



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Ivo Pospíšila 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, všichni zastoupeni Mgr. Pavlem Říčkou, advokátem se sídlem Türkova 2319/5b, Praha 4, proti odpůrci: **Magistrát hl. m. Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, zastoupen Mgr. Štěpánem Holubem, advokátem se sídlem Za Poříčskou bránou 365/21, Praha, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy ze dne 27. 11. 2019, č. j. MHMP-2383583/2019/O4/Kf, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele a) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 3. 2021, č. j. 8 A 26/2020-192,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Navrhovatel a) **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Odpůrci a navrhovatelům b), c) a d) **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci a předcházející soudní řízení**

[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 provedeno 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.

[2] Městský soud nejprve rozsudkem ze dne 25. 5. 2020, č. j. 8 A 26/2020 - 78, napadené opatření obecné povahy zrušil a uložil odpůrci povinnost uhradit navrhovatelům a) až d) náklady řízení k rukám jejich společného zástupce. Dospěl totiž k závěru, že odpůrce nebyl nadán pravomocí a působností vydat opatření obecné povahy, které reguluje dopravu na území dotčených městských částí. Soud rovněž přisvědčil navrhovatelům v tom, že z odůvodnění napadeného opatření ani ze správního spisu nijak nevyplývají ověřitelné podklady pro zvolenou formu regulace provozu na pozemních komunikacích. Opatření obecné povahy považoval za nepřezkoumatelné, a proto již bylo bezúčelné, aby se jakkoliv vyjadřoval k jeho možné (ne)proporcionalitě.

[3] Ke kasační stížnosti odpůrce Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 20. 10. 2020, č. j. 1 As 231/2020-58, rozsudek městského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Na rozdíl od městského soudu uzavřel, že odpůrce byl nadán pravomocí a působností napadené opatření obecné povahy vydat, jak vyplývá z § 40 odst. 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. V posuzované věci se místní úprava provozu na pozemních komunikacích dotýkala území několika městských částí, a proto měl toto opatření vydat odpůrce, jako orgán nadřízený orgánům městských částí, do jejichž působnosti by jinak spadala tato oblast úpravy, pokud by se jednalo pouze o území dané městské části (§ 4 Statutu obecně závazné vyhlášky č. 55/2000 Sb. hl. m. Prahy, kterou se vydává Statut hlavního města Prahy).

[4] Nejvyšší správní soud dále shodně s městským soudem zhodnotil otázku namítaného procesního pochybení odpůrce při přijímání napadeného opatření obecné povahy. Stejně jako městský soud konstatoval, že z § 172 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu a § 77 odst. 5 věty druhé zákona o silničním provozu vyplývá povinnost odpůrce zveřejnit návrh opatření obecné povahy nejen na své úřední desce, ale rovněž na úředních deskách městských částí, jejichž správních obvodů se opatření týkalo. Ze správního spisu bylo ovšem zřejmé, že odpůrce 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, tato skutečnost ovšem neměla vliv na zákonitost napadeného opatření obecné povahy, resp. v daném případě nebyla důvodem, pro který by mělo být napadené opatření zrušeno.

[5] Kasační soud však nepřisvědčil závěru městského soudu o nepřezkoumatelnosti napadeného opatření obecné povahy z důvodu nedostatečnosti odůvodnění. Naopak považoval opatření za dostatečně odůvodněné, a jeho obsah tak bylo možno zhodnotit z hlediska proporcionality (přiměřenosti právní regulace). Odpůrce dle Nejvyššího správního soudu v opatření poměrně podrobně popsal, z jakých důvodů považuje přijetí úpravy provozu za pomoci rozmístění dopravního značení za nezbytné. Stěžejní důvody přitom spočívaly v ochraně bezpečnosti a plynulosti dopravního provozu v hlavním městě Praze, jak vyžaduje rovněž § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu. Nejvyšší správní soud nesouhlasil s městským soudem, že by odpůrce měl dané skutečnosti (představující negativní vliv provozu pívnických kol na bezpečnost a plynulost dopravního provozu) rovněž doložit, a to například kamerovými záznamy, statistikami orgánů Policie ČR, městské policie apod. Tento požadavek považoval za nadbytečný, neboť odpůrce vycházel v odůvodnění napadeného opatření zejména z šířky pívnického kola (nad 1,2 m) a jeho pomalé rychlosti (tj. z jeho technických vlastností, o nichž nebylo sporu), a s tím souvisejícího ohrožení plynulosti a bezpečnosti silničního provozu. Tyto důvody nebylo nutno nějakým způsobem dokládat. Kasační soud uzavřel, že 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.

## II. Napadený rozsudek městského soudu

[6] Městský soud poté v rámci dalšího projednání věci vydal v záhlaví označený rozsudek, kterým návrh na zrušení opatření obecné povahy zamítl.

