



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové, soudce JUDr. Ivo Pospíšila a soudkyně Mgr. Sylvie Šiškeové v právní věci navrhovatelů: **a) Beer Bike Prague s.r.o.**, se sídlem Štichova 596/10, Praha 4, **b) INVESTER GROUP HOLDING s.r.o.**, se sídlem Za Hládkovem 680/12, Praha 6, **c) Discover Prague Tours s.r.o.**, se sídlem Korunní 588/4, Praha 2, **d) Stag Adventures s.r.o.**, se sídlem Na Petřínách 1247/85, Praha 6, **e) Gwern s.r.o.**, se sídlem Benická 519, Nupaky, všichni zastoupeni Mgr. Pavlem Říčkou, advokátem se sídlem Litevská 1174/8, Praha 10, proti odpůrci: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, zastoupen Mgr. Štěpánem Holubem, advokátem se sídlem Za Poříčskou bránou 365/21, Praha 8, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy ze dne 27. 11. 2019, č. j. MHMP-2383583/2019/O4/Kf, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 5. 2020, č. j. 8 A 26/2020 - 78,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 5. 2020, č. j. 8 A 26/2020 - 78, **se** ve výrocích I. a III. **zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatelé se u městského soudu domáhali zrušení opatření obecné povahy vydaného dne 27. 11. 2019, č. j. MHMP-2383583/2019/O4/Kf, kterým odpůrce vymezil území v rámci městských částí Praha 1, Praha 2, Praha 4, Praha 5, Praha 6, Praha 7, Praha 8 a Praha 10, kam je zakázán vjezd a kde je zakázáno provozování tzv. beerbiků (pivních kol). Toto opatření mělo být v praxi realizováno pomocí zákazových svislých dopravních značek umístěných po obvodu vymezeného území. Napadené opatření představuje stanovení místní úpravy provozu

na pozemních komunikacích vydané podle § 77 odst. 1 písm. c), § 77 odst. 5 a § 78 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), a vyhlášky č. 294/2015 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích.

II. Rozsudek městského soudu

[2] Městský soud shledal návrh důvodný, a proto napadené opatření obecné povahy s účinností ke dni právní moci rozsudku zrušil (výrok I.). Odpůrci přitom uložil uhradit navrhovatelům a) až d) náklady řízení k rukám jejich společného zástupce (výrok III.). Výrokem II. soud odmítl návrh navrhovatele e) z důvodu absence jeho aktivní procesní legitimace k podání návrhu proti napadenému opatření. Na rozdíl od dalších navrhovatelů, kteří jsou vlastníky pivních kol a jejich provoz nabízí jako turistickou atrakci zejména v centru Prahy, je navrhovatel e) provozovatelem minipivovaru (značná část jeho produkce má odbyt coby pivo nabízené v rámci pivních kol), a nelze tak dovodit, že by byl opatřením přímo zasažen do svých práv. Soud proto rozhodl, že navrhovatel e) nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok IV.) a bude mu vrácen zaplacený soudní poplatek z podaného návrhu (výrok V.).

[3] Soud opatření obecné povahy přezkoumal v intencích pětikrokového algoritmu, který v minulosti vymezil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, č. 740/2006 Sb. NSS.

[4] Nejprve se zabýval pravomocí správního orgánu opatření obecné povahy vydat. Přisvědčil přitom navrhovatelům, že odpůrce nebyl nadán pravomocí a působností vydat opatření obecné povahy, které reguluje dopravu na území dotčených městských částí. Napadené opatření je proto nezákonné. Dle položky 388 přílohy č. 4 obecně závazné vyhlášky č. 55/2000 Sb. hl. m. Prahy, kterou se vydává Statut hlavního města Prahy (dále jen „Statut“), orgánům městských částí přísluší ve smyslu § 124 odst. 6 zákona o silničním provozu stanovování místní a přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích na silnici III. třídy, místní komunikaci II., III. a IV. třídy a veřejně přístupné účelové komunikaci, s výjimkou veřejně přístupných účelových komunikací Aviatická a Schengenská, a užití zařízení pro provozní informace na silnici III. třídy, místní komunikaci II., III. a IV. třídy a veřejně přístupné účelové komunikaci s výjimkou komunikací Aviatická a Schengenská. Hlavní město Praha tedy delegovalo většinu pravomocí ve smyslu § 124 odst. 6 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze (dále jen „zákon o hl. m. Praze“) na městské části (resp. jejich orgány). Odpůrce patrně nyní svoji pravomoc a působnost dovodil ze skutečnosti, že napadené opatření zasahuje území více městských částí. Ačkoliv i městský soud považoval tento přístup za logický, podstatné je, že pro něj chybí opora v právních předpisech (konkrétně ve Statutu). Z mapové přílohy napadeného opatření vyplývá, že naprostá většina místních komunikací je ve vymezené zóně zákazu vjezdu pivních kol je II. až IV. třídy anebo se jedná o veřejně přístupné účelové komunikace, tedy pozemní komunikace, o jejichž místní úpravě provozu mají pravomoc rozhodovat orgány městských částí. Odpůrci přitom náležela pravomoc a působnost pouze ve vztahu k místním komunikacím I. třídy. S ohledem na celkovou strukturu a koncepci napadeného opatření dospěl soud k závěru, že napadené opatření nelze považovat za platně vydané ani v části, která stanoví místní úpravu provozu na místních komunikacích I. třídy (pokud takové existují). Napadené opatření totiž vymezuje *de facto* místní zónu, kam je zakázán vjezd pivních kol, přičemž tak činí prostřednictvím svíslého dopravního značení na přesně vybraných místech; spojnice těchto míst tvoří homogenní hranici této zóny. V případě, že by zůstala v platnosti pouze regulace místních komunikací I. třídy, znamenalo by to, že by se napadené opatření stalo vnitřně rozporným a jeho adresátům natolik nesrozumitelným a nepředvídatelným, že by se jednalo o nicotný akt.

