst. 3 s.ř.s. odpůrcem je ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho částí je navrhováno.

Podle § 101b odst. 3 s.ř.s. při přezkoumání opatření obecné povahy vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy.

Podle § 101d odst. 2 s.ř.s. dojde-li soud k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho části jsou v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, opatření obecné povahy nebo jeho části zruší dnem, který v rozsudku určí. Není-li návrh důvodný, soud jej zamítne. Soud o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí rozhodne do devadesáti dnů poté, kdy návrh došel soudu.

Podle § 172 odst. 1 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 námítky. V případě potřeby se návrh zveřejní i jiným způsobem, v místě obvyklém. Návrh opatření obecné povahy musí být zveřejněn nejméně po dobu 15 dnů.

Podle § 172 odst. 2 správního řádu 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 zájmu 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.

Podle § 172 odst. 4 správního řádu 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.

Podle § 172 odst. 5 správního řádu 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.

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.

Podle § 54 odst. 1 věta první zákona o silničním provozu je-li blíže než 50 m křižovatka s řízeným provozem, přechod pro chodce, místo pro přecházení vozovky, nadchod nebo podchod vyznačený dopravní značkou "Přechod pro chodce", "Podchod nebo nadchod", musí chodec přecházet jen na těchto místech.

Podle § 54 odst. 2 zákona o silničním provozu mimo přechod pro chodce je dovoleno přecházet vozovku jen kolmo k její ose. Před vstupem na vozovku se chodec musí přesvědčit, zdali může vozovku přejít, aniž by ohrozil sebe i ostatní účastníky provozu na pozemních komunikacích. Chodec smí přecházet vozovku, jen pokud s ohledem na vzdálenost a rychlost jízdy přijíždějících vozidel nedonutí jejich řidiče k náhlé změně směru nebo rychlosti jízdy.

Podle § 54 odst. 4 zákona o silničním provozu chodec nesmí překonávat zábradlí nebo jiné zábrany na vozovce.

Po provedeném řízení soud dospěl k závěru, že návrh je důvodný.

Soud se nejprve zabýval otázkou, zda je napadené opatření skutečně opatřením obecné povahy či nikoliv. Při hodnocení právní povahy napadeného opatření, tedy správního aktu, kterým je realizována místní úprava provozu na pozemních komunikacích, lze vyjít z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009 č. j. 2 Ao 3/2008-100, v němž bylo

soudem konstatováno, že stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích, která zakládá pro účastníky provozu odlišné povinnosti, než by měli podle obecné zákonné úpravy provozu na pozemních komunikacích, je nutno považovat za opatření obecné povahy.

Dopravně - bezpečnostní zábradlí je konstrukcí, jejíž funkcí je „ochrana chodců příp. cyklistů proti pádu z tělesa pozemní komunikace nebo z římsy mostního objektu a opěrné zdi s přesypávkou nebo zabránění vstupu chodců do jízdního pásu a usměrnění jejich pohybu do žádoucích míst, případně zabezpečení pracovníků při prohlídce a údržbě mostních objektů pozemních komunikací“ (shodně viz Technické podmínky č. 186 „Zábradlí na pozemních komunikacích“ schválené Ministerstvem dopravy pod č. j. 349/07-910-IPK/1 dne 23. 4. 2007). Podle ustanovení § 54 odst. 1 a 2 zákona o silničním provozu může chodec vozovku přecházet, jestliže se nachází v místě vzdáleném více než 50 m od křižovatky s řízeným provozem, přechodu pro chodce, místa pro přecházení vozovky, nadchodu nebo podchodu vyznačeného dopravní značkou "Přechod pro chodce", "Podchod nebo nadchod". Dopravně - bezpečnostní zábradlí však chodec podle § 54 odst. 4 zákona o silničním provozu překonávat nesmí, takže v místě, kde je takové zábradlí umístěno, logicky nesmí ani přecházet vozovku. Dopravně - bezpečnostní zábradlí, které brání chodcům ve vstupu do vozovky a jejím přecházení, tedy jednoznačně zakládá pro účastníky provozu na pozemních komunikacích odlišné povinnosti, než jaké těmto účastníkům vyplývají z obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích. Napadené opatření je proto nutné považovat za opatření obecné povahy.

Jak navrhovatel přiléhavě konstatoval, jeho aktivní procesní legitimace je v souladu s § 101a odst. 1 věta první s.ř.s. založena již samotným tvrzením, že byl vydaným opatřením obecné povahy dotčen na svých právech. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 AOs 2/2013 ze dne 17. 9. 2013 je aktivní procesní legitimace dána hrozbou (pravděpodobností, možností) realizace plánem vytčeného cíle, jehož důsledky dopadají do práv navrhovatele. Z pohledu zkoumaného potenciálního zásahu do práv dotčených subjektů není rozhodné, zda k takovému cíli v budoucnu skutečně dojde, či nikoliv.

Soud neměl žádný důvod k tomu, aby při přezkumu zákonnosti napadeného opatření nepostupoval podle algoritmu stanoveného v rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Ao 1/2005 ze dne 27. 9. 2005. Tento algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy (§ 101d odst. 1 a 2 s. ř. s.) spočívá v pěti krocích; za první, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium); za páté, v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.

