



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň Mgr. Jany Jurečkové a Mgr. Andrey Veselé ve věci

navrhovatelů:

1. **Beer Bike Prague s.r.o.**, IČO: 05764157
se sídlem Štichova 596/10, 149 00 Praha 4
2. **INVESTER GROUP HOLDING s.r.o.**, IČO: 06098282
se sídlem Za Hládkovem 680/12, 169 00 Praha 6
3. **Discover Prague Tours s.r.o.**, IČO: 24259217
se sídlem Korunní 588/4, 120 00 Praha 2
4. **Stag Adventures s.r.o.**, IČO: 05705983
se sídlem Na Petřínách 1247/85, 162 00 Praha 6
5. **Gwern s.r.o.**, IČO: 03515087
se sídlem Benická 519, 251 01 Nupaky

společně zastoupeni:

Mgr. Pavlem Říčkou, advokátem
se sídlem Litevská 1174/8, 142 00 Praha 10
kor. adresa Türkova 2319/5b, 149 00 Praha 4

odpůrce:

Hlavní město Praha, Magistrát hl. m. Prahy

Shodu s prvopisem potvrzuje XX

se sídlem Mariánské náměstí 2, 110 01 Praha 1

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy ze dne 27. 11. 2019, č. j. MHMP-2383583/2019/O4/Kf,

t a k t o :

- I. Opatření obecné povahy ze dne 27. 11. 2019, č. j. MHMP-2383583/2019/O4/Kf, se ruší s účinností ke dni právní moci rozsudku.
- II. Návrh navrhovatele č. 5 na zrušení opatření obecné povahy ze dne 27. 11. 2019, č. j. MHMP-2383583/2019/O4/Kf, se odmítá.
- III. Odpůrce je povinen do 30 dnů od právní moci rozsudku uhradit navrhovateli č. 1 náklady řízení ve výši 13.582,- Kč, navrhovateli č. 2 náklady řízení ve výši 13.582,- Kč, navrhovateli č. 3 náklady řízení ve výši 13.582,- Kč a navrhovateli č. 4 náklady řízení ve výši 13.582,- Kč, a to k rukám jejich společného právního zástupce.
- IV. Navrhovatel č. 5 nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- V. Po právní moci tohoto rozsudku bude navrhovateli č. 5 z účtu Městského soudu v Praze vrácen soudní poplatek ve výši 5000 Kč zaplacený z podaného návrhu.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu a řízení před správním orgánem

1. Navrhovatelé se podaným návrhem domáhají zrušení opatření obecné povahy vydaného odpůrcem ze dne 27. 11. 2019, č. j. MHMP-2383583/2019/O4/Kf (dále jen „**napadené opatření**“). Napadeným opatřením, stručně vyjádřeno, odpůrce vymezil území v rámci městských částí Praha 1, Praha 2, Praha 4, Praha 5, Praha 6, Praha 7, Praha 8 a Praha 10 (dále jen „**dotčené městské části**“), kam je zakázán vjezd a kde je zakázáno provozování tzv. beerbiků (pivních kol). Napadené opatření pak v praxi má být realizováno pomocí zákazových svislých dopravních značek umístěných po obvodu vymezeného území. Konkrétní specifikace je uvedena v rámci napadeného opatření a jeho příloh.
2. 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 změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o silničním provozu**“) a vyhlášky č. 294/2015 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.
3. Navrhovatelé podaným návrhem požadují zrušení napadeného opatření zejména z důvodu zásahu do jejich podnikatelské činnosti, přičemž dále namítají jak vady procesního

charakteru, tak věcné důvody, jimiž bylo odůvodněno přijetí napadeného opatření ze strany odpůrce.

4. Městský soud nejprve stručně shrnuje průběh řízení před správním orgánem vedoucím k vydání napadeného opatření.
5. Dne 30. 4. 2019 zahájil odbor dopravních agend Magistrátu hl. m. Prahy (od 1. 5. 2019 odbor pozemních komunikací a drah) řízení o návrhu opatření obecné povahy pro stanovení místní úpravy provozu umístěním příslušného dopravního značení na pozemních komunikacích v Praze 1, Praze 2, Praze 4, Praze 5, Praze 6, Praze 7, Praze 8 a Praze 10 z důvodu vymezení zóny zákazu vjezdu a provozování pивních kol tzv. „beerbike“ v hl. m. Praze. Učinil tak na základě doručené žádosti ze dne 26. 4. 2019 společnosti Technická správa komunikací hl. m. Prahy, a.s. (dále jen „TSK“), doplněné o aktualizované podklady dne 4. 6. 2019.
6. Oznámení o návrhu opatření obecné povahy pro stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích s výzvou k uplatnění připomínek nebo námitek, č. j. MHMP-1077997/2019/O4/Kj, ze dne 5. 6. 2019 bylo vyvěšeno na úřední desce Magistrátu hl. m. Prahy ve dnech 7. 6. 2019 až 22. 7. 2019. Zároveň bylo na vědomí doručeno dotčeným městským částem a Policii ČR, Krajskému ředitelství policie hl. m. Prahy, Odboru služby dopravní policie.
7. Návrh napadeného opatření byl projednán se zástupci dotčených městských částí na jednání svolaném odpůrcem dne 13. 6. 2019. Na jednání vyslovili téměř všichni zástupci dotčených městských částí souhlas se záměrem napadeného opatření, přičemž někteří z nich uvedli některé dílčí připomínky k možnému zapracování. Zástupce městské části Praha 4 s návrhem napadeného opatření nesouhlasil z důvodu nadbytečnosti.
8. Zástupci dotčených městských částí byli také požádáni o vyvěšení návrhu napadeného opatření na jejich úředních deskách. Z e-mailových odpovědí založených ve správním spisu odpůrce vyplývá, že dotčené městské části reagovaly na tuto výzvu následovně – Praha 1 (vyvěšeno 7. 6. 2019); Praha 2 (vyvěšeno 14. 6. 2019); Praha 4 (nevyvěšila z důvodu nesouhlasu); Praha 5 (vyvěšeno 14. 6. 2019); Praha 6 (vyvěšeno 7. 6. 2019); Praha 7 (vyvěšeno 14. 6. 2019); Praha 8 (vyvěšeno 14. 6. 2019); Praha 10 (vyvěšeno 7. 6. 2019).
9. Návrh napadeného opatření pak byl odsouhlasen dotčeným orgánem Policie ČR, Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy, Odboru služby dopravní policie, přípisem ze dne 18. 6. 2019, č. j. KRPA-225323-1/ČJ-2019-0000DŽ.
10. K návrhu napadeného opatření v zákonem dané lhůtě podaly námitky a připomínky společnosti Beer Bike Prague s.r.o. (doručeno dne 3. 7. 2019), Gwern s.r.o. (doručeno dne 3. 7. 2019), INVESTER GROUP HOLDING s.r.o. (doručeno dne 2. 7. 2019) a dále městské části Praha 2, Praha 5, Praha 6, Praha 7 a Praha 8.
11. Společnost Gwern s.r.o. vznesla mimo jiné také námitku tzv. systémové podjatosti, která mířila proti vydávajícímu správnímu orgánu jako celku, a to z důvodu údajné politizace a medializace zákazu beerbiků. Odpůrce námitku postoupil Ministerstvu dopravy. Ministerstvo dopravy vyhodnotilo námitku systémové podjatosti jako irelevantní, když námitka podjatosti musí směřovat vůči konkrétní osobě (osobám) úředníka na základě konkrétních a přezkoumatelných okolností, což v tomto případě nečiní. Ministerstvo dopravy dále vyslovilo názor, že v souladu s § 119a zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hl. m. Praze“), měla bý

námítka podjatosti nejprve vyřízena nejvýše postavenou úřední osobou Magistrátu hl. m. Prahy, aby učinila potřebná opatření. Současně Ministerstvo upozornilo, že odpůrce měl vyzvat společnost Gwern s.r.o. k doplnění podání ve smyslu § 37 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“). Závěrem Ministerstvo dopravy uvedlo, že odpůrce měl na podání reagovat odmítnutím s vysvětlením důvodů. Nad rámec daného pak Ministerstvo dopravy upozornilo, že dle jeho výkladu § 77 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu a obecně závazné vyhlášky č. 55/2000 Sb. hl. m. Prahy, kterou se vydává Statut hlavního města Prahy, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**Statut**“), není odpůrce věcně příslušný k vydání napadeného opatření, neboť místní úpravu provozu mají stanovovat městské části na svém území samostatně.