[5] Městský soud si byl vědom, že uvedená interpretace je do určité míry formalistická. Jedná se však o legislativní mezeru ve Statutu, kterou nelze překlenout soudním výkladem. Bylo by tedy vhodné, aby hl. m. Praha tyto (a jiné podobné situace) legislativně ošetřilo tak, aby byla jasná působnost orgánů hl. m. Prahy a městských částí při výkonu přenesené působnosti. Stejně tak by měla být eventuálně ošetřena procesní stránka vydávání správního aktu přesahujícího území více městských částí jako v případě napadeného opatření.

[6] V rámci druhého kroku algoritmu městský soud posuzoval procesní postup odpůrce při vydání napadeného usnesení. Dospěl k závěru, že se žádných procesních pochybení nedopustil. Mimo jiné tak nepřisvědčil námitce navrhovatelů, že by napadené opatření bylo nicotné z důvodu, že veřejná vyhláška, kterou se zahajuje řízení o vydání opatření obecné povahy, byla zveřejněna (dle § 172 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu) pouze na úřední desce Magistrátu hl. m. Prahy, a nikoliv na úředních deskách jednotlivých městských částí, jichž se napadené opatření týká. Soud konstatoval, že pokud by odpůrce disponoval pravomocí a působností pro vydání napadeného opatření, které se týká některých městských částí, mělo by dojít také k jejich publikaci na úředních deskách úřadů daných městských částí. Toto odůvodnil smyslem publikace návrhu opatření obecné povahy na úřední desce správního orgánu (lhostejno zdali podle § 172 odst. 1 správního řádu nebo podle § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu), kterým je možnost seznámení se dotčené veřejnosti (typicky obyvatel daného správního obvodu) se záměrem veřejné moci regulovat záležitosti, které se jí mohou přímo dotýkat, a poskytnutí možnosti uplatnit své připomínky a námitky k danému záměru. Městský soud ale nesouhlasil s navrhovateli, že by neuveřejnění návrhu napadeného opatření na úředních deskách úřadů dotčených městských částí mělo za následek nicotnost napadeného opatření. V dané situaci by šlo uvažovat o neuveřejnění jako o důvodu pro zrušení napadeného opatření, ovšem za situace, kdy by navrhovatelé tvrdili a přiměřeně prokázali, že uvedená nezákonnost určitým způsobem zasáhla do jejich subjektivních práv (např. nemohli v důsledku daného pochybení uplatnit námitky či připomínky k návrhu napadeného opatření).

[7] Dále soud přezkoumával obsah opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem. Dal přitom za pravdu navrhovatelům, že odpůrce v odůvodnění napadeného opatření nesprávně prezentoval některé nesouvisející důvody jako například skutečnost, že běžně podnapilí a neukáznění uživatelé pivních kol nejsou rozhodně kulturním obohacením hl. m. Prahy. Soud vysvětlil, že pokud se odpůrce rozhodl regulovat provoz pivních kol pomocí instrumentů obsažených v zákoně o silničním provozu, měl by tak činit z důvodů, které se určitým způsobem vážou k nutnosti úpravy provozu na pozemních komunikacích. Jako důvod pro vydání místní úpravy provozu na pozemních komunikacích ve smyslu § 77 odst. 1 zákona o silničním provozu přitom nemůže obstát argumentace vhodností, kulturností či estetičností daného dopravního prostředku. Na druhou stranu městský soud nevyloučil možnost zdůvodnění potřeby takového opatření například zvýšenou mírou hluku spojenou s provozem těchto zařízení či možností rizikového chování podnapilé posádky, neboť jde o přímý důsledek jeho provozu na pozemních komunikacích; takové zdůvodnění ovšem musí vycházet z ověřitelných skutečností.

[8] Městský soud rovněž navrhovatelům přisvědčil v tom, že z odůvodnění napadeného opatření ani ze správního spisu nijak nevyplývají ověřitelné podklady pro zvolenou formu regulace provozu na pozemních komunikacích. Městský soud zcela postrádá jakékoliv relevantní údaje (byť jen ve formě tvrzení!), které by odůvodnily dopravní regulaci na relativně rozsáhlém území hl. m. Prahy. Kupříkladu odpůrce tvrdí, že pivní kola mají negativní vliv na bezpečnost a plynulost dopravního provozu z řady důvodů – pomalá rychlost, nemožnost jejich předjíždění v úzkých ulicích historického centra Prahy, tvorba nežádoucích dopravních kongescí, problémy

při vyklízení světelně řízených křižovatek, ohrožení pro ostatní účastníky na komunikacích s vyloučením motorové dopravy (parky či cyklostezky) či konsekventní nárůst znečištění ovzduší. Tyto důvody jsou sice samy o sobě nepochybně relevantní pro uvedenou regulaci silničního provozu, a tím spíše pokud jsou nakumulovány, nicméně dané skutečnosti je nutné doložit – například kamerovými záznamy, statistikami orgánů Policie ČR nebo městské policie, apod. Podobně lze uvažovat i o zvýšené míře hluku a podnapilosti posádky pivních kol jako relevantním důvodem pro zákaz vjezdu pivních kol, ovšem opět je nutné, aby tyto důvody byly podloženy – např. stížnostmi obyvatel jednotlivých městských částí na zvýšený hluk apod. Odpůrce však pouze obecně uvádí, že tvrzené důvody jsou prokázány praxí. Takovéto odůvodnění nicméně nespĺňuje nároky na přezkoumatelnost aktu veřejné moci a činí ho nezákonným.