[7] Soud přezkoumal napadené opatření obecné povahy v souladu s tzv. pětikrokovým algoritmem (viz rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, Sb. NSS 740/2006), podle kterého také navrhovatelé strukturovali své námítky. Shodně se závěry zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu uzavřel, že odpůrce měl pravomoc a působnost napadené opatření obecné povahy vydat. Pokud se jedná o procesní postup při vydání napadeného opatření obecné povahy (tj. třetí krok algoritmu), městský soud konstatoval, že navrhovatelé tvrzená nezákonnost – nepublikování návrhu opatření obecné povahy na úředních deskách všech dotčených městských částí (konkrétně se jednalo toliko o městskou část Praha 4) – se nijak nedotklo jejich subjektivních práv, a nezpůsobilo tak nezákonnost napadeného opatření.

[8] Důvodné dle soudu nebyly ani námítky související se čtvrtým krokem algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, tj. přezkumem obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem. Nejprve městský soud přisvědčil navrhovatelům, že odpůrce nepostupoval ideálně, pokud v rámci odůvodnění napadeného opatření prezentoval některé nesouvisející důvody, jako například skutečnost, že běžně podnapilí a neukáznění uživatelé pivních kol nejsou rozhodně kulturním obohacením hl. m. Prahy. Jako důvod pro vydání místní úpravy provozu na pozemních komunikacích ve smyslu § 77 odst. 1 zákona o silničním provozu totiž nemůže obstát argumentace vhodností, kulturností či estetičností daného dopravního prostředku. Tato tvrzení však odpůrce učinil spíše doplňkově; nejednalo se o podstatu jeho argumentace. Shodně se zrušujícím rozsudkem Nejvyššího správního soudu městský soud nepovažoval za důvodné námítky navrhovatelů, že odpůrce při vydání napadeného opatření nevycházel z žádných relevantních dat vztahujících se k nutnosti regulace provozu pivních kol. Odůvodnění napadeného opatření obecné povahy naplnilo kritéria přezkoumatelnosti.

[9] Pokud jde o poslední krok algoritmu přezkumu, dospěl městský soud k závěru, že napadené opatření obecné povahy splňuje podmínky přiměřenosti právní regulace. Uvedl, že dle judikatury by měly správní soudy provádět přezkum proporcionality tzv. v širším a užším smyslu. Proporcionalitou v širším smyslu se rozumí obecná přiměřenost právní regulace, tedy zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí, jestli cíle nelze lépe dosáhnout jiným prostředkem (kritérium potřeby), a zda opatření omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahu). Z hlediska proporcionality v užším slova smyslu pak soud zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (viz výše uvedený rozsudek NSS č. j. 1 Ao 1/2005-98).

[10] Kritérium vhodnosti bylo dle soudu splněno, neboť cílem odpůrce bylo nepochybně omezit provoz pivních kol v širším centru Prahy, čemuž zvolený nástroj (napadené opatření) poslouží. Rovněž kritérium potřeby měl městský soud za naplněné, neboť opatření nepochybně logicky souvisí s omezením provozu dotčeného dopravního prostředku. Relativně širokého územního zákazu pivních kol přitom žádným z již existujících prostředků dosáhnout nelze. Je to právě místní úprava provozu na pozemních komunikacích, jež slouží tomuto účelu.

[11] Za splnění měl soud též kritérium minimalizace zásahu. Odpůrce správně uvedl, že pokud hlavním důvodem pro přijetí napadeného opatření má být plynulost a bezpečnost silničního provozu v dotčeném území, není rozhodné, v jakou denní či noční dobu pivní kola budou provozována, neboť ohrožení plynoucí z jejich provozu existuje nepřetržitě. Primárním smyslem regulované činnosti, která je zjevně turistickou atrakcí, je konzumace alkoholu při vyjíždě v historicky atraktivním centru Prahy. Právě kombinace požívání alkoholu a „kochání se“ snadno vede ke ztrátě koncentrace posádky pivních kol a zvyšuje možnost vzniku rizikových situací. Ačkoliv posádce pivního kola není svěřeno řízení tohoto vozidla (to obstarává jeho řidič, který alkohol nesmí požívat), má dominantní vliv na samotný pohyb tohoto dopravního prostředku, resp. na rychlost jeho pohybu. Městský soud uvedl, že mu nepřisluší přezkoumávat vhodnost zákazu v každé jednotlivé oblasti vymezeného území, protože jde o svobodnou a do jisté míry politickou volbu odpůrce. Zároveň dle šíře zvolené územní regulace nepředstavuje neproporcionální excés. Ve zvoleném území širšího centra Prahy totiž zpravidla panuje hustý až velmi hustý dopravní provoz, přičemž urbanistické řešení místních komunikací je poplatné historickému vývoji města. V praxi to znamená, že ulice jsou nezdědká úzké, jednosměrné a zatížené značným provozem osobní i hromadné dopravy. Zákaz vjezdu dopravních prostředků, jež dosahují výrazně menší rychlosti oproti běžné dopravě, přičemž jejich velikost a charakter ulic často neumožňují snadné a bezpečné předjetí, tak lze považovat za logický. Pivní kola představují velmi specifický dopravní prostředek, který je sice poháněn bezmotorově pomocí šlapání jeho posádky, ovšem svými rozměry je srovnatelný s větším osobním automobilem či menším nákladním vozidlem („dodávkou“). Dopravní prostředek těchto rozměrů bezesporu představuje potenciální riziko při provozu na komunikacích s vyloučením motorové dopravy, jež jsou primárně určeny pro chodce a cyklisty.