12. Napadené opatření pak bylo vyvěšeno na úřední desce odpůrce v období od 11. 12. 2019 do 26. 12. 2019.

II.

Obsah návrhu a vyjádření odpůrce

13. Navrhovatelé doručili návrh na zrušení napadeného opatření Městskému soudu v Praze (dále jen „**městský soud**“) dne 26. 2. 2020.
14. Navrhovatelé své námítky formulovali strukturovaně ve smyslu tzv. pětikrokového algoritmu, který je v judikatuře správních soudů ustáleně používán pro přezkum všech opatření obecné povahy (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, Sb. NSS 740/2006). Tohoto rozdělení se pro přehlednost drží i městský soud při shrnutí námitek navrhovatelů.
15. Stručně řečeno, spočívá uvedený algoritmus v následujících krocích. Zaprvé, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; zadruhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání ultra vires); zatřetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; začtvrté, v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium); zapáté, v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.
16. Ve vztahu k prvnímu a druhému kroku přezkumu navrhovatelé uvádí, že odpůrce vydal napadené opatření v rozporu se svou právními předpisy vymezenou pravomocí a působností, což má dle jeho názoru zakládat nicotnost napadeného opatření. Dovojuje tak z rozdělení této agendy vykonávané v přenesené působnosti mezi Magistrát hl. m. Prahy a úřady pražských městských částí.
17. Dle Statutu (hl. m. Prahy), v aktuálním znění, jsou vymezeny pravomoci městských částí při výkonu přenesené působnosti dle zákona o silničním provozu (v příloze č. 4 Statutu). Dle položky 388 přílohy č. 4 (ve znění Statutu ke dni 1. 12. 2019) městským částem přísluší mimo jiné stanovování místní a přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích na silnici III. třídy, kromě rychlostní silnice, a na místní komunikaci II., III. a IV. třídy a užití zařízení pro provozní informace na silnici III. třídy, kromě rychlostní silnice, a na místní komunikaci II., III. a IV. třídy. V daném rozsahu se pak navrhovatelé domnívají, že ze strany odpůrce došlo k překročení jeho pravomoci a působnosti, když mají za to, že dle

Statutu vymezených pravomocí měly o přijetí napadeného opatření (resp. o jeho obsahu) rozhodovat úřady dotčených městských částí coby příslušné silniční správní úřady.

18. Navrhovatelé dále uvádí, že tento závěr je pak možné podpořit i ve správním spise se nacházejícím přípisem Ministerstva dopravy ze dne 26. 7. 2019, které konstatuje, že odpůrce není příslušný pro vydání napadeného opatření, když o tomto mají rozhodnout dotčené městské části.
19. Ke třetímu kroku přezkumného testu navrhovatelé uvádí, že v průběhu řízení vedeného odpůrcem došlo k nezákonnému postupu, když odpůrce nesprávně vypořádal podmínku podjatosti podanou jedním z navrhovatelů – společností Gwern s.r.o. Ta vznesla námitku systémové podjatosti správního orgánu v rámci svého vyjádření ze dne 3. 7. 2019 v řízení před odpůrcem. Podstatné pak je, že tato námitka nebyla nikdy vypořádána formálním rozhodnutím tak, jak musí být zásadně a vždy rozhodnuta námitka podjatosti. Správní orgán tak v rozporu s ustálenou judikaturou vypořádal vnesenou námitku podjatosti tak, že ji zahrnul do připomínek, když se v odůvodnění napadeného opatření s touto námitkou vypořádal nikoliv formálně správným rozhodnutím, ale způsobem, který odporuje judikatuře i právní úpravě. Ohledně vznesené námitky podjatosti se pak vyjadřovalo ve výše zmíněném přípise i Ministerstvo dopravy, kterému odpůrce námitku podjatosti postoupil.
20. Takovýto postup považují navrhovatelé za zcela vadný. O námitce podjatosti nemohl rozhodnout příslušný úředník. V daném směru je konstatováno, že námitka podjatosti není údajně dostatečně určitá. V daném směru si pak měl úředník případnou námitku vyjasnit, k této měl vyzvat navrhovatele Gwern s.r.o. k případnému doplnění a následně dle doplnění postupovat. Pokud však již vynechal správní orgán tuto fázi, měl věc postoupit, a to i v souladu s instrukcí ministerstva dopravy tajemníkovi úřadu, případně další osobě, s ohledem na vyjasnění námitky podjatosti tak, aby o ní bylo řádně rozhodnuto, což se nestalo. Dle navrhovatelů tento postup zatížil řízení již nezhojitelnou vadou, která způsobuje nicotnost vydaného opatření.
21. Za další procesní vadu považují navrhovatelé postup odpůrce, kdy dle jejich názoru nebylo řádně zahájeno řízení o vydání opatření obecné povahy dle § 172 správního řádu, podle něhož návrh opatření obecné povahy s odůvodněním doručuje správní orgán po jeho projednání s dotčenými orgány veřejnou vyhláškou, kterou vyvěsí na své úřední desce a úředních deskách obecních úřadů obcí, jejichž správních obvodů se má zamýšlené opatření obecné povahy týkat. Současně vyzve správní orgán dotčené osoby, aby k návrhu tohoto opatření podávaly své připomínky nebo námitky. Tento postup odpůrce nedodržel, když návrh napadeného opatření (společně s výzvou k podání připomínek a námitek) uveřejnil pouze na své úřední desce v období od 7. 6. 2019 do 22. 7. 2019.
22. Takovýto postup pak opět zatěžuje celé řízení závažnou vadou, když řízení o vydání napadeného opatření nebylo řádně zahájeno zveřejněním oznámení na úředních deskách příslušných obcí s rozšířenou působností, které byly pravomocné a příslušné k vydání. Tímto postupem pak je řetězeno další pochybení odpůrce, které protiprávně omezuje práva možných účastníků tím, že jim znemožnilo vznést námitky.
23. Navrhovatelé dále namítají, že samotná vyhláška o zahájení správního řízení pak neobsahuje řádné odůvodnění návrhu na zahájení, kde chybí základní body, jako je důvodnost a podklady pro vydání rozhodnutí. Oznámení o zahájení toliko zcela nepokrytě opisuje návrh TSK, což svědčí i o tom, že příslušný správní orgán v daném směru je spíše

prodlouženou rukou TSK, než řádný správní orgán, který by se řídil a dodržoval by závazné postupy správního řízení. Tento rys je pak viditelný i v samotném rozhodnutí, kdy správní orgán v podstatě bez dalšího opsal text návrhu TSK a nic neměnil, nepídil se po tom, co je či není podstatné pro rozhodnutí, a bez relevantních podkladů ve spise rozhodl. Takovýto postup pak nahrává i tomu, že lze pochybovat o nestrannosti správního orgánu, což mělo být řešeno v bodu vznesené námitky podjatosti, o které však správní orgán vůbec nerozhodnul.