III. Kasační stížnost

[9] Odpůrce (stěžovatel) podal proti výrokům I. a III. rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení, alternativně, aby rozsudek zrušil a řízení zastavil.

[10] První část kasační argumentace směřuje proti závěru městského soudu, že stěžovatel není nadán pravomocí a působností k vydání napadeného opatření obecné povahy, které stanovuje místní úpravu provozu na území více dotčených městských částí.

[11] Stěžovatel vysvětlil, že zákon o pozemních komunikacích a zákon o silničním provozu společně upravují velmi specifický úsek veřejné správy. Zákon o pozemních komunikacích stanovuje obecné užívání pozemních komunikací a s tím související základní pravidla. Zákon o silničním provozu v rámci obecného užívání upravuje konkrétní pravidla, tzn. konkrétní zákazy či příkazy, jak mají uživatelé silničního provozu tato svá práva vykonávat. Mezi těmito zákony je podle stěžovatele vztah speciality a subsidiarity. Zákon o silničním provozu, zákon o hl. m. Praze, ani Statut neupravují, jak má být řešena situace, pokud věc, jež se má uskutečnit, zasahuje na území více městských částí. Podle stěžovatele však žádná z městských částí nemá pravomoc vydat opatření obecné povahy, které by svými účinky zasahovalo na území jiné městské části (viz ustanovení § 4 Statutu). Stěžovatel má podle § 40 odst. 7 zákona o pozemních komunikacích v posuzované věci postavení silničního správního úřadu, a jelikož šlo o věc, jež se měla uskutečnit na území obvodů dvou nebo více správních úřadů, nepochybně měl pravomoc a působnost k vydání napadeného opatření obecné povahy. Tento závěr podporuje i legitimní očekávání z titulu zavedené správní praxe i z předchozí judikatury Městského soudu v Praze (viz jeho rozsudek ze dne 10. 4. 2019, č. j. 5 A 37/2017 - 137, bod 31, a rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2018, č. j. 5 As 166/2017 - 36).

[12] Hodnocení městského soudu navíc stěžovatel považuje za ryze formalistické. Jakékoliv fragmentární posuzování opatření obecné povahy totiž povede k zcela absurdním závěrům. I z odůvodnění napadeného rozsudku plyne, že opatření obecné povahy stanoví jednotlivé podmínky v komplexním rozsahu a tyto jsou jednotlivě provázané, a proto dílčí posouzení povede buď k vnitřní rozpornosti, anebo k nenaplnění účelu, kvůli němuž bylo opatření vydáno. Pokud by městský soud užil jazykového výkladu při aplikaci právní normy ze Statutu a zároveň posuzoval opatření jako celek, uzavřel by, že pravomoc a působnost je svěřena městským částem pouze v rozsahu jejich území, nikoliv i za hranicemi jejich území. Dle Statutu došlo k přenesení pouze dílčí pravomoci a působnosti. Jakýkoliv přenos pravomoci ze stěžovatele na městské části nadto musí nutně být v mezích zákonné úpravy, tj. zákonná úprava má přednost.

[13] Dále se stěžovatel ohradil proti hodnocení soudu v otázce uveřejnění opatření obecné povahy. Je přesvědčen, že dodržel zákonný postup při vydání napadeného opatření. Městský soud správně uvedl, že by mělo postačit uveřejnění na úřední desce stěžovatele. Nad rámec své povinnosti a v zájmu zachování možnosti dotčené veřejnosti seznámit se s návrhem opatření pak stěžovatel požádal jednotlivé městské části o uveřejnění na jednotlivých úředních deskách ve správě městských částí, které tak, až na výjimku jedné městské části, učinily. Pro stanovení povinnosti uveřejnění návrhu opatření na jednotlivých úředních deskách ve správě městských částí není dán zákonný podklad, tedy ani stěžovatel ani městské části nejsou k danému povinni, ačkoliv tak nad rámec svých povinností učinili.

[14] K nesprávným závěrům dospěl městský soud rovněž při přezkumu napadeného opatření z hlediska jeho rozporu se zákonem. Stěžovatel v odůvodnění opatření uvedl některé důvody, které svou povahou pouze dokreslují vydané opatření, přičemž však jako první a hlavní důvod vydání opatření obecné povahy uvádí zcela striktně, že: „*Opatření bude realizováno zjevně z důvodu negativního vlivu provozu pивních kol na bezpečnost a plynulost dopravního provozu v hl. m. Praze. Pивní kola ani zdaleka nedosahují rychlosti dopravního proudu, který se běžně pohybuje na hranici nejvyšší dovolené rychlosti.*“ Stěžovatel má za to, že uvedl-li mimo stěžejní důvod i další důvody, které svou povahou nijak nevylučují stěžejní důvod vydání napadeného opatření, nemohl takovým postupem zatížit opatření nezákonností. Stěžovateli rovněž není zřejmé, že by neuvedl dostatečný výčet důvodů k vydání napadeného opatření. Některé skutečnosti jako šířka pивního kola, jeho rychlost, či s tím související nemožnost předjetí z důvodu šířky vozovky, která je dána, považuje za známé, tj. nevyžadující doložení žádných dalších podkladů. Přestože si stěžovatel nevyžádal žádné statistiky, jak mu soud doporučil, proběhlo jednání mezi dotčenými městskými částmi, které vyslovily svůj souhlas s navrhovanou úpravou provozu. Umístění dopravních značek není samoučelné či dokonce šikanózní, nýbrž má racionální a opodstatněné důvody, které však soud nevzal v potaz.