[12] Napadené opatření je proporcionální i tzv. v užším smyslu. Soud spatřuje v kumulaci nežádoucích důsledků vyplývajících z provozu pivních kol v dotčeném území značný veřejný zájem na regulaci (zákazu) jejich činnosti. Malá 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), rizikovost a hlučnost chování posádek ovlivněných alkoholem – všechny tyto důvody ve svém souhrnu převažují nad podnikatelským zájmem několika subjektů, které se provozování pivních kol věnují. Zároveň je to i důvod, proč městský soud vnímá jako nepřipadná srovnání s jinými dopravními prostředky, jež navrhovatelé uvádí (elektrické koloběžky, koňská spřežení, rikši aj.).

### III. Kasační stížnost navrhovatele a)

[13] Navrhovatel a) (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek i opatření obecné povahy zrušil.

[14] Nejprve namítl, že odpůrce pochybil již při samotném zahájení řízení o vydání opatření obecné povahy. Napadený rozsudek je nepřezkoumatelný v části, v níž na jednu stranu konstatuje, že zahájení řízení o vydání opatření nebylo řádně publikováno na úředních deskách všech dotčených městských částí, ale na druhou stranu z toho nedovozuje relevantní závěry. Upozornil, že samotná publikace musí zajistit alespoň možnost občana seznámit se s tím, že bylo zahájeno řízení, v jehož procesu může dojít k zásadním omezením práv. Nutnost řádné publikace zahájení řízení o vydání opatření obecné povahy není možné ignorovat. Pouhé konstatování, že nemohlo dojít k újmě konkrétních subjektů, by v demokratickém právním státě nemělo být přípustné.

[15] Dále stěžovatel brojil proti způsobu odůvodnění napadeného opatření obecné povahy. Městský soud správně (v bodě [74] rozsudku) uvedl, že opatření je do jisté míry nepatřičně odůvodněno estetikou, zároveň však z této části odůvodnění neučinil náležité závěry. Odpůrce přitom odůvodnil opatření skutečnostmi, které nemají žádné podklady ve spise; část jeho odůvodnění je spíše volnou úvahou související s politickými požadavky na regulaci provozu. Odůvodnění estetickým citěním je ukázkou absence důvodů pro jeho vydání dle předmětného zákona i důvodů pro zákaz nějaké činnosti. Stěžovatel upozornil, že podobné postupy provozuje stát v rámci epidemie COVID-19 na své nejvyšší úrovni, kdy zcela ignoruje správní soudy, které opatření pro nezákonnost a neodůvodněnost ruší. Nyní napadené opatření obecné povahy je podhoubím této činnosti, která destruuje právní řád. Pokud tedy toto opatření taktéž trpí reálnou absencí odůvodnění - existující odůvodnění je spíše obecnou proklamací, bez jakéhokoliv podložení či doložení - měl by jej soud (shodně jako v případě nezákonných nařízení vydaných v souvislosti s COVID-19) zrušit. Odpůrce neměl ani v dalších bodech odůvodnění opatření jakékoliv podklady, pouze slovně uvedl, že k něčemu dochází – k nebezpečnosti provozu, problému s řízením, rychlostí atd., avšak bez relevantního podkladu ve spise. Takto obecně lze však za nebezpečné označit prakticky jakýkoliv provoz a jakoukoliv činnost.

[16] Stěžovatel poukázal na pravomocné usnesení Městské části Praha 1 ze dne 4. 12. 2020, č. j. UMCP1 547866/2020, v přestupkovém řízení (dále jen „usnesení MČ Praha 1 v přestupkovém řízení“), v němž byla i s odkazem na znalecký posudek Ing. Pavla Svatoně č. 1884/33/2019 vyvrácena podstatná většina argumentů pro vydání opatření obecné povahy, zejména argumentace o opilosti cestujících na pivních kolech, jejich zraněních, a rovněž o tom, že by ohrožovali ostatní. Tyto dokumenty stěžovatel navrhuje nyní provést v řízení před Nejvyšším správním soudem jako důkazy. Městský soud nesprávně pominul skutečnost, že ve spise neexistuje opora pro tvrzení uvedená v odůvodnění opatření obecné povahy. Stěžovatel se zamýšlí nad tím, zda je skutečně pro kasační soud přípustné, aby byl občan nucen předkládat důkazy, že je ničím nepodložené odůvodnění odpůrce vadné. Tento postup velmi hrubě koliduje s Ústavou a Listinou.

[17] Další kasační námitka spočívá v tom, že se městský soud nevypořádal s argumentací navrhovatelů, podle níž je napadené opatření obecné povahy excesivní a neodůvodněné z hlediska rozsahu regulace (viz 5. krok algoritmu přezkumu). To lze mimo jiné doložit i jednáním městských částí po vydání původního zrušujícího rozsudku městského soudu, kdy městské části již nepožadovaly prohibici, pouze usilovaly o sjednání pravidel provozu pivních kol tak, aby nedocházelo k excesům a zátěži. Až poté, co kasační soud původní rozsudek městského soudu zrušil, začaly správní orgány městských částí opět jednat z pozice „*my si to můžeme dovolit, takže se s Vámi nebudeme bavit*“. Podle stěžovatele jde o jednoznačný projev skutečnosti, že předmětná úprava stanovená v napadeném opatření je nepřiměřená a zbytečná. Městský soud tuto argumentaci nesprávně odmítl s tím, že nemá oporu ve spise a navrhovatelé ji neuplatnili v době vydání. Tím však porušil práva stěžovatele, neboť tyto informace jednoznačně prokazují nepřiměřenost opatření; v tomto směru je napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

[18] Stěžovatel zdůraznil, že možná opilost cestujících je vyvrácena vnitřními předpisy a postupy samotných provozovatelů pivních kol; jedná se tedy spíše o dojem odpůrce. Tento argument je rovněž zcela vyvrácen čestnými prohlášeními provozovatelů pivních kol a výsledkem výše zmíněného správního řízení. Provozní otázky a nebezpečnost opilé posádky, která přestane šlapat, je vyvrácena znaleckým posudkem. V neposlední řadě nebyla předložena žádná statistika možných škod, nehod či ohrožení provozu užíváním pivních kol. Plošná prohibice nějaké činnosti na silnici je navíc dle stěžovatele nepřípustná.

[19] Odpůrce jednal zcela diskriminačně, pokud na jednu stranu postihl provoz pivních kol jejich zákazem, zatímco na druhou stranu u provozovatelů elektrických koloběžek Lime uzavřel memorandum o spolupráci. Skutkový stav, který soud hodnotil, nebyl vůbec doložen ani obsažen ve spise, ale pouze tvrzen. Takovýto postup soudu je protiprávní a jednoznačně zakládající svévoli. V podstatě stejným způsobem by odpůrce v Praze mohl zakázat SUV či velká terénní auta. Pokud je soud ochoten přijmout omezení pivních kol, otevírá tak prostor pro jakékoliv svévolné omezení čehokoliv.

[20] Spíše za spekulace považuje stěžovatel argumentaci odpůrce (kterou přejal rovněž soud), že pivní kola tvoří překážku provozu a jedná se o pomalu jedoucí vozidlo vytvářející zácpy, neschopné včasného opuštění křižovatky. Zmiňovaný znalecký posudek tato tvrzení vyvrací.

#### **IV. Vyjádření odpůrce a navrhovatelů b) až d)**

[21] Odpůrce ve svém vyjádření uvedl, že kasační stížnost je nepřipustná dle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., jelikož stěžovatel nenamítá, že by se městský soud v napadeném rozsudku odchyloval od závazného názoru zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu, a zároveň namítá takové vady opatření obecné povahy, které již kasační soud přezkoumal. Kasační stížnost je rovněž nedůvodná; rozsudek městského soudu je plně v souladu se všemi podmínkami předpokládanými právním řádem. Odpůrce proto navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

[22] Kasační soud ve zrušujícím rozsudku č. j. 1 As 231/2020-58 jednoznačně uvedl, že opatření obecné povahy splňuje první čtyři kroky algoritmu přezkumu; bylo tak na městském soudu, aby se vypořádal s pátým krokem, tj. naplněním hlediska proporcionality. Odpůrce se přitom plně ztotožňuje s vypořádáním tohoto kroku městským soudem v nyní napadeném rozsudku. Stěžovatel pouze obecně polemizuje se závěry městského soudu, aniž by jeho polemika, hojně vztahena k opatřením vydávaným v souvislosti s pandemií COVID-19, byla relevantní k právě projednávané věci.

[23] V souvislosti se stěžovatelem odkazovaným znaleckým posudkem odpůrce poznamenal, že mu není známo, co přesně jím stěžovatel zamýšlel prokázat, pokud hlavním důvodem pro vydání napadeného opatření obecné povahy bylo zajištění bezpečnosti a plynulosti dopravy. Znalecký posudek přitom potvrdil malou rychlost pivního kola, resp. že není schopno ani v delší dráze dosáhnout ani přiblížit se doporučené rychlosti v centru města (tj. 30 km/h), nadto v případě vyklizení křižovatek je rychlost výrazně snížena, což ohrožuje ostatní účastníky dopravního provozu. Stěžovatel sice na jedné straně předkládá znalecký posudek, v němž je prokázána velmi nízká rychlost tzv. pivního kola (cca 7 km/h), na druhou stranu sděluje, že pivní kola nepředstavují žádnou překážku provozu a nejedná se o pomalu jedoucí vozidlo. Odpůrce navíc upozorňuje, že stěžovatel mohl a měl odkazovaný znalecký posudek předložit již v řízení o vydání opatření obecné povahy, nikoliv až v řízení u kasačního soudu; i tak ovšem jeho závěry podporují úpravu provozu stanovenou v napadeném opatření.

[24] Odpůrce se dále neztotožnil s názorem stěžovatele, že by existence správního aktu (usnesení Městské části Praha 1) měla v projednávané věci relevantní význam, jelikož toto rozhodnutí míří a chrání v zásadě jiný veřejný zájem, a to ohrožení života nebo zdraví jiné osoby nebo poškození majetku. Hlavním důvodem pro přijetí napadeného opatření obecné povahy přitom bylo zajištění plynulosti a bezpečnosti dopravního provozu.

[25] Stěžovateli nelze přisvědčit ani v tom, že by plošný zákaz nějaké činnosti na silnici byla nepřipustná. Zákonná úprava totiž počítá s tím, že některé pozemní komunikace není možné využívat dopravními prostředky, jež nedosahují minimální provozní rychlosti (např. je dán plošný

zákaz účasti cyklistů na dálnici). V posuzované věci jde právě o případ, kdy z důvodu rozměrů a rychlosti pívních kol, dochází k ohrožení plynulosti a bezpečnosti dopravy a jsou zde dány důvody pro zakotvení plošného zákazu.

[26] Navrhovatelé b) až d) se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

## V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[27] 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.).

[28] Kasační stížnost není důvodná.

[29] Na úvod soud poznamenává, že podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je kasační stížnost nepřijatelná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem. Opakovaná kasační stížnost je přípustná pouze tehdy, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu, a v případech, kdy kasační soud zrušil rozhodnutí soudu pro procesní pochybení, nedostatečně zjištěný skutkový stav, anebo nepřezkoumatelnost (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 - 165, č. 2365/2011 Sb. NSS).

[30] Je tomu tak proto, „aby se Nejvyšší správní soud nemusel znovu zabývat věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor na výklad hmotného práva závazný pro nižší soud vyslovil, a to v situaci, kdy se nižší soud tímto právním názorem řídit“ (viz nález ÚS ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05). Vysloveným právním názorem je tudíž vázán nejen krajský soud, ale také sám Nejvyšší správní soud (usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007 - 56, č. 1723/2008 Sb. NSS). Vzhledem k tomu není podstatné, zda v předchozím řízení o kasační stížnosti vystupoval na straně stěžovatele stejný účastník (viz usnesení ÚS ze dne 4. 3. 2014, sp. zn. II. ÚS 2240/13).

[31] Tato vázanost právním názorem je prolomena v případě změny skutkových zjištění či právních poměrů nebo dojde-li k podstatné změně judikatury, a to na úrovni, kterou by byl krajský soud i každý senát Nejvyššího správního soudu povinen respektovat v novém rozhodnutí. Takový případ nastane např. tehdy, uváží-li v mezidobí mezi prvním zrušujícím rozsudkem Nejvyššího správního soudu a jeho rozhodováním v téže věci o opětovné kasační stížnosti o rozhodné právní otázce jinak Ústavní soud, Evropský soud pro lidská práva, Evropský soudní dvůr, ale i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v řízení podle § 17 s. ř. s. nebo plénum či kolegium ve stanovisku přijatém podle § 19 s. ř. s. (viz usnesení rozšířeného senátu č. j. 9 Afs 59/2007-56).

[32] V nyní posuzované věci se Nejvyšší správní soud v předchozím zrušujícím rozsudku č. j. 1 As 231/2020-58 již podrobně zabýval nyní stěžovatelem znovu namítanou otázkou procesního pochybení při vydávání opatření obecné povahy, konkrétně tím, že návrh napadeného opatření nebyl zveřejněn na úředních deskách všech dotčených městských částí hl. m. Prahy (viz body [33] až [36] předchozího rozsudku NSS). Městský soud přitom zcela shodně s jeho závěrem uzavřel, že ze správního spisu vyplynulo, že návrh nebyl publikován toliko na úřední desce městské části Prahy 4, přičemž tato skutečnost neměla vliv na zákonnost napadeného opatření, neboť navrhovatelé ani nespécifikovali, jak se tato skutečnost mohla dotknout jejich subjektivních práv. Tato kasační námitka je tedy dle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. nepřijatelná, protože zde neexistuje

žádný důvod, proč by se měl Nejvyšší správní soud od svého původního právního názoru odchýlit (viz bod [31] výše). Pro úplnost však lze uvést, že v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je na navrhovateli, aby tvrdil, jak se vydání opatření, resp. proces jeho vydání předcházející, dotkl přímo jeho práv (viz § 101a odst. 1 s. ř. s.). Navrhovatel tak nemůže v řízení vystupovat jako obhájce cizích práv, či podávat žalobu ve veřejném zájmu. V kontextu posuzované věci tak nemůže úspěšně tvrdit, že nezveřejnění návrhu opatření obecné povahy na úřední desce jedné z městských částí hl. m. Prahy se teoreticky mohlo dotknout práv jiných subjektů.

[33] Stejně tak je za nepřipustnou nutno považovat námitku vztahující se ke čtvrtému kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, a tedy jeho souladu se zákonem. Stěžovatel konkrétně trvá na svém názoru, že napadené opatření je nepřezkoumatelné z důvodu nedostatečnosti jeho odůvodnění. I této otázce se Nejvyšší správní soud ve svém předchozím rozsudku věnoval (viz body [37] až [49]) a dospěl k závěru, že napadené opatření kritéria přezkoumatelnosti splňuje. Vysloveným právním názorem je nyní striktně vázán.

[34] Pro úplnost soud odkazuje na bod [48] svého předchozího rozsudku, v němž zdůraznil, že argumentace vhodností, kulturností či estetičností daného dopravního prostředku (pivního kola) nemůže sama o sobě obstát jako důvod pro vydání místní úpravy provozu na pozemních komunikacích. Odpůrce nicméně tyto důvody uvedl spíše nad rámec, až na závěr odůvodnění napadeného opatření obecné povahy, které bylo jinak založeno primárně na relevantních důvodech pro přijetí opatření dle § 77 odst. 5 a 78 odst. 2 zákona o silničním provozu. Nejvyšší správní soud vysvětlil, že odpůrce v opatření poměrně podrobně popsal důvody přijetí úpravy provozu, které spočívaly v ochraně bezpečnosti a plynulosti dopravního provozu (viz podrobněji bod [45] předcházejícího rozsudku NSS). Tyto důvody přitom nebylo nutno jakkoliv dokládat, neboť vycházely zejména z technických vlastností pivního kola – z jeho šířky a pomalé rychlosti, o nichž nebylo sporu. Kasační soud tedy již v předchozím zrušujícím rozsudku odmítl argumentaci původního rozsudku městského soudu, podle něhož bylo opatření nedostatečně odůvodněné a nijak nepodložené.

[35] Nejvyšší správní soud se tak nyní již otázkou přezkoumatelnosti napadeného opatření nemůže opakovaně zabývat, a proto ani není na místě, aby v této souvislosti prováděl stěžovatelem navrhované důkazy usnesením Úřadu MČ Praha 1 v přestupkovém řízení a znaleckým posudkem Ing. Pavla Svatoně. Stěžovatel nadto ani konkrétně netvrdí, že by tyto důkazy relevantně zpochybnilly technické parametry pivního kola a jeho malou rychlost (ve srovnání s doporučenou rychlostí motorových vozidel v centru města, jež je 30 km/h), které byly pro odůvodnění zákazu vjezdu pivních kol do stanovených městských částí hl. m. Prahy rozhodující. Vázanost kasačního soudu svým právním názorem vyjádřeným v předchozím zrušujícím rozsudku nemůže nijak zvrátit ani odkaz stěžovatele na aktuální rozhodovací praxi týkající se přezkumu opatření vydávaných v souvislosti s pandemií COVID-19.

[36] Jedinou přípustnou kasační argumentací je tak polemika stěžovatele se závěry městského soudu týkajícími se posledního kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, tj. přezkumu obsahu vydaného opatření z hlediska jeho proporcionality. Touto námitkou se totiž Nejvyšší správní soud ve svém předchozím zrušujícím rozsudku nezabýval, neboť ji v původním rozsudku neřešil ani městský soud, který nejprve zhodnotil napadené opatření jako nepřezkoumatelné, a proto již nepovažoval za předmětné zabývat se jeho proporcionalitou.

[37] V nyní napadeném rozsudku se městský soud otázky proporcionality napadeného opatření podrobně věnoval v intencích rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS, tedy posuzoval proporcionalitu opatření v tzv. širším



a užším smyslu (viz body [84] až [93]). Kasační soud se s jeho hodnocením ztotožňuje; námitky stěžovatele směřující proti této části odůvodnění rozsudku nepovažuje za důvodné.

[38] Nejvyšší správní soud připomíná (obdobně jako to učinil i městský soud v napadeném rozsudku), že pokud odpůrce přijaté opatření (v posuzované věci zákaz vjezdu pivních kol do stanovených městských částí hl. m. Prahy) dostatečně odůvodní, resp. vyjádří se k přiměřenosti přijatého omezení práv, měl by být soud při přezkumu jeho úvah spíše zdrženlivý. Úkolem soudu je totiž bránit jednotlivce před zjevnými excesy a nedodržením zákonných mantinelů, a nikoliv hledat nejvhodnější možné řešení dané regulace (viz např. rozsudek NSS ze dne 21. 11. 2018, č. j. 2 As 81/2016-157). Jak již soud uvedl výše, v posuzované věci bylo přijetí opatření dostatečně odůvodněno; kasační soud nadto považuje důvody odpůrce pro přijetí zákazu vjezdu pivních kol do stanovených městských částí hl. m. Prahy za logické a zcela legitimní.

[39] Soud se tedy neztotožňuje s tvrzením stěžovatele, že je napadené opatření z hlediska rozsahu regulace excesivní a nepřiměřené. Ke stěžovatelově poznámce, že uvedené lze doložit jednáním městských částí hl. m. Prahy po vydání původního zrušujícího rozsudku městského soudu, kasační soud nejprve připomíná, že pravomoc a působnost vydat napadené opatření má odpůrce – tj. Magistrát hl. m. Prahy, a nikoliv orgány jednotlivých městských částí. Navíc šlo o jejich reakci na původní pravomocný rozsudek městského soudu, jehož závěry byly (i z důvodu nepřiznání odkladného účinku kasační stížnosti odpůrce) závazné pro účastníky řízení až do vydání zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu. Je tedy logické, že městské části v intencích závěrů zrušujícího rozsudku městského soudu jednaly o zmírnění pravidel vjezdu pivních kol na své území. Městský soud zároveň správně poznamenal, že soud je povinen zkoumat přiměřenost opatření na základě skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Následné vyjednávání o jiné formě regulace provozu pivních kol v návaznosti na zrušující rozsudek městského soudu tak nemůže být součástí úvah soudu o zákonnosti napadeného opatření. Stěžovateli proto nelze přisvědčit, že by informace o jednání městských částí jednoznačně prokazovaly nepřiměřenost opatření, ani že by byl napadený rozsudek v hodnocení této otázky nepřezkoumatelný.

[40] Dále stěžovatel vyvrací argumenty o možné opilosti cestujících, kterou považuje pouze za dojem odpůrce. V této souvislosti soud připomíná, že odpůrce zdůvodnil zákaz vjezdu pivních kol zejména narušením plynulosti a bezpečnosti provozu, přičemž možnou opilost cestujících na pivním kole uvedl spíše jako podpůrný argument. Rizikovitost a hluchost chování posádek ovlivněných alkoholem (nikoliv přímo „opilost“ posádky) navíc zcela jistě nelze při provozu pivních kol vyloučit, a je tak nepochybně možno je považovat za jeden z relevantních důvodů pro stanovení zákazu pivních kol. Uvedené riziko by stěží mohly vyvrátit poznatky uvedené ve stěžovatelem odkazovaném znaleckém posudku, neboť chování konkrétní posádky pivního kola není možno dopředu předjímat. K odůvodněnosti tohoto argumentu nebylo ani nutno přikládat statistiku možných škod či ohrožení provozu užíváním pivních kol, jak se stěžovatel dožadoval. Stěžovatel dále nijak nevysvětlil, z čeho vyvozuje, že by plošný zákaz určité činnosti na silnici dle § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu byl nepřípustný. Pokud je takový zákaz stanovený pomocí dopravního značení racionální a opodstatněný legitimním důvodem (viz § 78 odst. 2 uvedeného zákona – pokud to nezbytně vyžaduje bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích nebo jiný důležitý zájem, srov. rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008 - 100, č. 1794/2009 Sb. NSS), lze určitou činnost na pozemní komunikaci zcela zakázat.

[41] Soud rovněž považuje za nepatřičné srovnání regulace provozu pivních kol a elektrických koloběžek Lime, na které stěžovatel upozorňuje. Již ze samotné povahy obou uvedených

dopravních prostředků je zřejmé, že elektrická koloběžka (i s ohledem na svou velikost) nepředstavuje srovnatelné riziko zejména pro plynulost provozu v centru hl. města Prahy. Stejně tak je nepřipadné stěžovatelovo tvrzení, že by odpůrce stejným (svévolným) způsobem mohl zakázat provoz SUV či velkých terénních automobilů. Na rozdíl od takového zákazu je regulace provozu pivních kol legitimně odůvodněna, a to jejich malou rychlostí a s ní spojenou obtížností předjíždění v úzkých ulicích historického centra Prahy, tvorbou nežádoucích dopravních kongescí či problémy při vyklízení světelně řízených křižovatek. Zároveň pohyb jiných dopravních prostředků není závislý na posádce, která může být do určité míry ovlivněna požitým alkoholem (byť si je soud samozřejmě vědom vnitřních pravidel provozovatelů pivních kol i toho, že pivní kolo ovládá řidič, který alkohol nepožívá), což rovněž může mít vliv na rychlost pohybu tohoto dopravního prostředku. Nejvyšší správní soud tedy argumentaci stěžovatele spočívající v diskriminačním jednání odpůrce nepovažuje za důvodnou.

[42] Pouze okrajově stěžovatel brojí proti stěžejní argumentaci odpůrce ve prospěch zákazu vjezdu pivních kol do stanovených městských částí hl. m. Prahy, a tedy že pivní kola tvoří překážku provozu a jedná se o pomalu jedoucí vozidlo vytvářející zácpy, neschopné včasného opuštění křižovatky. Stěžovatel toliko obecně namítl, že tyto skutečnosti vyvrací jím předložený znalecký posudek.

[43] V souvislosti se stěžovatelem odkazovaným znaleckým posudkem Nejvyšší správní soud upozorňuje, že jej stěžovatel mohl předložit již v řízení před městským soudem, který by se pak mohl případně s jeho obsahem relevantně vypořádat. Kasační soud již považoval provedení tohoto důkazu v řízení o kasační stížnosti za nadbytečné. Stěžovatel ostatně ani nespécifikoval, že by z tohoto posudku jakkoliv vyplývalo, že pivní kola jsou ve skutečnosti schopna dosáhnout doporučené rychlosti 30 km/h v centru města, a že by tedy nenarušovala plynulost a bezpečnost provozu.

## VI. Závěr a náklady řízení

[44] S ohledem na vše výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[45] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v řízení neuspěl, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení.

[46] Odpůrce byl v řízení úspěšný, Nejvyšší správní soud nicméně dospěl k závěru, že mu žádné odůvodněné náklady v řízení o kasační stížnosti nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly. V této souvislosti soud odkazuje na závěry rozšířeného senátu uvedené v usnesení ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS, v bodě 29: „Žalované správní orgány [...] mají právo na náhradu účelně vynaložených nákladů přesahujících jejich běžnou úřední činnost. Příkladem může být řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (např. územního plánu) vydaného malou obcí, která nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení složitějšího soudního řízení. Odbornou agendu spojenou s pořizováním územního plánu zákon svěřuje pořizovateli [srov. § 2 odst. 2 písm. a) stavebního zákona z roku 2006], který však za vydaný územní plán nenese odpovědnost, neboť odpůrcem v řízení před soudem je obec, jejíž zastupitelstvo opatření obecné povahy vydalo (§ 101a odst. 3 s. ř. s.). V takové situaci nelze náklady vynaložené v řízení před soudem považovat za součást běžné úřední činnosti odpůrce a ten má právo na jejich náhradu v plné výši (§ 60 odst. 1 s. ř. s.).“ Rozšířený senát tak naznačil situaci, za které je třeba náklady na zastoupení advokátem považovat za náklady přesahující běžnou úřední činnost. V nyní posuzované věci je odpůrcem Magistrát hl. m. Prahy, který zcela jistě disponuje dostatečným odborným aparátem k hájení svých zájmů před soudem, a to i v řízení o mimořádném opravném prostředku (kasační stížnosti). Náklady na zastoupení odpůrce advokátem proto soud nepovažuje za odůvodněné.

[47] Navrhovatelům b) a c) v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly, proto jim soud jejich náhradu nepřiznal.

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

V Brně dne 20. července 2021

JUDr. Lenka Kaniová  
předsedkyně senátu