24. Ohledně čtvrtého kroku přezkumu napadeného opatření navrhovatelé namítají, že v napadeném opatření odpůrce mimo jiné odůvodňuje své rozhodnutí estetikou, vhodností turistické atrakce, hodnotí provoz z hlediska, zda se jedná o provoz, který se někomu, městským částem, magistrátu či TSK líbí, či nelíbí, a zda se jedná čistě o turistickou atrakci či se jedná o provoz, který je zásadní pro běh Prahy. Takovéto rozhodnutí, které má mimo jiné i tyto motivy a důvody, tak zcela jednoznačně porušuje hmotné právo z hlediska přípustnosti omezení obecného užívání komunikace. V daném směru je zcela nepřipustné, že odpůrce bez relevantních podkladů, na základě pocitů, že se někomu něco líbí či nelíbí, rozhodne o tom, že předmětný provoz omezí, protože se mu „nelíbí“.
25. Dále pak navrhovatelé rozporují jednotlivé argumenty a odůvodnění odpůrce uvedené v napadeném odůvodnění, zejména v rámci vypořádávání námitek. Soud nepovažuje za účelné je v této části opakovat, neboť se k nim dále vyjadřuje níže v rámci posouzení podaného návrhu.
26. K pátému, poslednímu bodu přezkumného algoritmu navrhovatelé uvádí, že § 57 až 60a zákona o silničním provozu upravuje pohyb cyklistů v rámci provozu. Výjimkou z této úpravy, která musí být ze své povahy odůvodněna, je pak stanovena důvodem bezpečnosti a ochrany zdraví a života. Tato výjimka z pravidla pak musí být odůvodněna, musí sloužit ke zvýšení bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích a musí zde být proporcionalita omezení obecného užívání za účelem dosažení bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích, když tento důvod musí být doložen a odůvodněn. V předmětném řízení však tyto skutečnosti nebyly vůbec ani tvrzeny, ani dokládány, kromě obecného tvrzení o tom, že provoz způsobuje ohrožení. U beerbiků nejsou nijak doloženy statistiky, že by docházelo k nehodám, reálným škodám na zdraví, životě či majetku, či jakýmkoliv dalším ohrožujícím situacím, které by odůvodňovaly omezení obecného užívání komunikace. Zároveň pak jsou v rozhodnutí uvedeny obecné deklarace, když každé jednotlivé omezení a úprava obecného užívání by mělo být konkrétně odůvodněno. Neodůvodnění pak zakládá hrozbu svévole a nepřezkoumatelnosti rozhodnutí z důvodu neuvedení odůvodnění. Pokud by v rámci zmocnění byl silniční správní úřad oprávněn vymezit celé zóny bez beerbiků, pak by odůvodnění jednotlivé úpravy mohlo být nahrazeno toliko odůvodněním vytýčení zóny. Ohledně cyklistů však neexistuje jakékoliv zmocnění úřadu omezit obecné užívání vymezením zóny, tj. mělo by se celé rozhodnutí zkoumat po jednotlivých regulacích ulic, či souvislých ulic, které na sebe navazují. Nic z toho však není v daném případě provedeno. Tj. není ani možné posoudit, zda je zde dána proporcionalita. V rámci svého rozhodování silniční správní úřad nijak neuvažoval o alternativě dosažení přiměřených výsledků za užití proporcionálních omezení. Není ani vymezeno konkrétně, v jakých ulicích a oblastech je případné omezení důvodné, tj. celé rozhodnutí pak postrádá *a priori* odůvodnění, které by bylo přezkoumatelné z obecného hlediska, pak i z hlediska důvodu omezení a cílů, které mají být omezením obecného užívání dosaženo, tj. v daném směru není možné přezkoumat proporcionalitu, pakliže není

zřejmé, co konkrétně, jaké nebezpečí a kde je regulováno, a tedy zda za dané situace není možné přijmout jiné, vhodnější, méně agresivní opatření, které bude proporcionálnější než přijaté opatření. Není možné akceptovat rozhodnutí na základě sympatií, či osobních preferencí úředníka, či politické poptávky, takovýto postup je v rozporu se zásadami správního řízení a příslušnou právní úpravou.

27. V rámci testu proporcionality je možné namítat, že napadené opatření v podstatných aspektech, jak je uvedeno výše, diskriminuje jednu formu dopravy, která ano, je turistickou atrakcí, ale tato atrakce *a priori* splňuje podmínky chování na pozemních komunikacích, když opak nebyl nijak ve spisu doložen. Při stejném odůvodnění je možné zakázat koňské povozy, kterých je navíc více. Rozdíl je v tom, že koňské povozy jsou tradiční, což však není možné zohlednit v rámci odůvodnění vydání opatření obecné povahy.
28. Předmětné opatření je diskriminační, když není možné přehlédnout, že jiné, nebezpečnější formy dopravy – automobily, motocykly, motorová kola, bicykly, jsou více rozšířeny, jsou rychlejší, mají vyšší hybnost, tj. v intencích odůvodnění napadeného OOP, je pro bezpečnost provozu na pozemních komunikacích nedoložené a nedoložitelné, že předmětné rozhodnutí není diskriminační. Je paradoxem, že pomaleji se pohybující účastník dopravy je v daném případě označen jako nebezpečný svojí pomalostí, zatímco v jiných případech – např. zákaz osobních přepravníků, je naopak rychle se pohybující osobní přepravník – který se však pohybuje pomaleji, než jakou rychlost může dosáhnout beer bike, označen za příliš rychlý a tím pádem i nebezpečný. Takto zásadně odlišné, svévolné a nepřiměřené rozhodování, když se argumentace ohýbá podle toho, jaký má být cíl, je negací demokratického právního státu a spíše potvrzuje to, že napadené rozhodnutí je zcela toxické, jak procesně, tak i co se týče náležitostí odůvodnění, tak i jeho obsahu, nepřezkoumatelnosti a konečně pak i podjatosti správního orgánu.
29. Odpůrce na podaný návrh reagoval svým vyjádřením ze dne 26. 3. 2020, č. j. MHMP-465742/2020/O4/Kf. Odpůrce k námitkám uvedl pouze tolik, že se zabýval podanými námitkami a připomínkami a v souladu se správním řádem se s nimi vypořádal. Ze strany dotčených městských částí šlo o připomínky v zásadě technického charakteru a ze strany tří navrhovatelů, kteří podali námitky, šlo o obecný nesouhlas se záměrem zakázat vjezd pivních kol do vymezeného území z důvodu negativního dopadu tohoto záměru do podnikatelské činnosti těchto subjektů.
30. Z obsahu návrhu je zřejmé, že navrhovatelé se snaží všemi dostupnými prostředky hájit své vlastní podnikatelské zájmy s cílem zachování, resp. znovu umožnění provozu pivních kol v dotčeném území. Žalovaný naproti tomu hájí veřejný zájem spočívající v zajištění bezpečnosti účastníků silničního a pěšího provozu a zabránění omezování plynulosti provozu, přičemž tento důležitý veřejný zájem staví nad soukromé zájmy dotčených podnikatelských subjektů a finanční prospěch z jejich podnikatelské aktivity plynoucí.
31. Na základě shora uvedených skutečností odpůrce trvá na zachování napadeného opatření a vyjadřuje svůj nesouhlas s tím, aby jej městský soud zrušil.

III.

Posouzení návrhu

32. Podle § 101b odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), vycházel soud při přezkoumání napadeného opatření obecné

povahy ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání. Podle § 101d odst. 1 s. ř. s. je soud při rozhodování vázán rozsahem a důvody návrhu.