IV. Vyjádření navrhovatelů

[15] Navrhovatelé ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedli, že souhlasí se závěry napadeného rozsudku. Nejprve poznamenali, že nedostatek pravomoci a příslušnosti stěžovatele k vydání opatření obecné povahy nebyl stěžejním důvodem pro zrušení tohoto opatření soudem. Argumentace stěžovatele ustanovením § 40 zákona o pozemních komunikacích je nepatřičná, neboť toto ustanovení dopadá na odlišné případy. Zde se jednalo o úpravu obecného užívání na území jednotlivých městských částí, kterým je svěřeno o tomto vést řízení. Jak plyne mimo jiné i z komentáře ke zmíněnému ustanovení, uvedená úprava se *a priori* týká např. stavebních či jiných řízení, samotná místní úprava však na tento zvláštní režim nedopadá, pokud existuje zásada, že má řízení vést prvoinstanční správní úřad na úrovni obce, nadřízený silniční správní úřad je výjimka. Navrhovatelé rovněž odkázali na zásadu, že o místní úpravě obecného užívání má mimo jiné rozhodovat silniční správní úřad, který zná místní poměry. Tato skutečnost se pak může promítnout právě do důvodnosti místní úpravy a jeho odůvodnění mimo jiné právě i znalostí místních poměrů. Pokud sama stěžovatelka dovodila pravomoc Magistrátu hl. m. Prahy k vydání opatření obecné povahy tím, že jde o silniční správní úřad nadřízený úřadům, které by měly obecně rozhodovat, tak v podstatě sama uznává, že publikace opatření musí být provedena i na úředních deskách těchto silničních správních úřadů.

[16] Dále se navrhovatelé ztotožnili se závěrem městského soudu, že odůvodnění opatření obecné povahy je nepřezkoumatelné. Důvody jsou do takové míry obecné, že by je bylo možno vztáhnout na jakýkoliv dopravní prostředek. Možnost objetí pивního kola odůvodňuje případné omezení obecného užívání na úzkých silnicích, kde však již dnes jsou zácpy, a rychlost dopravního proudu je nízká, spíše blízká právě pohybu zakazovaných dopravních prostředků.

V úzkých ulicích pak lze velmi obtížně objíždět či předjíždět i kola a jakákoliv podobná vozidla, která mají podobné vlastnosti, jako zakazované beerbiky. Akceptace toho, že na obecných vlastnostech jednotlivých dopravních prostředků, lze omezit obecné užívání bez dalšího, řádného odůvodnění, by vedla k neomezené možnosti zakázat cokoliv na pozemních komunikacích. Takovýto stav by vedl k totální negaci správního řízení a úpravy obecného užívání komunikací. Navrhovatelé poznamenali, že zatímco dopravní prostředky, jako jsou elektrické koloběžky a kola, vedou k doložitelným problémům, nehodám, škodám na zdraví a majetku a mají velmi negativní vliv na bezpečnost např. chodců, tak tyto dopravní prostředky naopak hl. m. Praha podporuje – viz memorandum s provozovatelem koloběžek LIME. Je tak zjevné, že předmětná úprava obecného užívání komunikací má zcela jednoznačnou politickou objednávku a odůvodnění je pak jenom a pouze fiktivní list na této politické nahotě. Zakazování určitých dopravních prostředků ve jménu bezpečnosti dopravy však je třeba omezovat na opravdu nebezpečné a řádně podložené situace, což se zde nestalo. Městský soud se v daném směru vyjádřil zcela logicky, racionálně, neformalisticky a v zájmu ochrany obecného užívání komunikací, pokud zcela jednoznačně vymezil, jaké důvody a jak doložené mají být v rámci vydávání opatření obecné povahy doloženy k tomu, aby omezení obecného užívání bylo přípustné.

[17] Navrhovatel upozornil, že odpůrce dne 12. 6. 2020 vydal další totožné opatření obecné povahy o stanovení přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích, k čemuž připojil i totožnou projektovou dokumentaci z května 2019 a ze kterého toliko vypustil označení Praha 1 - 10 a omezil jeho platnost na 60 dnů ode dne nabytí účinnosti. Stěžovatel tak hrubě pohrdá pravomocným a vykonatelným soudním rozhodnutím a deklaruje, že jej odmítá a nebude respektovat. V nově vydaném dočasném opatření obecné povahy stěžovatel sám potvrzuje správnost kasační stížností napadeného rozsudku v tom směru, že mu chyběly podklady a že teprve nyní bude zkoumat důvodnost dopravního značení v praxi.

[18] Navrhovatelé tedy žádají, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek potvrdil.