Navrhovatel nevznesl návrhové body, jimiž by zpochybnil pravomoc odpůrce vydat napadené opatření, ani neargumentoval tím, že by odpůrce při vydání napadeného opatření překročil meze zákonem vymezené působnosti. Jeho návrhové body se týkají kroků 3 – 5 výše zmíněného algoritmu.

Navrhovateli nelze než přisvědčit v tom, že napadené opatření nebylo vydáno zákonem stanoveným postupem. Jak již bylo konstatováno shora, napadené opatření je vskutku opatřením obecné povahy. Nejedná se pouhé sdělení ve smyslu § 154 správního řádu,

jak se mylně domnívá odpůrce. Při jeho vydání měl tedy odpůrce postupovat tak, jak mu ukládá § 172 a násl. správního řádu. Z obsahu spisového materiálu i ze znění napadeného opatření je zřejmé, že odpůrce tak neučinil. To koneckonců připouští i samotný odpůrce ve svém vyjádření k návrhu, v němž uvádí, že předmětnou místní úpravu provozu vydal toliko formou sdělení (na jiném místě hovoří o „neformálním přípisu“) ve smyslu § 154 správního řádu.

Navrhovatel tedy právem vytýká odpůrci, že návrh napadeného opatření v rozporu s § 172 a § 173 správního řádu nezveřejnil způsobem stanoveným zákonem, a neumožnil tak dotčeným osobám, aby k návrhu opatření mohly podat připomínky nebo námítky, se kterými by se pak odpůrce musel vypořádat v odůvodnění opatření obecné povahy. Napadené opatření neobsahuje vůbec žádné odůvodnění, ačkoliv podle § 173 odst. 1 správního řádu odůvodněno být musí, a ani jeho konečné znění nebylo oznámeno (zveřejněno) způsobem stanoveným v témže ustanovení. Soudu proto nezbylo než konstatovat, že *napadené opatření bylo vydáno v rozporu se zákonem*, a neprošlo tak třetím krokem algoritmu jeho soudního přezkumu. Důsledkem vadného postupu odpůrce při vydání napadeného opatření bylo, že nejenom navrhovatel, ale ani další potenciálně dotčené subjekty se nemohly účastnit procesu vydání napadeného opatření a uplatnit proti předmětné úpravě provozu své námítky a připomínky, což soud považuje za nepřípustné.

Jelikož ke zrušení opatření obecné povahy postačuje, neprojde-li byť i jen jedním krokem výše nastíněného algoritmu, soud již k dalším krokům jeho přezkumu nepřistoupil. Ostatně tak ani učinit nemohl, neboť vzhledem k naprosté absenci odůvodnění napadeného opatření nemohl posoudit soulad jeho obsahu se zákonem, ani jeho (navrhovatelem rovněž zpochybňovanou) proporcionalitu. Jinak řečeno, bez řádného odůvodnění je napadené opatření *zcela nepřezkoumatelné*, takže nelze posoudit, co bylo skutečným důvodem pro stanovení předmětné místní úpravy provozu, ani nelze posoudit proporcionalitu obsahu napadeného opatření.

Z výše popsanych důvodů soud napadené opatření, které je z materiálního hlediska opatřením obecné povahy, podle § 101d odst. 2 s.ř.s. zrušil, a to bez nařízení jednání (§ 76 odst. 1 písm. a/ a c/ s.ř.s. per analogiam).

Ve druhém výroku tohoto rozsudku přiznal soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 věta první s.ř.s. navrhovateli, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení. Náklady, které navrhovateli v řízení vznikly, jsou tvořeny těmito položkami: 1. zaplaceným soudním poplatkem ve výši 5.000,- Kč, 2. náklady souvisejícími s právním zastoupením navrhovatele advokátem, které jsou tvořeny a/ odměnou za právní zastoupení, a to za celkem dva úkony právní služby (převzetí zastoupení a sepsání žaloby), přičemž sazba odměny za jeden úkon právní služby činí dle advokátního tarifu – vyhlášky č. 177/1996 Sb., 3.100,- Kč (§7, §9 odst. 4 písm. d/ vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění účinném od 1. 1. 2013), b/ dvěma paušálními částkami ve výši 300,- Kč (§13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění účinném od 1. 9. 2006) a částkou 1.428,- Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§57 odst. 2 s.ř.s.) Celková výše nákladů, které navrhovateli v tomto řízení vznikly, tak činí 13.228,- Kč. Soud proto uložil odpůrci povinnost zaplatit navrhovateli náhradu nákladů řízení v této výši, a to ve stanovené lhůtě k rukám právního zástupce navrhovatele advokáta MUDr. Mgr. Daniela Mališe, LL.M. (§ 149 odst. 1 o.s.ř. ve spojení s § 64 s.ř.s.)

P o u ě n í :

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. 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 dne 21. července 2016

JUDr. Ivanka Havlíková v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Veronika Brunhoferová