33. Po přezkoumání správního spisu a uvážení všech okolností případu městský soud dospěl k závěru, že návrh je důvodný.
34. Městský soud se v první řadě zabýval aktivní procesní legitimací navrhovatelů. Dle § 101a s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen. V žalobě všichni navrhovatelé společně tvrdí, že byli dotčeni na svých právech, neboť jsou vlastníky pivních kol a jejich provoz nabízí jako turistickou atrakci zejména v centru Prahy. V případě navrhovatelů č. 1 až 4 městský soud souhlasí, že jim svědčí aktivní procesní legitimace, když, jak zjistil z jejich webové prezentace, nabízí tuto službu jako součást svých podnikatelských aktivit. Napadeným opatřením jsou tedy navrhovatelé č. 1 až 4 nepochybně dotčeni na svém právu na svobodu podnikání a nepřímo též na svých majetkových právech (ušlý zisk z podnikání plynoucí). Městský soud se ale nemohl ztotožnit s tím, že by aktivní procesní legitimace náležela navrhovateli č. 5, společnosti Gwern s. r. o. Tato společnost provozuje minipivovar, přičemž svojí aktivní procesní legitimaci dovozuje ze skutečnosti, že značná část jeho produkce má odbyt coby pivo nabízené v rámci pivních kol. Městský soud souhlasí, že k určitému zásahu do práv navrhovatele č. 5 mohlo vydáním napadeného opatření dojít, nicméně zároveň je třeba mít na zřeteli, že aktivní procesní legitimace náleží subjektům, jejichž subjektivní práva byla zasažena zpravidla přímo, a nikoliv konsekventně, jako v případě navrhovatele č. 5. Navrhovatel č. 5 provozuje minipivovar, což znamená, že jeho produkci představuje pivo, což je zboží velmi generické a v případě „odstřižení“ jeho odběru existuje další řada možností, jak zajistit odběr jinde. Možnost dotčení obchodního vztahu veřejnoprávní regulací náleží k podnikatelskému riziku, přičemž interpretace společnosti Gwern s. r. o. by byla v očích městského soudu nepřipustně extenzivní. *Ad absurdum* by na základě stejné interpretace byli procesně aktivně legitimováni také další dodavatelé provozovatelů pivních kol (např. jiných druhů nápojů, občerstvení či náhradních dílů) anebo řidiči pivních kol, kteří v důsledku napadeného opatření přišli o výdělek. Z uvedeného důvodu neshledal městský soud u navrhovatele č. 5, společnosti Gwern s.r.o., aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s.
35. Městský soud dále přezkoumal napadené opatření obecné povahy v intencích algoritmu, který v minulosti vymezil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1Ao 1/2005-98, a vycházel z něho i ve své další judikatuře. Jak bylo uvedeno shora, tento algoritmus sestává z pěti na sebe navazujících kroků, z nichž první tři mají povahu formálního přezkumu napadeného opatření obecné povahy, zatímco zbylé dva již mají povahu materiální:
- a) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy;
 - b) přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti;
 - c) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (procesní postup správního orgánu při vydávání opatření obecné povahy);
 - d) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem – zde hmotným právem;

e) přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (přiměřenosti právní regulace).

a) Přezkum pravomoci odpůrce vydat napadené OOP; b) Zákonem vymezené meze působnosti odpůrce

36. Navrhovatelé v podané žalobě uvedené dva kroky algoritmu spojili a konstatovali, že v případě vydání napadeného opatření panuje pochybnost o tom, že je odpůrce nadán pravomocí a působností vydat opatření obecné povahy, které reguluje dopravu na území dotčených městských částí.
37. Městský soud shledal tuto námitku jako důvodnou.
38. Napadeným opatřením odpůrce vydal dle § 77 odst. 1 písm. c), § 77 odst. 5, § 78 a § 124 odst. 6 zákona o silničním provozu jedno opatření obecné povahy, jímž stanovil místní úpravu provozu na pozemních komunikacích v Praze 1, Praze 2, Praze 4, Praze 5, Praze 6, Praze 7, Praze 8 a Praze 10. Přílohou tohoto jednoho opatření obecné povahy pak jsou situace dopravního značení vyhotovené pro všechny městské části, jichž se toto jedno opatření obecné povahy týká. Výsledkem pak je vytvoření zóny v širším centru Prahy, kam je zakázán vjezd kolům přesahujícím šířku 1,2 m, což v důsledku má způsobit zákaz vjezdu beerbiků, tedy pívnických kol.
39. Dle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu stanoví místní a přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích a užití zařízení pro provozní informace na silnici II. a III. třídy, místní komunikaci a na veřejně přístupné účelové komunikaci obecní úřad obce s rozšířenou působností.
40. Dle § 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.
41. Ustanovení § 78 obecně stanoví podmínky užití dopravních značek, světelných signálů, dopravních zařízení a provozních informací.
42. Dle § 124 odst. 6 zákona o silničním provozu obecní úřad obce s rozšířenou působností stanoví místní a přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích na silnici II. a III. třídy, místní komunikaci a veřejně přístupné účelové komunikaci a užití zařízení pro provozní informace na silnici II. a III. třídy, místní komunikaci a veřejně přístupné účelové komunikaci. Místně příslušný je obecní úřad obce s rozšířenou působností, v jehož územním obvodu se pozemní komunikace nachází.

43. Dle § 31 odst. 2 zákona o hl. m. Praze vykonávají orgány hl. m. Prahy 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.
44. 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.
45. V § 4 Statutu se do přenesené působnosti orgánů městských částí Praha 1, Praha 2, Praha 3, Praha 4, Praha 5, Praha 6, Praha 7, Praha 8, Praha 9, Praha 10, Praha 11, Praha 12, Praha 13, Praha 14, Praha 15, Praha 16, Praha 17, Praha 18, Praha 19, Praha 20, Praha 21 a Praha 22 nad rozsah stanovený zákonem svěřují záležitosti uvedené v příloze č. 4 Statutu. Dle položky 388 přílohy č. 4 (ve znění Statutu ke dni 1. 12. 2019) 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.
46. Z citovaných ustanovení učinil městský soud následující závěry.
47. Hlavní město Praha delegovalo většinu pravomocí ve smyslu § 124 odst. 6 zákona o hl. m. Praze na městské části (resp. jejich orgány). Pro názornost městský soud zachytil tento přenos pravomoci a působnosti v tabulce níže.

Výkon přenesené působnosti při stanovení místní a přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích a užití zařízení pro provozní informace (s výjimkou komunikací Aviatická a Schengenská)							
	silnice II. třídy	silnice III. třídy	místní komunikace I. třídy	místní komunikace II. třídy	místní komunikace III. třídy	místní komunikace IV. třídy	veřejně přístupná účelová komunikace
HMP	ANO	NE	ANO	NE	NE	NE	NE
MČ	NE	ANO	NE	ANO	ANO	ANO	ANO

48. Shora uvedené rozdělení pravomocí a působnosti mezi orgány hl. m. Prahy a orgány městských částí je důvodem, pro který městský soud shledal námitku navrhovatelů jako důvodnou.
49. S ohledem na absenci vyjádření odpůrce k této námitce se lze domnívat, že odpůrce svojí pravomoc a působnost patrně dovozuje ze skutečnosti, že napadené opatření zasahuje území více městských částí, a tudíž je příslušný k vydání napadeného opatření on sám, neboť jde o záležitost přesahující územní působnost jednotlivých úřadů městských částí. Městský soud konstatuje, že tento přístup by byl jediné logický, jenže pro něj chybí opora v právních předpisech (konkrétně Statutu). Tento nedostatek pak nejde zhojit žádnou formou výkladu ani užitím analogie, neboť jde o ustanovení pravomocí a příslušnosti správního orgánu, kterou je nutno interpretovat toliko restriktivně. Jednou ze základních

zásad demokratického právního řádu je zásada, že veřejná moc může být uplatňována pouze v mezích stanovených právními předpisy. V demokratickém právním státě je tedy nežádoucí, pokud si některý správní orgán přisvojí pravomoc a působnost v případech, kdy mu na základě právních předpisů nenáleží, a tím spíše v situacích, kdy sám tuto pravomoc a působnost dobrovolně delegoval na jiné správní orgány jako v tomto případě.

50. Městský soud došel na základě veřejně přístupných informací (<https://geoportal.rsd.cz/webappbuilder/apps/7/>) k závěru, že napadené opatření stanoví místní úpravu provozu na pozemních komunikacích pouze na pozemních komunikacích klasifikovaných jako místní komunikace nebo eventuálně veřejně přístupná účelová komunikace. Definice těchto zákonných pojmů je pak uvedena v § 6 a § 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o pozemních komunikacích**“).
51. Z mapové přílohy napadeného opatření pak vyplývá, že naprostá většina místních komunikací 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. Z tohoto důvodu městský soud konstatuje, že odpůrce nebyl příslušný ke stanovení místní úpravy provozu (tedy zákazu vjezdu pivních kol) na místních komunikacích II. až IV. třídy a veřejně přístupných účelových komunikacích. Pravomoc a působnost mu v případě napadeného opatření náležela pouze ve vztahu k místním komunikacím I. třídy.
52. Městský soud se dále zabýval otázkou, zdali výše uvedené závěry znamenají, že napadené opatření bylo v části, která stanoví místní úpravu provozu na místních komunikacích I. třídy (pokud takové existují), vydáno v souladu s právním řádem, a je tedy v této části platně vydané. Městský soud dospěl k závěru, že čistě formálně vzato by odpověď na tuto otázku byla kladná, nicméně s ohledem na celkovou strukturu a koncepci napadeného opatření tomu tak nemůže být. Napadené opatření vymezuje *de facto* místní zónu, kam je zakázán vjezd pivních kol, přičemž tak činí prostřednictvím svislého dopravního značení na přesně vybraných místech, kdy 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 nesrozumitelné a nepředvídatelné, že by se jednalo o paakt, tedy nicotný akt veřejné správy.
53. Z důvodů uvedených shora shledal městský soud napadené opatření jako nezákonné, a to zejména s ohledem na skutečnost, že bylo vydáno věcně nepřislušným správním orgánem. Pro úplnost městský soud uvádí, že v tomto případě nejde uvažovat o nicotnosti napadeného opatření z důvodu věcné nepřislušnosti, jak uvádí navrhovatelé. Dle § 77 odst. 1 správního řádu platí: „*Nicotné je rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu.*“ V tomto případě nicméně nejde o takový nedostatek věcné příslušnosti, který by způsobil nicotnost napadeného opatření, neboť ho vydal nadřízený správní orgán.
54. Městský soud si je vědom, že uvedená interpretace je do určité míry formalistická, nicméně v tomto ohledu jde o legislativní mezeru ve Statutu, kterou nelze překlenout soudním výkladem. Městský soud tedy považuje za 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 rozhodnutí. V řešeném případě v rámci procesu vydání pak nastala například situace, kdy zástupci odpůrce a dotčených městských částí sice záměr napadeného opatření projednali na společné schůzce a následně vyvěsili na úředních deskách dotčených městských částí, nicméně zástupce městské části Praha 4 vyslovil s navrhovanou regulací nesouhlas z důvodu nadbytečnosti a následně rovněž odmítl návrh napadeného opatření publikovat na úřední desce městské části Praha 4. Odpůrce se pak ani nezabýval tím, že v případě této městské části nebyly dodrženy předpokládané procesní postupy, které sám považoval za správné (§ 77 odst. 5 zákona o silničním provozu).

c) Procesní postup při vydání napadeného opatření obecné povahy

55. Navrhovatelé namítají v principu dvě procesní pochybení, kterých se měl odpůrce dopustit během vydání napadeného opatření.
56. Zaprvé namítají, že odpůrce nezákonně přistupoval k podané námitce systémové podjatosti správního orgánu (odpůrce), kterou podal navrhovatel č. 5, společnost Gwern s.r.o.
57. Vzhledem k výše uvedenému závěru o absenci aktivní procesní legitimace společnosti Gwern s.r.o. je městský soud nucen učinit také závěr o absenci této legitimace v řízení před odpůrcem v rámci podání námitek. Dle § 172 odst. 4 správního řádu platí, že „k návrhu opatření obecné povahy může kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, uplatnit u správního orgánu písemné připomínky nebo na veřejném projednání ústní připomínky. Správní orgán je povinen se připomínkami zabývat jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění“ (zvýraznění provedeno městským soudem). Jak bylo uvedeno shora, napadené opatření se nemohlo jakýmkoliv způsobem přímo dotknout subjektivních práv společnosti Gwern s.r.o., a proto nebyla legitimovaná k podávání námitek a připomínek v rámci procesu vydání napadeného opatření. Skutečnost, že s ní bylo ze strany správního orgánu zacházeno coby s osobou oprávněnou k podání námitek dle § 172 odst. 4 správního řádu, na tomto závěru nic nezmění (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2005, č. j. 3 As 8/2005 – 118, Sb. NSS č. 4/2006; ač jde o závěry učiněné ve vztahu k vydání správního rozhodnutí, městský soud má za to, že je lze analogicky aplikovat na řešený případ).
58. S ohledem na skutečnost, že nebyla námitka podjatosti, jejíhož řádného vyřízení se navrhovatelé domáhají, podána oprávněnou osobou (a žádný jiný navrhovatel ji neučinil), nelze než uzavřít, že nemohlo při jejím vyřízení dojít k pochybení správního orgánu. Na takto podanou námitku je nutno nahlížet jako na *de facto* neexistentní.
59. Z tohoto důvodu považuje městský soud tuto námitku za nedůvodnou.
60. Nad rámec uvedeného nicméně městský soud zhodnotil to, jak bylo s podanou námitkou podjatosti zacházeno ze strany odpůrce a Ministerstva dopravy, neboť ani jeden aktivní legitimaci společnosti Gwern s.r.o. nijak nezpochybnil a vyřizoval ji jako námitku podjatosti podanou oprávněným subjektem. Společnost Gwern s.r.o. vznesla námitku tzv. systémové podjatosti celého správního orgánu, resp. všech úředních osob v něm zařazených. Namítla, že z důvodu medializace celé záležitosti zejména ze strany radního městské části Praha 1, pana Davida Skály, je zřejmé, že existuje osoba, která má zájem na konkrétním výsledku řízení a zcela zjevně může ovlivnit úřední osoby ze své pozice. Dále namítá, že úřední osoby jsou ekonomicky závislé na obci, která prostřednictvím svého

radního jasně deklarovala zájem na výsledku řízení. Jako poslední důkaz tvrzené systémové podjatosti má být část odůvodnění napadeného opatření, ve které správní orgán uvedl: *„Závěrem je vhodné dodat, že běžně podnapilí a neukázněně se chovající zákazníci využívající služeb pivních kol rozhodně nepřinášejí kulturní obohacení hl. m. Prahy.“*

61. Odpůrce námitku postoupil Ministerstvu dopravy. Ministerstvo dopravy vyhodnotilo námitku systémové podjatosti jako irelevantní, když námitka podjatosti musí směřovat vůči konkrétní osobě (osobám) úředníka na základě konkrétních a přezkoumatelných okolností, což v tomto případě nečiní. Ministerstvo dopravy dále vyslovilo názor, že v souladu s § 119a zákona hl. m. Praze měla být námitka podjatosti nejprve vyřízena nejvýše postavenou úřední osobou Magistrátu hl. m. Prahy, aby učinila potřebná opatření. Současně Ministerstvo upozornilo, že odpůrce měl vyzvat společnost Gwern s.r.o. k doplnění podání ve smyslu § 37 odst. 3 správního řádu. Závěrem Ministerstvo dopravy uvádí, že odpůrce měl na podání reagovat odmítnutím s vysvětlením důvodů, neboť podanou námitku považovalo za obstrukční jednání ze strany společnosti Gwern s.r.o. Odpůrce následně námitku vypořádal v rámci odůvodnění napadeného opatření s tím, že převzal závěry Ministerstva dopravy. Odpůrce uvedl, že podatel v námitce nespecifikuje, v čem konkrétně má důvod podjatosti spočívat, dále podatel kumuluje dohromady dva úřady dohromady (radního městské části Praha 1 a odpůrce), nespecifikuje konkrétní jména úředních osob a jeho podání má za cíl obstrukce v řízení.
62. Dle § 14 odst. 2 správního řádu (ve znění od 1. 11. 2018) platí, že: *„Úřední osoba není vyloučena podle odstavce 1, pokud je pochybnost o její nepodjatosti vyvolána jejím služebním poměrem nebo pracovněprávním nebo jiným obdobným vztahem ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku.“* Dané ustanovení bylo do správního řádu vloženo v reakci na judikaturu Nejvyššího správního soudu, která se pojem systémové podjatosti snaží uchopit a definovat už řadu let. Citované ustanovení stanoví, že pouhý služební, či pracovní poměr úřední osoby ke správnímu orgánu (resp. příslušné veřejnoprávní korporaci) nezakládá *per se* podjatost konkrétní úřední osoby. To ale neznamená, že v konkrétním případě nemůže existovat podjatost spočívající v organizačním zařazení konkrétní úřední osoby. Judikatura Nejvyššího správního soudu v tomto ohledu užívá pojem systémové riziko podjatosti. Ten je definován jako *„riziko podjatosti založené na skutečnosti, že úřední osoba je zaměstnancem územního samosprávného celku, který sám má zájem na výsledku řízení, v rámci něhož má úřední osoba činit úkony, nebo který může být přímo nebo nepřímo ovlivněn osobami, jež takový zájem mají“* (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119, bod 69). Toto riziko se týká vždy konkrétní úřední osoby, neboť je jen jedním z možných důvodů podjatosti ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu. Není tedy vyloučeno, že se bude týkat jen některých zaměstnanců určitého územního samosprávného celku, nikoli všech. S ohledem na povahu důvodů takového rizika (jde o riziko plynoucí z institucionálního uspořádání a povahy právních vztahů mezi územním samosprávným celkem a jeho úředníky) však bude častá i situace, že podjaté budou v konkrétním případě všechny úřední osoby jakožto zaměstnanci dotyčného územního samosprávného celku, takže v rámci něho nebude možné určit nikoho, kdo by ve věci mohl činit úkony. *„V případě, že by jako nadřízený orgán podle § 131 odst. 4 správního řádu z roku 2004 měl rozhodovat jiný orgán téhož samosprávného celku (např. Magistrát hlavního města Prahy, řeší-li důsledky podjatosti správního orgánu některé z pražských městských částí) za situace, kdy také všechny jeho úřední osoby by byly kvůli důvodům vycházejícím ze ‚systémového rizika podjatosti‘ vyloučeny, je na místě, aby postupem obdobným postupu podle výše zmíněného ustanovení o tom uvědomil svůj nadřízený orgán (typicky věcně příslušné ministerstvo), který*

pověří jiný věcně příslušný podřízený správní orgán, jehož správní obvod sousedí se správním obvodem Magistrátu hlavního města Prahy.“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119, bod 69).

63. V řešeném případě tedy měl služebně nadřízený úředník (tzv. představený – § 14 odst. 3 správního řádu) podanou námitku posoudit a vyhodnotit, zdali věc sám rozhodne usnesením dle § 14 odst. 3 správního řádu, anebo učinit závěr, že všechny úřední osoby v rámci správního orgánu jsou podjaté a věc postoupit ve smyslu § 14 odst. 5 správního řádu nadřízenému správnímu orgánu – Ministerstvu dopravy. Představený, vedoucí odboru pozemních komunikací a drah Magistrátu hl. m. Prahy, nicméně věc sice postoupil nadřízenému správnímu orgánu, ovšem s tvrzením, že se domnívá, že se nejedná o systémovou podjatost a že navrhuje námitku podjatosti zamítnout. Takový postup ale správní řád nepředpokládá, Ministerstvo dopravy nebylo v daném případě vůbec oprávněno o podané námitce podjatosti rozhodnout. Představený měl v řešeném případě věc vyhodnotit a podle toho zvolit jeden z výše uvedených postupů.
64. Městský soud zároveň nesouhlasí s odprůcem (a potažmo i Ministerstvem dopravy), že vznesená námitka podjatosti je neurčitá či nejasná. Z podané námítky vyplývá, že je podána *de facto* proti všem úředním osobám správního orgánu a vyplývá také z jakých důvodů (viz výše); v takovém případě pozbývá smyslu, aby účastník vznášející námitku podjatosti označoval každou úřední osobu zvlášť. Nebylo tedy na místě stěžovatele vyzvat k doplnění ve smyslu § 37 odst. 3 správního řádu. Představený se měl naopak věcně zabývat vznesenými důvody možné podjatosti všech úředních osob a dle toho zvolit další postup, jak bylo již popsáno výše.
65. Městský soud dále nepovažuje učiněnou námitku systémové podjatosti (resp. rizika systémové podjatosti) v principu za obstrukční, jak uvedli odpůrce a Ministerstvo dopravy. Skutečnost, že zákaz pivních kol byl předem mediálně avizován a stal se politickou otázkou, patří mezi příklady přímo uváděné judikaturou: *„Rozšířený senát podotýká, že k pochybám o nepodjatosti postačí i poměrně nízká míra podezření, neboť – jak výše vyložil – existence „systémového rizika podjatosti“ je sama o sobě signálem ke zvýšené opatrnosti a „podezřívavosti“ při posuzování důvodů pro vyloučení úřední osoby z úkonů v řízení. Důvody k uvedenému podezření mohou být nejrůznějšího druhu a nelze je specifikovat jinak než obecnými rysy a představitelnými příklady. Bude se jednat o takové skutečnosti, které naznačují, že zde existuje někdo, kdo má zájem na určitém výsledku řízení, v němž se má rozhodovat, a přitom má či může mít schopnost působit na příslušnou úřední osobu prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu k územnímu samosprávnému celku. Uvedenými skutečnostmi mohou být například jevy v politické či mediální sféře, jež předcházejí příslušnému správnímu řízení či je doprovázejí a naznačují zvýšený zájem o výsledek řízení ze strany osob schopných ovlivnit jednání územního samosprávného celku jako zaměstnavatele úřední osoby. Příkladem může být zájem politických činitelů či jiných v rámci daného územního samosprávného celku vlivných osob (např. zákulisních aktérů místní politiky či podnikatelských subjektů) na určitém výsledku řízení (např. na tom, aby určitá stavba, činnost apod. byla povolena, anebo naopak nepovolena); takový zájem lze vysledovat například z různých mediálních vyjádření, předvolebních slibů, konkrétních investičních či jiných obchodních počínů, předchozích snah nasměrovat určité související rozhodovací procesy určitým způsobem apod. Stejně tak uvedenou skutečností může být samotná povaha a podstata rozhodované věci, její kontroverznost či politický význam a s tím spojené zájmy. Zjevně a bez dalšího pak uvedenými skutečnostmi budou podezření z nátlaku či snahy přímo ovlivnit rozhodování příslušné úřední osoby prostřednictvím jejího*

zaměstnaneckého vztahu.“ (výše citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, bod 63; zvýraznění provedeno městským soudem). Zároveň ale ve stejném rozhodnutí Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že je potřeba zohlednit okolnosti každého případu skutečně individuálně – *„Při posuzování ‚systémového rizika podjatosti‘ je třeba zohlednit všechny relevantní okolnosti. Svoji roli proto může hrát i konkrétní institucionální uspořádání orgánů územního samosprávného celku, o který se jedná, včetně takového faktoru, jako je jeho velikost, s níž je nezřídka spojena míra odstupů konkrétního úředníka od věci, o které rozhoduje, a od osob, jichž se tato věc týká.“* (bod 66). Z uvedeného vyplývá, že představený měl náležitě vznesenou námitku zhodnotit s přihlédnutím ke všem okolnostem případu a rozhodnout zdali existovaly okolnosti, které mohly být důvodem pro vyloučení všech úředních osob správního orgánu z řízení.