V. Replika stěžovatele

[19] Stěžovatel se ve své replice předně ohradil proti tvrzení navrhovatelů, že otázka jeho pravomoci k vydání napadeného opatření obecné povahy nebyla stěžejním důvodem ke zrušení opatření soudem. Přezkum pravomoci stěžovatele k vydání opatření je prvním formálním krokem v rámci algoritmu přezkumu zákonnosti opatření obecné povahy. Městský soud navíc rozhodoval zcela protichůdně v nyní napadeném rozsudku a v rozsudku č. j. 5 A 37/2017 – 137. Stěžovatel se přitom ve věci pravomoci touto dosavadní rozhodovací praxí městského soudu řídil. S navrhovatelí dále nelze souhlasit v tom, že by v daném případě nebylo možno užít § 40 zákona o pozemních komunikacích; tato úprava se na daný případ vztahuje subsidiárně.

[20] Rovněž stěžovatel důrazně odmítl, že by vydání napadeného opatření bylo politickou objednávkou. Je zcela běžné, že jakékoliv omezení či nová opatření na určitém území jsou s veřejností komunikována tak, aby veřejnost byla s těmito opatřeními dostatečně obeznámena, a to i nad rámec povinností uveřejnění plynoucích z příslušných právních předpisů.

VI. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[21] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost má požadované náležitosti a je projednatelná. Dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž

zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[22] Kasační stížnost je důvodná.

[23] Nejprve se soud zabýval otázkou, zda byl stěžovatel nadán pravomocí a působností vydat napadené opatření obecné povahy. Dospěl přitom k závěru, že městský soud tuto otázku posoudil nesprávně.

[24] Podle § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu: *Místní a přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích stanoví příslušný správní orgán opatřením obecné povahy, jde-li o světelné signály, příkazové a zákazové dopravní značky, dopravní značky upravující přednost a dodatkové tabulky k nim nebo jiné dopravní značky ukládající účastníkovi silničního provozu povinnosti odchylné od obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích. Opatření obecné povahy nebo jeho návrh zveřejní příslušný správní orgán na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se opatření obecné povahy týká, jen vztahuje-li se stanovení místní nebo přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích k provozu v zastavěném území dotčené obce nebo může-li stanovením místní nebo přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích dojít ke zvýšení hustoty provozu v zastavěném území dotčené obce. Jde-li o stanovení přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích, nedoručuje příslušný správní úřad návrh opatření obecné povahy a nevyzývá dotčené osoby k podávání připomínek nebo námitek; opatření obecné povahy nabývá účinnosti pátým dnem po vyvěšení.*

[25] Podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu *[m]ístní a přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích a užití zařízení pro provozní informace stanoví na silnici II. a III. třídy, místní komunikaci a na veřejně přístupné účelové komunikaci obecní úřad obce s rozšířenou působností.*

[26] Podle § 40 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích *[s]tátní správu ve věcech dálnice, silnice, místní komunikace a veřejné účelové komunikace vykonávají silniční správní úřady, kterými jsou Ministerstvo dopravy, krajský úřad, obecní úřad obce s rozšířenou působností a obecní úřad, celní úřad a újezdní úřad.*

[27] Podle § 40 odst. 7 zákona o pozemních komunikacích platí: *Jde-li o věc, jež se má uskutečnit v územním obvodu dvou nebo více silničních správních úřadů, provede řízení a vydá rozhodnutí nejbližší společně nadřízený správní orgán. Tento orgán může stanovit, že řízení provede a rozhodnutí vydá některý ze silničních správních úřadů, v jehož územním obvodu se má věc uskutečnit.*

[28] Zákon o hl. m. Praze ve svém § 31 odst. 2 uvádí, že orgány hl. m. Prahy vykonávají přenesenou působnost, která je zvláštním zákonem svěřena orgánům obcí, orgánům obcí s pověřeným obecním úřadem a orgánům obcí s rozšířenou působností, není-li dále stanoveno jinak. Dle § 32 odst. 2 zákona o hl. m. Praze lze orgánům městských částí v mezích zákona svěřit Statutem přenesenou působnost, která je zvláštním zákonem svěřena orgánům obcí, orgánům obcí s pověřeným obecním úřadem nebo orgánům obcí s rozšířenou působností, není-li dále stanoveno jinak. V § 4 Statutu je pak upravena místní působnost ve vztahu k úpravě provozu na pozemních komunikacích tak, že městské části vykonávají přenesenou působnost na svém území. Dle položky 388 přílohy č. 4 orgánům městských částí přísluší ve smyslu § 124 odst. 6 zákona o silničním provozu stanovování místní a přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích na silnici III. třídy, místní komunikaci II., III. a IV. třídy a veřejně přístupné účelové komunikaci, s výjimkou veřejně přístupných účelových komunikací Aviatická a Schengenská, a užití zařízení pro provozní informace na silnici III. třídy, místní komunikaci II., III. a IV. třídy a veřejně přístupné účelové komunikaci s výjimkou komunikací Aviatická a Schengenská.

[29] V posuzované věci je podstatné, že napadené opatření obecné povahy stanovilo místní úpravu provozu na pozemních komunikacích v Praze 1, Praze 2, Praze 4, Praze 5, Praze 6, Praze 7, Praze 8 a Praze 10, tj. na území více městských částí hlavního města Prahy.

[30] Nejvyšší správní soud přisvědčuje stěžovateli, že pokud se opatření týkalo území více městských částí hlavního města Prahy, vyplývá jeho pravomoc a působnost vydat toto opatření přímo ze zákona o pozemních komunikacích, konkrétně z jeho § 40 odst. 7. Podle něj o věci, jež se má uskutečnit v území obvodu dvou a více silničních správních úřadů, provede řízení a vydá rozhodnutí nejbližší společně nadřízený správní orgán. Tuto právní úpravu přitom lze podpůrně použít i pro posouzení pravomoci a působnosti k vydání opatření obecné povahy. Pokud se tedy místní úprava provozu na pozemních komunikacích dotýkala území několika městských částí, měl toto opatření vydat stěžovatel, jako orgán nadřízený orgánům městských částí, do jejichž působnosti by jinak tato oblast úpravy, pokud by se jednalo pouze o území dané městské části, spadala (§ 4 Statutu). Statut přitom působnost stěžovatele nijak nevyklučuje, neboť sám výslovně neřeší, jaký správní orgán je příslušný ke stanovení místní úpravy provozu za situace, že se opatření týká území více městských částí. V takovém případě je tedy nutno vyjít přímo ze zákonné úpravy, z níž lze příslušnost stěžovatele k vydání napadeného opatření jednoznačně dovodit. Nadto, jak správně zdůraznil stěžovatel, zákonná úprava má přednost před úpravou obsaženou v podzákoných předpisech. Pokud tedy otázka pravomoci k vydání napadeného opatření nevyplývala ze Statutu, ale bylo možno ji dovodit ze zákona, nelze hovořit o existenci legislativní mezery, případně o nutnosti přijetí nové legislativní úpravy ve Statutu, jak doporučoval městský soud. Nelze ani shledat, že by tímto výkladem došlo k porušení zásady, že veřejná moc může být uplatňována pouze v mezích stanovených právními předpisy. Ze znění § 40 odst. 7 zákona o pozemních komunikacích totiž působnost stěžovatele vydat napadené opatření jednoznačně vyplývá; tomuto závěru neodporuje ani § 4 Statutu, který deleguje výkon přenesené působnosti v oblasti úpravy provozu na pozemních komunikacích na jednotlivé městské části, pokud jde o jejich území.

[31] Městský soud tedy posoudil tuto otázku nesprávně, v rozporu se zákonem. Jeho výklad relevantní právní úpravy by ve svém důsledku vedl k tomu, že by opatření obecné povahy, jež by se týkalo úpravy provozu na území více městských částí hlavního města Prahy, vůbec nebylo možno vydat, neboť ze Statutu není zřejmé, do působnosti jakého orgánu tato záležitost spadá. Logikou městského soudu by tak mohly pouze samy orgány městských částí stanovovat místní úpravu provozu na silnici III. třídy, místní komunikaci II., III. a IV. třídy a veřejně přístupné účelové komunikaci toliko na svém území. Přitom je třeba vzít v úvahu, že do působnosti orgánů městských částí nespadá úprava provozu na místních komunikacích I. třídy, tuto oblast by tak zvláště mohl upravovat pouze stěžovatel. Prakticky by tak nebylo možné vydat komplexní opatření týkající se úpravy provozu na pozemních komunikacích v širší oblasti přesahující území jedné městské části hlavního města Prahy, jak tomu bylo i v nyní posuzované věci. Takový důsledek výkladu právních norem by byl (jak ostatně uvedl i sám městský soud v napadeném rozsudku) nelogický, nadto jej ani ze zákonné úpravy doplněné úpravou ve Statutu nelze dovodit.

[32] Stěžovatel dále nesouhlasil se závěrem městského soudu, že byl povinen zveřejnit návrh opatření obecné povahy na úředních deskách všech dotčených městských částí. Namítl, že postačilo vyvěšení návrhu opatření pouze na jeho úřední desce; stěžovatel nicméně nad rámec své zákonné povinnosti požádal i dotčené městské části o vyvěšení návrhu na jejich úředních deskách, což tyto městské části, až na jednu výjimku (městská část Praha 4), učinily.

[33] Obecná úprava obsažená v § 172 odst. 1 správního řádu uvádí: *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 obvodech se má opatření obecné povahy týkat, a vyžve 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.

[34] Dále § 77 odst. 5 věta druhé zákona o silničním provozu uvádí: *Opatření obecné povahy nebo jeho návrh zveřejní příslušný správní orgán na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se opatření obecné povahy týká, jen vztahuje-li se stanovení místní nebo přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích k provozu v zastavěném území dotčené obce nebo může-li stanovením místní nebo přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích dojít ke zvýšení hustoty provozu v zastavěném území dotčené obce.*

[35] Městský soud tedy správně shrnul, že z uvedené právní úpravy vyplývá, že stěžovatel byl povinen zveřejnit návrh opatření obecné povahy nejen na své úřední desce, ale rovněž na úředních deskách městských částí, jejichž správních obvodech se opatření týkalo. Soud rovněž správně upozornil i na účel této právní úpravy, kterým je umožnit dotčené veřejnosti se seznámit se záměrem plánované regulace a uplatnit k němu své připomínky.

[36] Nejvyšší správní soud tak nepřisvědčil stěžovateli, že by ze zákona vyplývala povinnost zveřejnění návrhu posuzovaného opatření toliko na jeho úřední desce. Ze správního spisu je ovšem zřejmé, že stěžovatel návrh napadeného opatření obecné povahy projednal se zástupci orgánů dotčených městských částí a rovněž je požádal o zveřejnění tohoto návrhu na jejich úředních deskách. Ke zveřejnění sice nedošlo na úřední desce městské části Praha 4, městský soud ovšem dospěl k závěru, že tato skutečnost neměla vliv na zákonnost napadeného opatření obecné povahy, resp. v daném případě nebyla důvodem, pro který by mělo být napadené opatření zrušeno. S tímto hodnocením se Nejvyšší správní soud ztotožňuje.

[37] Další část kasační argumentace směřuje proti závěru městského soudu, podle kterého je napadené opatření obecné povahy zcela nepřezkoumatelné. Městský soud byl zejména přesvědčen, že opatření není dostatečně odůvodněno, resp. absentují v něm ověřitelné podklady pro zvolenou formu regulace provozu na pozemních komunikacích.

[38] Nejvyšší správní soud odkazuje na § 173 odst. 1 správního řádu, dle kterého musí opatření obecné povahy obsahovat odůvodnění. Podle § 174 odst. 1 správního řádu pro řízení podle této části (část šestá správního řádu) platí obdobně ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé. Přiměřeně tedy lze použít i § 68 odst. 3 správního řádu, v němž je stanoveno, že v odůvodnění se uvedou důvody výroku, 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 námítkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že i v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést 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. „*Je-li vydání opatření obecné povahy vázáno na splnění zákonných podmínek, mělo by být obsahem jeho odůvodnění též posouzení, zda byly tyto podmínky splněny*“ (viz rozsudek NSS 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 – 136).

[39] V posuzované věci se jednalo o opatření obecné povahy vydané podle § 77 odst. 1 písm. c), odst. 5 a § 78 zákona o silničním provozu a vyhlášky č. 294/2015 Sb., kterým byla stanovena místní úprava provozu na pozemních komunikacích v dotčených městských částech hlavního města Prahy, spočívající v umístění svíslého dopravního značení z důvodu vymezení zóny zákazu vjezdu a provozování pivních kol na zde blíže určených pozemních komunikacích.

[40] Pro posouzení tohoto opatření a naplnění požadavků na jeho odůvodnění je proto podstatné splnění zákonem stanovených podmínek obsažených v § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu, dle kterého platí, že *dopravní značky, světelné a akustické signály, dopravní zařízení a zařízení pro provozní informace se smíjí užívat jen v takovém rozsahu a takovým způsobem, jak to nezbytně vyžaduje bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích nebo jiný důležitý veřejný zájem.*

[41] Nejvyšší správní soud ve své judikatuře vyslovil, že smysl umístění dopravních značek nemůže být samoučelný nebo šikanózní, ale naopak musí být racionální a opodstatněný některým z uvedených legitimních důvodů. Pokud takový důvod neexistuje, jedná se o dopravní značku umístěnou protizákonně (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008 - 100, č. 1794/2009 Sb. NSS).

[42] Při hodnocení souladu napadeného opatření obecné povahy s hmotným právem a se zásadou proporcionality je pak třeba posuzovat, zda jsou v přezkoumávaném opatření přesvědčivě vysvětleny důvody jeho přijetí a také nezbytnost rozsahu a způsobu užití dopravního značení, jak explicitně požaduje citovaný § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu (viz rozsudek NSS ze dne 26. 5. 2016, č. j. 7 As 39/2016 – 47).

[43] Městský soud se v napadeném rozsudku nejprve zabýval souladem napadeného opatření se zákonem, přičemž dospěl k závěru, že napadené opatření obecné povahy disponuje natolik nedostatečným zdůvodněním, že to způsobuje nepřezkoumatelnost celého aktu. Proto již považoval za bezúčelné se jakkoliv vyjadřovat k možné (ne)proporcionalitě napadeného opatření.

[44] Nejvyšší správní soud závěru městského soudu o nepřezkoumatelnosti napadeného opatření obecné povahy z důvodu nedostatečnosti odůvodnění nepřisvědčil.

[45] Z napadeného opatření je zřejmé, že bylo přijato z důvodu negativního vlivu provozu pivních kol na bezpečnost a plynulost dopravního provozu v hlavním městě Praze. Stěžovatel vysvětlil, že pivní kola ani zdaleka nedosahují rychlosti dopravního proudu, který se běžně pohybuje na hranici nejvyšší dovolené rychlosti. Zároveň díky šířce (jde o šířku přesahující 1,2 m) pivního kola není možné pomalu jedoucí pivní kolo předjet, pokud to šířkové uspořádání komunikace, stavební úprava komunikace, místní či přechodná úprava provozu na pozemních komunikacích neumožňuje. Praxe tedy ukázala, že v místě pohybu pivních kol se tvoří provázané dopravní kongesce, což je zejména v centrální části hlavního města velmi nežádoucí jev, neboť tato kongesce vzdouvající se za pomalu jedoucím pivním kolem běžně zasahuje do prostoru křížení komunikací, čímž jsou blokována vozidla mající tendenci jet v příčném směru. Jako další negativní provozně bezpečnostní aspekt opatření obecné povahy uvádí jízdu pivního kola světelně řízenou křižovatkou, kde vyklizovací časy každé křižovatky jsou nastaveny na rychlost výrazně převyšující rychlost pohybu pivního kola. Běžně se tak stává, že kolona vozidel jedoucích za pivním kolem nestihne v požadovaném čase vyklidit prostor křižovatky, a v ostatních směrech už mají vozidla signál volno, nicméně křižovatkou nemohou v požadovaném okamžiku bezpečně a plynule projet. Problematika bezpečnosti se dle opatření týká rovněž komunikací s vyloučením provozu motorové dopravy, tedy v parcích a na jiných stezkách pro pěší a cyklisty, kde pivní kola zcela prokazatelně ohrožují pěší a děti na jízdních kolech či jiných sportovních pomůckách. Dále je v opatření uvedeno, že provoz pivních kol rovněž přispívá ke znečištění ovzduší, neboť kolony motorových vozidel, které se za pomalu jedoucími pivními koly tvoří, jsou koncentrovanými producenty množství výfukových plynů.

[46] Stěžovatel se dále v opatření obecné povahy vypořádal s uplatněnými námitkami a připomínkami navrhovatelů, v rámci nichž akcentoval „nevyzpytatelné a nepředvídatelné chování často podnapilé posádky pivních kol, kterým ohrožuje sebe i ostatní účastníky silničního provozu“, a „veřejný zájem spočívající v zajištění bezpečnosti účastníků silničního a pěšího provozu a zabránění omezování plynulosti provozu ve vymezené oblasti města“.

[47] V odůvodnění napadeného opatření tedy stěžovatel podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu poměrně podrobně popsal, z jakých důvodů považuje přijetí úpravy provozu za pomoci rozmístění dopravního značení za nezbytné. Stěžejní důvody přitom spočívají v ochraně bezpečnosti a plynulosti dopravního provozu, jak vyžaduje rovněž § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu. Městský soud sice tyto důvody považoval za relevantní pro regulaci silničního provozu (a to tím spíše, pokud jsou nakumulovány), dle jeho názoru však bylo nezbytné dané skutečnosti doložit, a to například „kamerovými záznamy, statistikami orgánů Policie ČR, městské policie apod.“. Uvedený požadavek městského soudu považuje Nejvyšší správní soud minimálně za neopodstatněný, neboť mu není zřejmé, co konkrétně by měl stěžovatel „ověřitelnými podklady“ doložit. Stěžovatel v odůvodnění napadeného opatření vycházel zejména z šířky pivního kola (nad 1,2 m) a jeho pomalé rychlosti a s tím souvisejícím ohrožením plynulosti a bezpečnosti silničního provozu. Tyto důvody dle Nejvyššího správního soudu nebylo nutno nějakým způsobem dokládat, neboť vycházejí z technických vlastností a parametrů pivních kol, o nichž není sporu. Uvedené omezení silničního provozu by teoreticky bylo možno doložit kamerovým záznamem dokumentujícím některé z popsaných problematických situací (pokud by jej měl stěžovatel k dispozici), soud to však považuje za nadbytečné. K přijetí posuzovaného opatření rovněž není třeba, aby popsané omezení a ohrožení silničního provozu dokumentovaly statistiky orgánů policie, případně aby stěžovatel vyčkával, až bude mít k dispozici záznamy policie dokumentující spáchání přestupků v souvislosti s používáním pivních kol. Opatření upravující provoz na pozemních komunikacích, resp. zákaz vjezdu určitých dopravních prostředků, může být zcela jistě přijato i preventivně, aniž by k řešené problematice již existovaly určité statistiky policie, stížnosti ze strany občanů a podobně.

[48] Městský soud správně uvedl, že jako důvod pro vydání místní úpravy provozu na pozemních komunikacích nemůže sama o sobě obstát argumentace vhodností, kulturností či estetičností daného dopravního prostředku. Je však třeba poznamenat, že tyto důvody uvedl stěžovatel v napadeném opatření toliko na závěr svého odůvodnění založeného primárně na relevantních důvodech pro přijetí opatření dle § 77 odst. 5 a 78 odst. 2 zákona o silničním provozu. Nejvyšší správní soud přitom nepovažuje za pochybení stěžovatele, že v napadeném opatření prezentoval (do značné míry nad rámec) i tyto důvody, které primárně nesouvisí s účelem regulace dopravy.

[49] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že napadené opatření obecné povahy obsahuje řádné zdůvodnění, na základě jakých konkrétních důvodů stěžovatel přistoupil k jeho vydání, a rovněž vysvětlení, proč stěžovatel považoval přijatou místní úpravu provozu prostřednictvím dopravního značení za nezbytnou. Toto opatření tedy splňuje požadavky přezkoumatelnosti, resp. dostatečnosti odůvodnění, a není třeba vyžadovat doplnění ověřitelných podkladů, které by tyto důvody blíže prokazovaly. S městským soudem tak ani nelze souhlasit, že by nebylo možno zhodnotit obsah tohoto opatření z hlediska proporcionality (přiměřenosti právní regulace).

VII. Závěr a náklady řízení

[50] Kasační stížnost je důvodná, a proto Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu ve výrocích I. a III., proti nimž kasační stížnost směřovala, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení

(§ 110 odst. 1 s. ř. s.), v němž bude vázán shora vysloveným právním názorem (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Městský soud tedy bude vycházet z toho, že stěžovatel měl pravomoc a působnost napadené opatření obecné povahy vydat, a že toto opatření je přezkoumatelné (dostatečně odůvodněné). V rámci dalšího řízení bude muset v mezích námitek navrhovatelů přezkoumat toto opatření z hlediska jeho proporcionality.

[51] Městský soud v souladu s § 110 odst. 3 s. ř. s. v dalším řízení rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. října 2020

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu