



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Zdeňka Kühna v právní věci navrhovatele: **Bc. O. K.**, zast. Mgr. Miroslavem Krutinou, advokátem se sídlem Vyšehradská 27, Praha 2, proti odpůrci: **Úřad městské části Praha 1**, se sídlem Vodičkova 681/18, Praha 1, zast. Mgr. Štěpánem Holubem, advokátem se sídlem Za Poříčskou branou 21/365, Praha 8, proti opatření obecné povahy vydaného odpůrcem dne 2. 4. 2019 pod čj. ÚMČ P1 122516/2019/ODOP/012/KT, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 4. 2019, čj. 5 A 60/2019-27,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Odpůrce **je p o v i n e n** zaplatit navrhovateli náhradu nákladů řízení ve výši 4 114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku do rukou jeho zástupce Mgr. Miroslava Krutiny, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Opatřením obecné povahy ze dne 2. 4. 2019 stanovil odpůrce přechodnou úpravu provozu [§ 77 odst. 1 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu)] směřující k omezení nočního provozu v ulici D. a jejím okolí. Opatření spočívalo v umístění přechodného dopravního značení a také tzv. oplocenek, které měly omezit či znemožnit vjezd do vyjmenovaných ulic během tří dubnových víkendů po sobě jdoucích, a to vždy od pátečních 22,00 hodin do sobotních 3,00 hodin a od sobotních 22,00 hodin do nedělních 3,00 hodin.

[2] Navrhovatel se domáhal zrušení tohoto opatření návrhem podaným u Městského soudu v Praze. Městský soud opatření zrušil, protože jeho odůvodnění je podle něj zcela nedostatečné a brání jeho věcnému přezkoumání. Plyne z něj pouze to, že bylo vydáno na žádost hlavního města Prahy s cílem zabezpečit přiměřený noční provoz v ulici D. a jejím okolí. Krom toho se odpůrce nijak nevypořádal s negativním stanoviskem policie.

[3] Odpůrce (stěžovatel) podal proti rozsudku kasační stížnost z důvodu nepřezkoumatelnosti a nesprávného posouzení právní otázky. Zdůraznil, že přechodná úprava provozu má pružně reagovat na aktuální potřeby, proto je jednoduchý proces vydávání namístě. Dále stěžovatel (s ohledem na zanedbatelný dopad zkoumaného opatření do navrhovatelových veřejných subjektivních práv) zpochybnil navrhovatelovu aktivní legitimaci: tu nezakládá ani teoretické ohrožení průjezdnosti okolních ulic, ani krátkodobá nemožnost použít taxi až ke dveřím domu R. 21, kde navrhovatel bydlí (navrhovatel se mohl nechat dovézt až k rozhraní ulic B.a R., tj. 50 metrů od vchodu do domu R. 21).

[4] Stanovisko policie bylo negativní, avšak nikoli závazné a stěžovatel si je vyžádal z vlastního popudu (přechodnou úpravu provozu lze stanovit i bez projednání s dotčenými orgány). Policie má na lhůtu k vydání stanoviska 30 dnů, což popírá operativní charakter přechodné úpravy provozu podle § 77 odst. 5 věty poslední zákona o silničním provozu. Stěžovatel připouští, že odůvodnění opatření je stručné, je však úměrné k možné intenzitě zásahu do práv občanů. U krátkodobých opatření je pro správní orgány nadměru zatěžující sepsat detailní odůvodnění. Praktičtější by bylo brát splnění obou parametrů, na něž městský soud poukazuje (přiměřenost a soulad se zásadami dopravního značení), jako vyvratitelnou domněnku. Městský soud pochybil tím, že u opatření tohoto typu požadoval stejný rozsah odůvodnění jako např. u územních plánů.

[5] Přechodná úprava provozu byla úpravou testovací a měla stěžovateli usnadnit budoucí úvahy o tom, zda přijmout stálou úpravu provozu o podobném obsahu. Zabezpečení přiměřeného nočního provozu, tedy zklidnění dopravy, je sice cílem dlouhodobým, ale k jeho zajištění je třeba pečlivě vyhodnotit možné dopady. Zásobování, záchranná služba a dopravní obsluha měla vjezd do ulic povolen.

[6] Navrhovatel má za to, že by kasační stížnost měla být zamítnuta. O své aktivní procesní legitimaci nepochybuje. Opatření nesměřovalo (ve smyslu § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu) k zajištění bezpečnosti a plynulosti provozu, nýbrž k jeho úplnému vyloučení, a motivace nějakým jiným důležitým veřejným zájmem z něj rovněž není patrná.

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Rozsudek městského soudu není nepřezkoumatelný. Městský soud zrušil napadené opatření proto, že je samotné shledal nepřezkoumatelným; k tomu nebylo třeba rozsáhlé argumentace, ale stačila poměrně stručná právní úvaha o tom, zda má být toto opatření podle zákona odůvodněno a zda tato podmínka byla splněna. Ostatně stěžovatel svou zmínku o nepřezkoumatelnosti nekonkretizoval: s rozsudkem věcně polemizuje, a ve skutečnosti tedy vznáší výlučně námitky nesprávného právního posouzení.

[9] Přechodná úprava provozu byla stanovena postupem podle § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu. Se stěžovatelem lze souhlasit s tím, že postup při stanovení *přechodné* úpravy provozu (oproti úpravě místní) má být pružný a jednoduchý (*Jde-li o stanovení přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích, nedoručuje příslušný správní úřad návrh opatření obecné povahy a nevyzývá*

pokračování

dotčené osoby ke podávání připomínek nebo námitek; opatření obecné povahy nabývá účinnosti pátým dnem po vyvěšení). Z toho ale neplyne, že by takto přijaté opatření obecné povahy mohlo obstát bez jakéhokoli odůvodnění.

[10] O navrhovatelově aktivní procesní legitimaci soud nepochybuje. Citace, které k otázce aktivní legitimace uvádí stěžovatel, jsou sice přesné, ale pro tuto věc nepřiléhavé. V rozsudku ze dne 3. 5. 2011, čj. 8 Ao 2/2011-72, NSS neshledal aktivní procesní legitimaci účastníka, který sice tvrdil porušení mnoha svých procesních práv při stanovování rozsahu záplavového území, ale nebyl schopen konkrétně uvést, jak by jej přijaté opatření obecné povahy vůbec mohlo zkrátit na jeho hmotných právech (zejména jak by mohlo zasáhnout do výkonu jeho vlastnického práva k pozemkům sousedícím se stanoveným záplavovým územím). V nynější věci však navrhovatel – slovy judikatury (srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS) – „*logicky konsekventně a myslitelně*“ tvrdil a popsal možný zásah do výkonu svého vlastnického práva k bytu v ulici R. (intenzivnější doprava v bezprostředně sousedících ulicích, nemožnost dopravit se k bytu at' už ve vlastním voze, nebo ve vozidle taxislužby). Jeho aktivní procesní legitimace je tak dána, stejně jako tomu bylo u navrhovatelů ve věci rozsudku ze dne 23. 5. 2018, čj. 10 As 336/2017-46.

[11] Lze souhlasit s tím, že obecně není zaručena existence veřejného subjektivního práva, jehož náplní je být dovezen vozidlem taxislužby až ke dveřím vlastního domu (jak s tím stěžovatel polemizuje ve své kasační stížnosti) – a stěžovatel má pravdu v tom, že za normálních okolností může každý dojít padesát metrů pěšky ke svým dveřím od nejbližšího stání taxislužby (či zastávky jiného dopravního prostředku). Kasační argumentace zde míří k tomu, že navrhovatel se soudí o malichernosti, *a proto* není k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy vůbec legitimován. Otázka existence a intenzity zásahu do něčích práv je už ale věcí meritorního zkoumání. Navíc tu ani tak nejde o to, jestli navrhovatel může, nebo nemůže ujít padesát metrů od dveří vozu k bytu – ale o to, že podle dosavadní úpravy provozu byla jeho ulice plně průjezdná, a nově se to mění, aniž je zřejmé proč. Ten, kdo napadá novou úpravu provozu, jistě může i legitimně klást otázku, proč zrovna jemu se má ztížit příjezd k vlastní nemovitosti a zda tu nebyla myslitelná i jiná dopravní řešení.

[12] Ačkoli zákon předepisuje pro stanovení přechodné úpravy provozu mírnější procesní pravidla než pro stanovení místní úpravy provozu, z ničeho neplyne, že příslušný úřad [zde stěžovatel, § 77 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu] si může bez dalšího učinit úvahu o tom, zda osloví dotčený orgán [zde policii, § 77 odst. 2 písm. b) téhož zákona], nebo ne. Podle § 77 odst. 3 zákona o silničním provozu projedná příslušný správní orgán návrh stanovení místní nebo přechodné úpravy provozu s dotčenými orgány. Pouze hrozí-li nebezpečí z prodlení, může příslušný správní orgán stanovit přechodnou úpravu provozu bez projednání s dotčenými orgány a bez předchozího řízení o návrhu opatření obecné povahy (§ 77 odst. 4). Ze spisu ani ze stěžovatelových procesních podání není patrné, že by zde hrozilo nebezpečí z prodlení: nikdo to netvrdí ani nedokládá.

[13] I když tedy policie při postupu podle § 77 zákona o silničním provozu nevydává závazné stanovisko, nýbrž stanovisko „nezávazné“, požádána o ně být měla, a také požádána byla. V tomto konkrétním případě nebyl její postup na újmu operativní povaze zamýšleného opatření obecné povahy, neboť policie byla požádána o stanovisko ve čtvrtek 28. 3. 2019, sepsala je (podle data v záhlaví) v pátek 29. 3. 2019 a stěžovateli je doručila v pondělí 1. 4. 2019. Reálně tak stěžovateli odpověděla ve lhůtě dvou pracovních dnů; stěží si lze představit rychlejší reakci. Přechodná úprava provozu měla začít platit dne 12. 4. 2019, takže opatření nemuselo být nutně vydáno dne 2. 4. 2019 – či obecněji řečeno nemuselo být vydáno v takovém spěchu,

aby nebylo možné aspoň stručně zareagovat na stanovisko policie a popsat několika větami úvahy, kterými byl stěžovatel při stanovení přechodné úpravy provozu veden. „Nezávazné“ stanovisko dotčeného orgánu není pro postup příslušného orgánu určující a příslušný orgán může přistoupit ke svému záměru, i když s tím dotčený orgán nesouhlasí. Je však žádoucí, aby právě tehdy příslušný orgán vysvětlil, proč svůj postup považuje za správný. Jinak hrozí, že přijatý akt bude nepřesvědčivý, a tím i snáze napadnutelný.

[14] V nynější věci neobsahovalo stanovení přechodné úpravy provozu „stručné“ odůvodnění, jak namítá stěžovatel. Stručně byl popsán pouze *cíl* úpravy (*zabezpečení přiměřeného nočního provozu v ulici D. a jejím okolí*), ale nebyly ani krátce uvedeny *důvody*, proč byla zvolena právě tato varianta (a proč nejsou výhrady vznesené policií podstatné). Není pravda, že by městský soud vyžadoval odůvodnění „jako u územního plánu“ – jen očekával, že se dozví, proč (na základě jakých úvah) bylo napadené opatření přijato, aby mohl zkoumat, zda se tak stalo způsobem šetrným k dotčeným osobám. Není zřejmé, proč by u přechodné úpravy provozu měly být zákonné podmínky vyvratitelnými domněnkami, jak stěžovatel navrhuje. Na orgány veřejné moci, které jsou k výkonu svých pravomocí vybaveny potřebnými prostředky (osobními i materiálními), jsou právem kladeny větší nároky než na jednotlivce. Je proto správné vyžadovat po veřejné moci, aby zdůvodnila své kroky v okamžiku, kdy je činí. Naopak by se neměl automaticky předpokládat soulad těchto kroků se zákonem a nemělo by se nechávat na soukromnících, aby jako první stavěli výslovné argumenty proti faktickým postupům veřejné moci, doprovázeným jen mlčením.

[15] Analogie, které stěžovatel uvádí a v nichž se podle něj důvod přechodné úpravy překrývá s cílem (výkopové práce, čištění komunikace, konání maratonu), podle soudu nejsou vhodné. Buď jde o činnosti, které je třeba vykonat právě v daném místě, a nikde jinde (pokud by se ale někde dlouhodobě kopalo a bylo by možných více objízdných tras, už není tak banální otázka, jakou trasu vybrat, protože zde mohou vstupovat do úvahy různé faktory a zvolená řešení mohou mít různý dopad na obyvatele), nebo se dopravní opatření přijímají v souvislosti s velmi časově omezenou a dlouho plánovanou akcí celoměstského významu.

[16] Různí obyvatelé jistě mají různé představy o tom, jak má být upraven provoz v ulicích, kde bydlí, a to právě třeba v souvislosti s velkými sportovními (či obecně veřejnými) událostmi, které mohou být vnímány i jako kontroverzní. Je možné teoreticky spekulovat nad tím, jak pečlivě má být zdůvodňován výběr konkrétních ulic a míra dopravních omezení při takovýchto akcích. To ale popravdě není úkolem soudu, určitě ne v této věci. Zde byla věc vlastně právně jasná a jednoduchá, protože stěžovatel svůj postup nezdůvodnil *nijak*, i když naplánoval omezení opakované (byť nedlouhé). Až v řízení před soudem stěžovatel zdůraznil, že šlo o testovací úpravu, která měla městu usnadnit další úvahy, jak naložit s dopravním provozem v turisticky nejpoblábnějších nočních ulicích Prahy. Tato užitečná informace se ale měla promítnout již do vlastního opatření obecné povahy, ideálně spolu se stručným popisem toho, jaké varianty řešení ještě přicházely v úvahu a zda je stěžovatel plánuje vyzkoušet v další fázi testování. Takové odůvodnění by bylo nejlepší prevencí proti soudním sporům.

[17] Jelikož stěžovatelovy námitky nebyly důvodné, NSS zamítl kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[18] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a proto je povinen nahradit úspěšnému navrhovateli náklady zastoupení ve výši 3 100 Kč za jeden úkon právní služby, tj. vyjádření ke kasační stížnosti [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], spolu s paušální náhradou

pokračování

hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Navrhovatelův zástupce je plátcem daně z přidané hodnoty, a odměna za zastupování se tak zvyšuje o tuto daň ve výši 21 %; výsledná částka činí 4 114 Kč.

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 10. února 2020

Ondřej Mrákota
předseda senátu