66. Ohledně obsahu vznesených důvodů pak městský soud uvádí, že lze důvodně pochybovat o možném vlivu radního městské části Praha 1 na rozhodovací činnost úředníků Magistrátu hl. m. Prahy, když jde o voleného zástupce *de facto* jiného samosprávného celku. Obdobně pak městský soud neshledává jako pochybnosti vzbuzující namítanou formulaci v odůvodnění napadeného rozhodnutí, kterou považuje spíše za nešťastnou, než vypovídající o možné podjatosti; z vypořádání ostatních námitek v rámci odůvodnění napadeného opatření je zjevné, že orgán považuje za jeden z důvodů pro přijetí napadeného opatření hlučnost a bujarost podnapilých posádek pivních kol (k tomu viz níže).
67. Konečně pak městský soud nesouhlasí s navrhovateli, kteří tvrdí, že každá námitka podjatosti musí být bezpodmínečně vypořádána samostatným usnesením. Tento závěr platí, pokud je taková námitka jak formálně, ale především materiálně opravdu námitkou podjatosti. V praxi nepochybně existují účastníci, kteří podávají námítky podjatosti pouze za účelem obstrukcí a zdržování řízení před správním orgánem, a jejich námítky podjatosti tedy zjevně postrádají materiální rozměr. Takovou situaci se také již zabývala judikatura Nejvyššího správního soudu: *„Nikoliv každá námitka podjatosti je bez dalšího způsobilá zpochybnit nepodjatost rozhodujících úředních osob a ve zcela výjimečných případech nikoliv každá námitka je dokonce způsobilá vyvolat postup podle § 14 odst. 3 správního řádu. Pokud však oprávněná úřední osoba vyhodnotí podanou námitku jako na první pohled nedůvodnou a nepředloží ji k rozhodnutí svému představenému, nese riziko, že podjatost bude nakonec shledána v rámci opravných prostředků proti rozhodnutí ve věci samé, včetně řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí. Účastníkovi řízení totiž přirozeně zůstává zachováno právo námitku podjatosti rozhodujících úředních osob uplatnit i v rámci opravných prostředků proti meritornímu rozhodnutí.“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2019, č. j. 9 As 70/2019-34; právní věta II.). Ve výjimečných situacích tedy není vyloučeno, aby příslušná úřední osoba vyhodnotila podanou námitku jako materiálně nezpůsobilou a vůbec s ní nenakládala jako s námitkou podjatosti ve smyslu § 14 odst. 3 správního řádu. V takovém případě pak bude ale nutné tento postup uvést v rámci odůvodnění meritorního správního aktu a náležitě jej odůvodnit.
68. Druhá procesní námitka tvrdí, že nebylo řádně zahájeno řízení o vydání opatření obecné povahy dle § 172 správního řádu, neboť veřejná vyhláška, kterou se zahajuje řízení o vydání opatření obecné povahy, byla zveřejněna pouze na úřední desce Magistrátu hl. m. Prahy, a nikoliv na úředních deskách jednotlivých městských částí, kterých se opatření obecné povahy týká. Z toho navrhovatelé dovozují, že napadené opatření trpí nicotností.
69. Dle § 172 odst. 1 správního řádu návrh opatření obecné povahy s odůvodněním správní orgán po projednání s dotčenými orgány uvedenými v § 136 doručí veřejnou vyhláškou

podle § 25, kterou vyvěsí na své úřední desce a na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodů se má opatření obecné povahy týkat, a vyzve dotčené osoby, aby k návrhu opatření podávaly připomínky nebo námítky. V případě potřeby se návrh zveřejní i jiným způsobem, v místě obvyklým. Návrh opatření obecné povahy musí být zveřejněn nejméně po dobu 15 dnů.

70. Dle citovaného ustanovení se návrh opatření obecné povahy oznámí veřejnou vyhláškou na úřední desce správního orgánu, který jej vydal. Rovněž se zveřejní na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodů se opatření obecné povahy týká. Městský soud v tomto ohledu odkazuje na speciální ustanovení § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu, které obsahuje velmi podobnou úpravu ve vztahu k místní úpravě provozu na pozemních komunikacích ve smyslu § 77 odst. 1 zákona o silničním provozu: „(...) Opatření obecné povahy nebo jeho návrh zveřejní příslušný správní orgán na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodů 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.“ Dané ustanovení se pak musí aplikovat přednostně oproti obecné úpravě ve správním řádu, na níž se odkazují navrhovatelé. Tuto skutečnost městský soud pouze podotýká pro úplnost, neboť v řešeném případě nebude mít aplikace zvláštní normy praktický vliv na závěry učiněné dále.
71. Citované ustanovení § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu do určité míry snižuje formální nároky obsažené ve správním řádu, nicméně zásadní úprava zůstává v principu stejná – pokud se zamýšlené opatření obecné povahy týká správních obvodů více obcí, je nutné jeho návrh) publikovat na úředních deskách příslušných obecních úřadů. S ohledem na výše konstatovanou nezákonnost napadeného opatření jsou následující úvahy nicméně pouze teoretického charakteru bez reálného vlivu ve vztahu k řešenému případu.
72. Odhlédneme-li od výše konstatovaného nedostatku pravomoci a působnosti odpůrce, vyvstává otázka, zdali postupoval v souladu s procesními pravidly, které předvídá zákon o silničním provozu. Pokud by odpůrce disponoval pravomocí a působností pro vydání napadeného opatření, je důležité, zdali mělo být napadené opatření publikováno také na úředních deskách dotčených městských částí.
73. S ohledem na skutečnost, že správní řád i zákon o silničním provozu hovoří o dotčených obcích, nabízí se závěr, že by mělo postačit uveřejnění na úřední desce odpůrce (magistrátu hl. m. Prahy). Je tomu tak proto, že hl. m. Praha je ze zákona obcí (§ 1 odst. 1 zákona o hl. m. Praze) a městské části vystupují v právních vztazích pouze v rozsahu stanoveném zákonem a Statutem (§ 3 odst. 1 zákona o hl. m. Praze). Navíc městské části jsou správním obvodem, jen je-li jim zákonem nebo Statutem svěřen výkon přenesené působnosti (§ 4 odst. 2 zákona o hl. m. Praze). Takový výklad je ale dle názoru městského soudu příliš formalistický a opomíjí účel právní úpravy publikace opatření obecné povahy, resp. jeho návrhu.
74. Smyslem publikace návrhu opatření obecné povahy na úřední desce správního orgánu (lhotejno zdali podle § 172 odst. 1 správního řádu nebo podle § 77 odst. 5 zákona o

silničním provozu) 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. Jde tedy o přímou realizaci práva na kontrolu veřejné moci a o možnost aktivně se podílet na veřejném životě, což jsou jedny ze základních práv jednotlivce v liberálně-demokratickém státním zřízení. Účelem publikace je tedy informovat tu část veřejnosti, u níž panuje předpoklad, že má největší zájem o věci veřejné týkající se jejího bezprostředního okolí, tedy o věci veřejné v obci, v jejímž správní obvodu bydlí.

75. Městský soud musí konstatovat, že zákon o hl. m. Praze stanoví unikátní postavení hl. m. Prahy coby veřejnoprávní korporace, neboť jí svěřuje postavení hlavního města České republiky, obce a kraje a zároveň do určité míry přiznává právní postavení jednotlivým městským částem, které ale nejsou veřejnoprávními korporacemi v pravém slova smyslu, neboť disponují právní osobností/subjektivitou pouze v rozsahu a pro účel, která je jim přiznán právními předpisy (zejm. Statutem). Přesto lze konstatovat, že městské části hl. m. Prahy jsou svým zákonným vymezením nejbližší obcím, neboť disponují vlastními pravomocemi v oblasti samostatné i přenesené působnosti a jejich orgány jsou prakticky totožné s orgány obcí (zastupitelstvo, rada, starosta, úřad městské části, zvláštní orgány městské části).
76. S ohledem na uvedenou specifickou městských částí se tak městský soud přiklání k výkladu § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu (resp. § 172 odst. 1 správního řádu), který sleduje účel publikace opatření obecné povahy (či jejich návrhů), a sice že správní obvody dotčených městských částí je v daném případě nutné považovat za správní obvody obcí ve smyslu těchto ustanovení. Pokud by tedy odpůrce byl nadán působností k vydání opatření obecné povahy, které se týká některých městských částí, mělo by dojít také k jejich publikaci na úředních deskách úřadů daných městských částí. Tento výklad v očích městského soudu podporuje také Statut, když některá jeho ustanovení tuto „zdvojenou“ publikaci předpokládají u jiných mocenských aktů (§ 24 odst. 2, § 25c či § 25d Statutu).
77. Dle uvedeného právního výkladu městský soud zastává názor, že v řešeném případě měl být návrh napadeného opatření uveřejněn na úředních deskách úřadů dotčených městských částí, neboť odpůrce se domníval, že je nadán pravomocí a působností pro vydání napadeného opatření a odkazoval se při tom na § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu. Obdobně by dle názoru městského soudu mělo být postupováno v případě publikace již finálního znění opatření obecné povahy (obecně ve smyslu § 173 odst. 1, resp. ve vztahu k řešenému případu dle § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu).
78. Ze správního spisu vyplývá, že úřady dotčených městských částí (s výjimkou úřadu městské části Praha 4) návrh napadeného opatření na svých úředních deskách publikovaly, a tvrzení navrhovatelů je tedy v tomto ohledu nesprávné, protože namítají, že k uveřejnění došlo pouze na úřední desce odpůrce. Otázkou zůstává, zdali předestřený právní názor městského soudu sdílel odpůrce, když žádal úřady dotčených městských částí o publikaci návrhu napadeného opatření na jejich úředních deskách.
79. Zároveň není zřejmé, jaký právní názor vedl úřad městské části Praha 4 k neuveřejnění návrhu napadeného opatření na jeho úřední desce. Fakticky tento postup odůvodnil tím, že schvalovanou regulaci považuje za nadbytečnou, ovšem ze správního spisu nevyplývá, zdali k neuveřejnění došlo s tím, že si úřad městské části Praha 4 byl vědom nedostatku věcné působnosti odpůrce, anebo zdali šlo vědomé „vzepření se“ (fiktivní) právní povinnosti

uložené právními předpisy. I tento postup shledává městský soud jako nestandardní, právně nepředvídatelný a hodný budoucího postavení na jisto.

80. Městský soud také nesouhlasí s navrhovatelem, že by neuveřejnění návrhu napadeného opatření na úředních deskách úřadů dotčených městských částí mělo za následek nicotnost napadeného opatření. Nicotnost je zjednodušeně řečeno kvalifikovaná forma nezákonnosti, kdy nezákonnost dosahuje takové intenzity, že je na vydaný správní akt nutno nazírat jako na nikdy nevyslaný. To rozhodně nelze tvrdit v situaci, kterou vytýkají navrhovatelé odpůrci. V dané situaci by šlo uvažovat o neuveřejnění jako o důvodu pro zrušení napadeného opatření, ovšem za situací, kdy by navrhovatelé tvrdili a přiměřeně prokázali, že uvedená nezákonnost zasáhla do jejich subjektivních práv určitým způsobem (např. nemohli v důsledku daného pochybení uplatnit námitky či připomínky k návrhu napadeného opatření).

d) Přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem

81. Ohledně čtvrtého kroku přezkumu napadeného opatření navrhovatelé uvádí řadu dílčích námitek, kterými velmi často navazují na vypořádání námitek podaných v rámci řízení před odpůrcem.
82. Navrhovatelé nesouhlasí v první řadě s tím, že odpůrce odůvodnil nutnost přijetí napadeného opatření skutečnostmi, které přímo nesouvisí s dopravními aspekty provozu pivních kol – odpůrce mimo jiné odůvodňuje své rozhodnutí estetikou, vhodností turistické atrakce, apod.
83. V tomto ohledu dává městský soud navrhovatelům za pravdu, že odpůrce nepostupoval správně, když 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. Městský soud zastává názor, 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 tedy nemůže obstát argumentace vhodností, kulturností či estetičností daného dopravního prostředku. Na druhou stranu městský soud nevylučuje 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 (viz níže).
84. Navrhovatelé dále odpůrci vytýkají, že při vydání napadeného opatření nevycházel z žádných relevantních dat vztahujících se k nutnosti regulace provozu pivních kol. V tomto ohledu městský soud také souhlasí s navrhovatelem, neboť z odůvodnění napadeného opatření ani ze správního spisu nijak nevyplývají ověřitelné podklady pro zvolenou formu regulace provozu na pozemních komunikacích. Pokud odpůrce uvádí přijetí napadeného opatření, měl by vycházet z ověřitelných skutečností; nic takového ale v daném případě odpůrce nečiní. Městský soud by tímto názorem nerad zakládal precedens pro postup příslušných silničních správních úřadů při stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích, který by je v důsledku nepřiměřeně zatěžoval shromažďováním detailních podkladů pro umístění každé jednotlivé dopravní značky (vyjádřeno

s nadsázkou). V řešeném případě ovšem 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 pívňí 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 konsekvntní nárůst znečištění ovzduší. Samy o sobě jsou to nepochybně relevantní důvody 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 pívňích kol jako relevantním důvodem pro zákaz vjezdu pívňích kol, ovšem opět je nutné, aby tyto důvody byly podloženy – např. stížnostmi obyvatel jednotlivých městských částí na zvýšený hluk apod. Odpůrce tak ale nečiní a namísto toho pouze obecně tvrdí, že tvrzené důvody jsou prokázány praxí. Takovéto odůvodnění nicméně nesplňuje nároky na přezkoumatelnost aktu veřejné moci a činí ho nezákonné.

85. Z uvedených důvodů městský soud shledal námitku jako důvodnou.
86. Shora formulované obecné závěry se dají v podstatě vztáhnout na vypořádání všech namítaných dílčích námitek, které správní orgán vypořádal v rámci odůvodnění napadeného opatření. Správní orgán sice rozvedl své argumenty, které uvedl jako důvody pro přijetí napadeného opatření, ovšem městský soud je s ohledem na závěry uvedené shora nepovažuje za přesvědčivé. Z tohoto důvodu nepovažuje městský soud za účelné se dále vypořádávat s každým dílčím argumentem zvlášť.

*e) Přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality
(přiměřenosti právní regulace)*

87. Zhodnocení pátého kroku přezkumu napadeného opatření, tedy aplikace testu proporcionality, v řešeném případě úzce souvisí s argumentací, již městský soud uvedl při hodnocení čtvrtého kroku.
88. Městský soud shora uzavřel, že napadené opatření disponuje natolik nedostatečným zdůvodněním, že způsobuje nepřezkoumatelnost celého aktu. Za dané situace je bezúčelné, aby se městský soud jakkoliv vyjadřoval k možné (ne)proporcionalitě napadeného opatření, neboť pro provedení takového zhodnocení nenalézá v odůvodnění napadeného opatření řádné podklady.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

89. Na základě shora uvedeného dospěl městský soud k závěru, že podaný návrh je důvodný, a proto se rozhodl napadené opatření zrušit (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Rozhodl tak bez nařízení ústního jednání v souladu s § 101b odst. 4 a § 76 odst. 1 písm. a), b) s. ř. s. Ve vztahu k navrhovateli č. 5 městský soud návrh odmítnul v souladu s § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.
90. O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 a 3 s. ř. s. Navrhovatelé č. 1 až 4 měli ve věci plný úspěch, a mají proto právo na náhradu nákladů řízení – soudní poplatek ve výši 7.000 Kč (návrh na zrušení opatření obecné povahy, návrh na odkladný účinek žaloby

a návrh na vydání předběžného opatření – položky 5, 18/2b a 20 sazebníku poplatků jako přílohy k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích) a dále dva úkony právní služby s tarifní hodnotou 50.000,- Kč snížené o 20 %, neboť navrhovatele ve věci zastupoval stejný advokát (§ 12 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu). Navrhovatel č. 5 nemá právo na náhradu nákladů, neboť jeho návrh byl odmítnut.

Poučení:

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

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

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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

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

Praha 25. května 2020

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu