



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

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

navrhovatelů:

- a) **Beer Bike Prague s.r.o.**, IČO: 05764157
se sídlem Štichova 596/10, 149 00 Praha 4
- b) **INVESTER GROUP HOLDING s.r.o.**, IČO: 06098282
se sídlem Za Hládkovem 680/12, 169 00 Praha 6
- c) **Discover Prague Tours s.r.o.**, IČO: 24259217
se sídlem Korunní 588/4, 120 00 Praha 2
- d) **Stag Adventures s.r.o.**, IČO: 05705983
se sídlem Na Petřínách 1247/85, 162 00 Praha 6

společně zastoupeni:

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

odpůrce:

Magistrát hl. m. Prahy
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. Návrh se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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 v Praze (dále jen „**městský soud**“) v předcházejícím řízení návrhu vyhověl rozsudkem ze dne 25. 5. 2020, č. j. 8 A 26/2020-78, když napadené opatření zrušil ke dni právní moci rozsudku a současně navrhovatelům č. 1 až 4 přiznal náhradu nákladů řízení. Vůči navrhovateli č. 5 návrh odmítl z důvodu absence aktivní věcné legitimace.

II.

Řízení o kasační stížnosti

5. Odpůrce proti rozsudku městského soudu podal kasační stížnost ze dne 16. 6. 2020. Kasační stížností odpůrce napadnul výroky I. a III., jimiž městský soud napadené opatření zrušil (výrok I.) a přiznal navrhovatelům č. 1 až 4 náhradu nákladů řízení (výrok č. III).
6. Nejvyšší správní soud rozhodl o kasační stížnosti rozsudkem ze dne 20. 10. 2020, č. j. 1 As 231/2020, přičemž ji shledal jako důvodnou, a to z následujících důvodů.
7. Zaprvé, Nejvyšší správní soud nesouhlasil se závěrem městského soudu, že žalovaný neměl pravomoc a působnost k vydání napadeného opatření. Městský soud daný závěr učinil s odkazem na výklad § 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**“). Podle uvedeného výkladu nebyl odpůrce věcně příslušný k vydání napadeného opatření, neboť místní úpravu provozu mají stanovovat městské části na svém území samostatně, a to z důvodu přenesení této pravomoci z odpůrce na pražské městské části.
8. Nejvyšší správní soud s odkazem na § 40 odst. 7 zákona č. 13/1997, o pozemních komunikacích (dále jen „**zákon o pozemních komunikacích**“) dospěl k závěru, že odpůrce disponoval pravomocí i působností k vydání napadeného opatření. Dle citovaného ustanovení jde-li o věc, jež se má uskutečnit v územním obvodu dvou nebo více silničních správních úřadů, provede řízení a vydá rozhodnutí nejbližší společně nadřízený správní orgán. V tomto případě odpůrce vystupoval v pozici nejbližšího společně nadřízeného správního orgánu vůči městským částem, jejichž území se napadené opatření dotýkalo.
9. Zadruhé, Nejvyšší správní soud se neztotožnil s názorem městského soudu ohledně přezkoumatelnosti napadeného aktu – konkrétně se závěrem o nedostatečnosti jeho odůvodnění. Městský soud učinil závěr, že z odůvodnění napadeného opatření nevyplývají ověřitelné podklady pro zvolenou formu regulace provozu na pozemních komunikacích. Městský soud v napadeném rozsudku neshledal relevantní údaje a podklady, které by odůvodnily dopravní zvolenou regulaci na relativně rozsáhlém území hl. m. Prahy (např. ve formě statistik, kamerových záznamů, apod.).
10. Nejvyšší správní soud s tímto hodnocením městského soudu nesouhlasil a odůvodnění napadeného opatření shledal jako řádné a dostatečné. V konečném důsledku tedy Nejvyšší správní soud uvedl, že nelze souhlasit, že by nebylo možno zhodnotit obsah tohoto opatření z hlediska proporcionality (pátý krok algoritmu určeného pro přezkum opatření obecné povahy).
11. Nejvyšší správní soud rozsudek ve výrocích I. a III. zrušil a vrátil věc městskému soudu zpět k projednání.

III.

Obsah návrhu a vyjádření odpůrce

12. Navrhovatelé doručili návrh na zrušení napadeného opatření Městskému soudu v Praze (dále jen „**městský soud**“) dne 26. 2. 2020.
13. Navrhovatelé své námitky 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.

14. 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.
15. 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.
16. 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.
17. 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.
18. 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 správním 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.
19. 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 námítky 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.

20. 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 námítky. 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.
21. 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 námítky.
22. 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 námítky podjatosti, o které však správní orgán vůbec nerozhodnul.
23. 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 nepřípustné, 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“.
24. 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.
25. 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.

26. 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.
27. 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.

28. 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 pивních kol do vymezeného území z důvodu negativního dopadu tohoto záměru do podnikatelské činnosti těchto subjektů.
29. Z obsahu návrhu je zřejmé, že navrhovatelé se snaží všemi dostupnými prostředky hájit své vlastní podnikatelské zájmy s cílem zachování, resp. znovu umožnění provozu pивních 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.
30. Na základě shora uvedených skutečností odpůrce trvá na zachování napadeného opatření a vyjadřuje svůj nesouhlas s tím, aby jej městský soud zrušil.
31. Poté, co byly kasačním soudem zrušeny výroky I. a III. rozsudku městského soudu ze dne 25. 5. 2020, č. j. 8 A 26/2020-78, navrhovatelé zaslali městskému soudu společné vyjádření ze dne 24. 1. 2021. Tímto vyjádřením navrhovatelé navazují na názory uvedené kasačním soudem a sdělují svou argumentaci vztahující se ke zbývajícimu kroku přezkumného algoritmu, tedy k testu proporcionality napadeného opatření.
32. Navrhovatelé předně uvádí, že přístup žalovaného je zjevně diskriminační a že napadené opatření bylo přijato na politickou objednávku. Situaci pak srovnávají s přístupem žalovaného k provozovatelům elektrokoloběžek Lime, s nimiž hl. m. Praha uzavřelo memorandum o spolupráci. K otázce bezpečnosti provozu pивních kol s ohledem na konzumaci alkoholu pak navrhovatelé uvádí, že pивní kola jsou řízena vyškoleným průvodcem, který dbá na bezpečný provoz a neobtěžování druhých.
33. Navrhovatelé dále uvádí, že k regulaci by mělo dojít pouze v případě, že kdy je odůvodněna okolnostmi a opravdu reálně hrozí vážná újma na životě a zdraví. Dle navrhovatelů k ničemu takovému nedošlo a několik jízd pивních kol za den nemůže reálně zpomalit dopravu tak, aby bylo nutné přistoupit k omezení upravenému v napadeném opatření.
34. Navrhovatelé taktéž uvádí, že poté, co došlo ke zrušení napadeného opatření městským soudem, se jim povedlo přivést zástupce dotčených městských částí a žalovaného k debatě o vytvoření režimu, který by umožnil provoz pивních kol a zároveň omezil dopady do běžného života města. Navrhovatelé uvádí, že teprve po zrušení prohibice soudem, bylo nalezeno řešení – vhodné trasy, rozplánování provozu tak, aby nedocházelo ke kumulaci prostředků a jiné další dohody tak, aby bylo možné pивní kola provozovat a zároveň se omezily negativní dopady do vnímání obyvatel, které byly zásadní a hlavní při vytváření napadeného opatření.
35. Dle navrhovatelů pan náměstek Scheinherr po prvním rozsudku (zrušeném) a jednání s provozovatelem pивních kol rozeslal radním městských částí dopis, že se s provozovatelem mají dohodnout na podmínkách a režimu provozu, a pokud bude dohoda, žalovaný tomu

bránit jakkoliv nebude. Z tohoto důvodu se pak v srpnu 2020 už se napadené opatření neprodložovalo a provozovatelé přislíbili, že kola provozovat nebudou do doby dohody s městskými částmi, což dodrželi. Kromě městských částí Prahy 3 a 8 nebyl problém, ve vytvoření dohod s jednotlivými dotčenými městskými částmi. Tyto návrhy a dohody prošly i dopravními komisemi a při splnění sjednaných podmínek provozu s tím neměl problém nikdo. Do celého tohoto procesu pak zasáhlo rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, který zrušil rozhodnutí městského soudu, což vedlo k tomu, že veškeré dohody a jednání byly zmařeny, když bez tohoto zásahu by již dnes byly sjednány dohody o podmínkách provozu, které by provozovatelé dodržovali a které by plně řešily výhrady městských částí k provozování pivních kol. Navrhovatelé pak doložily množství písemných dokumentů (e-mailovou komunikaci, novinové články, podklady k jednání, návrhy řešení).

36. Žalovaný se k těmto materiálům již nevyjádřil.

IV.

Posouzení návrhu městským soudem po vrácení věci Nejvyšším správním soudem

37. Nejvyšší správní soud zrušil předchozí rozsudek městského soudu ve výrocích I. a III., kterými městský soud napadené opatření zrušil. Městský soud tedy níže znovu věcně přezkoumává návrh na zrušení napadeného opatření, přičemž je vázán právním názorem kasačního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Městský soud rozhodl ve věci bez konání ústního jednání, neboť na výzvu ve smyslu § 51 s. ř. s. žalovaný nereagoval a navrhovatelé vyjádřili výslovně svůj souhlas s rozhodnutím bez konání ústního jednání.
38. Městský soud podobně jako v prvním rozhodnutí ve věci vycházel z 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).
39. 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*
40. 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.

41. Městský soud shledal tuto námitku jako nedůvodnou.
42. 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 pivních kol.
43. 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.
44. 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.
45. Ustanovení § 78 obecně stanoví podmínky užití dopravních značek, světelných signálů, dopravních zařízení a provozních informací.
46. 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.
47. Podle § 40 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích státní správu ve věcech dálnice, silnice, místní komunikace a veřejné účelové komunikace vykonávají silniční správní úřady, kterými jsou Ministerstvo dopravy, krajský úřad, obecní úřad obce s rozšířenou působností a obecní úřad, celní úřad a újezdni úřad.
48. Podle § 40 odst. 7 zákona o pozemních komunikacích platí, že jde-li o věc, jež se má uskutečnit v územním obvodu dvou nebo více silničních správních úřadů, provede řízení a vydá rozhodnutí nejbližší společně nadřízený správní orgán. Tento orgán může stanovit, že

řízení provede a rozhodnutí vydá některý ze silničních správních úřadů, v jehož územním obvodu se má věc uskutečnit.

49. 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.
50. 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.
51. 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.
52. V posuzované věci je podstatné, že napadené opatření obecné povahy stanovilo místní úpravu provozu na pozemních komunikacích v Praze 1, Praze 2, Praze 4, Praze 5, Praze 6, Praze 7, Praze 8 a Praze 10, tj. na území více městských částí hlavního města Prahy.
53. Pokud se opatření týkalo území více městských částí hlavního města Prahy, vyplývá jeho pravomoc a působnost vydat toto opatření přímo ze zákona o pozemních komunikacích, konkrétně z jeho § 40 odst. 7. Podle něj o věci, jež se má uskutečnit v území obvodu dvou a více silničních správních úřadů, provede řízení a vydá rozhodnutí nejbližší společně nadřízený správní orgán. Tuto právní úpravu přitom lze podpůrně použít i pro posouzení pravomoci a působnosti k vydání opatření obecné povahy. Pokud se tedy místní úprava provozu na pozemních komunikacích dotýkala území několika městských částí, měl toto opatření vydat odpůrce, jako orgán nadřízený orgánům městských částí, do jejichž působnosti by jinak tato oblast úpravy, pokud by se jednalo pouze o území dané městské části, spadala (§ 4 Statutu). Statut přitom působnost odpůrce nijak nevylučuje, neboť sám výslovně neřeší, jaký správní orgán je příslušný ke stanovení místní úpravy provozu za situace, že se opatření týká území více městských částí. V takovém případě je tedy nutno vyjít přímo ze zákonné úpravy, z níž lze příslušnost odpůrce k vydání napadeného opatření jednoznačně dovodit. Nadto, zákonná úprava má přednost před úpravou obsaženou v podzákonných předpisech.

c) Procesní postup při vydání napadeného opatření obecné povahy

54. Navrhovatelé namítají v principu dvě procesní pochybení, kterých se měl odpůrce dopustit během vydání napadeného opatření.
55. Zaprvé namítají, že odpůrce nezákonně přistupoval k podané námitce systémové podjatosti správního orgánu (odpůrce), kterou podal navrhovatel č. 5, společnost Gwern s.r.o.

56. Vzhledem k závěru o absenci aktivní procesní legitimace společnosti Gwern s.r.o., kterou městský soud učinil v předcházejícím rozsudku (výroky odpovídající tomuto závěru nebyly napadeny kasační stížností a zrušeny) 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).
57. 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.
58. Z tohoto důvodu považuje městský soud tuto námitku za nedůvodnou.
59. 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.
60. 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 obvyklém. Návrh opatření obecné povahy musí být zveřejněn nejméně po dobu 15 dnů.
61. 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.

62. 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.
63. 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.
64. 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.
65. Smyslem publikace návrhu opatření obecné povahy na úřední desce správního orgánu (lhostejno zdali podle § 172 odst. 1 správního řádu nebo podle § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu) 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 námítky 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.
66. 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).

67. 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).
68. 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).
69. 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.
70. 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.
71. Městský soud také nesouhlasí s navrhovateli, 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 situaci, 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

72. Ohledně čtvrtého kroku přezkumu napadeného opatření navrhovatelé uvádějí řadu dílčích námitek, kterými velmi často navazují na vypořádání námitek podaných v rámci řízení před odpůrcem.
73. 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.
74. V tomto ohledu dává městský soud navrhovatelům za pravdu, že odpůrce nepostupoval ideálně, 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 právních institutů 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 nevidí tuto skutečnost jako důvod pro zrušení napadeného opatření z důvodu nezákonnosti. Je zřejmé, že uvedené tvrzení správního orgánu bylo učiněno doplňkově na okraj a nepředstavuje podstatu argumentace odpůrce.
75. Navrhovatelé dále odpůrci vytýkají, že při vydání napadeného opatření nevycházel z žádných relevantních dat vztahujících se k nutnosti regulace provozu pivních kol.
76. V tomto ohledu městský soud nesouhlasí s navrhovateli.
77. Z napadeného opatření je zřejmé, že bylo přijato z důvodu negativního vlivu provozu pivních kol na bezpečnost a plynulost dopravního provozu v hlavním městě Praze. Odpůrce vysvětlil, že pivní kola ani zdaleka nedosahují rychlosti dopravního proudu, který se běžně pohybuje na hranici nejvyšší dovolené rychlosti. Zároveň díky šířce (jde o šířku přesahující 1,2 m) pivního kola není možné pomalu jedoucí pivní kolo předjet, pokud to šířkové uspořádání komunikace, stavební úprava komunikace, místní či přechodná úprava provozu na pozemních komunikacích neumožňuje. Praxe tedy ukázala, že v místě pohybu pivních kol se tvoří provázané dopravní kongesce, což je zejména v centrální části hlavního města velmi nežádoucí jev, neboť tato kongesce vzdouvající se za pomalu jedoucím pivním kolem běžně zasahuje do prostoru křížení komunikací, čímž jsou blokována vozidla mající tendenci jet v příčném směru. Jako další negativní provozně bezpečnostní aspekt opatření obecné povahy uvádí jízdu pivního kola světelně řízenou křižovatkou, kde vyklizovací časy každé křižovatky jsou nastaveny na rychlost výrazně převyšující rychlost pohybu pivního kola. Běžně se tak stává, že kolona vozidel jedoucí za pivním kolem nestihne v požadovaném čase vyklidit prostor křižovatky, a v ostatních směrech už mají vozidla signál volno, nicméně křižovatkou nemohou v požadovaném okamžiku bezpečně a plynule projet. Problematika bezpečnosti se dle opatření týká rovněž komunikací s vyloučením provozu motorové dopravy, tedy v parcích a na jiných stezkách pro pěší a cyklisty, kde pivní kola zcela prokazatelně ohrožují pěší a děti na jízdních kolech či jiných sportovních pomůckách. Dále je v opatření uvedeno, že provoz pivních kol rovněž přispívá ke znečišťování ovzduší, neboť kolony motorových vozidel, které se za

pomalu jedoucími pivními koly tvoří, jsou koncentrovanými producenty množství výfukových plynů.

78. Odpůrce se dále v opatření obecné povahy vypořádal s uplatněnými námitkami a připomínkami navrhovatelů, v rámci nichž akcentoval „nevyzpytatelné a nepředvídatelné chování často podnapilé posádky pivních kol, kterým ohrožuje sebe i ostatní účastníky silničního provozu“, a „veřejný zájem spočívající v zajištění bezpečnosti účastníků silničního a pěšího provozu a zabránění omezování plynulosti provozu ve vymezené oblasti města“.
79. Co se týče námitky nedostatečného zdůvodnění napadeného opatření a absence relevantních podkladů, městský soud neshledal tuto námitku jako důvodnou.
80. V odůvodnění napadeného opatření tedy odpůrce poměrně podrobně popsal, z jakých důvodů považuje přijetí úpravy provozu za pomocí rozmístění dopravního značení za nezbytné. Stěžejní důvody přitom spočívají v ochraně bezpečnosti a plynulosti dopravního provozu, jak vyžaduje rovněž § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu. Odpůrce v odůvodnění napadeného opatření vycházel zejména z šířky pivního kola (nad 1,2 m) a jeho pomalé rychlosti a s tím souvisejícím ohrožením plynulosti a bezpečnosti silničního provozu. Tyto důvody vycházejí z technických vlastností a parametrů pivních kol, o nichž není sporu. Uvedené omezení silničního provozu by teoreticky bylo možno doložit kamerovým záznamem dokumentujícím některé z popsaných problematických situací (pokud by jej měl odpůrce k dispozici), soud to však považuje za nadbytečné. K přijetí posuzovaného opatření rovněž není třeba, aby popsané omezení a ohrožení silničního provozu dokumentovaly statistiky orgánů policie, případně aby odpůrce vyčkával, až bude mít k dispozici záznamy policie dokumentující spáchání přestupků v souvislosti s používáním pivních kol. Opatření upravující provoz na pozemních komunikacích, resp. zákaz vjezdu určitých dopravních prostředků, může být přijato i preventivně, aniž by k řešené problematice již existovaly určité statistiky policie, stížnosti ze strany občanů a podobně.
81. Městský soud považuje důvody uvedené odpůrcem za relevantní pro regulaci silničního provozu, a to tím spíše, pokud jsou nakumulovány. V tom také spatřuje zásadní rozdíl oproti některým jiným účastníkům dopravního provozu, s nimiž navrhovatelé provoz pivních kol srovnávají. Je sice pravdou, že např. vyhlídková koňská spřežení, či vyhlídkové autobusy se pohybují malou rychlostí, nicméně jejich provoz není primárně spojen s konzumací alkoholu a z toho plynoucím možným rizikovým jednáním jejich posádky či hlukem.
82. Navrhovatelé dále tvrdí, že napadené opatření je v rozporu s hmotným právem, konkrétně s § 18 zákona o provozu na pozemních komunikacích, jenž upravuje rychlost jízdy. Nespecifikuje ale, v čem konkrétně by měl tvrzený rozpor spočívat. Městský soud se tedy nemohl k dané námitce blíže vyjádřit.

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

83. Ve vztahu k samotnému přezkumu proporcionality městský soud nejprve uvádí, že pro úspěšné namítnutí neproporcionality v rámci soudního přezkumu je nezbytné, aby

navrhovatelé uplatnili své připomínky ve formě námitek už v řízení před správním orgánem (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 9. 2012, č. j. 1 Ao 6/2011 – 162, bod 28). Tuto podmínku má městský soud za splněnou, neboť námitky č. 1 až 22 vypořádané v rámci odůvodnění napadeného opatření byly podány navrhovateli č. 1, 2 a 5.

84. Dle shora citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, Sb. NSS 740/2006, 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 a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným prostředkem (kritérium potřebnosti) a zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahu). Z hlediska proporcionality v užším slova smyslu soud zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli. Tohoto přezkumného mechanismu se přidržel i městský soud v řešeném případě.
85. Ve vztahu ke kritériu vhodnosti městský soud uvádí, že ho považuje za splněné. Cílem odpůrce je nepochybně omezit provoz pivních kol v širším centru Prahy, čemuž zvolený nástroj (napadené opatření) poslouží, neboť jde o úpravu provozu na pozemních komunikacích.
86. Ohledně kritéria potřebnosti městský soud taktéž konstatuje, že ho považuje za splněné. Napadené opatření upravující provoz na pozemních komunikacích nepochybně logicky souvisí se omezením provozu dotčeného dopravního prostředku. Co se týče otázky, jestli by bylo možné zákazu dosáhnout lépe jiným způsobem, městský soud uvádí, že relativně širokého územního zákazu pivních kol žádným z již existujících prostředků dosáhnout nelze. Je to právě místní úprava provozu na pozemních komunikacích, jež slouží tomuto účelu.
87. Ke splnění kritéria minimalizace zásahu městský soud také uvádí, že ho považuje za splněné. Je nutné, aby zvolené opatření obecné povahy (v tomto případě úplný zákaz vjezdu pivních kol do zóny v širším centru Prahy) představovalo co nejmenší možný zásah do práv dotčených subjektů v poměru ke sledovanému cíli. V průběhu řízení před správním orgánem někteří navrhovatelé uváděli, že považují za přiměřenější, aby byla pivní kola zakázána pouze v určitých dobách, v určitých lokalitách, či aby jim byly vymezeny určité trasy. Lze přisvědčit odpůrci, 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 vyjížďce 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. Posádce pivního kola sice není svěřeno řízení tohoto vozidla (to obstarává jeho řidič, který alkohol nesmí požívat), avšak posádka má dominantní vliv na samotný pohyb tohoto dopravního prostředku, resp. na rychlost jeho pohybu, přičemž patřičná rychlost vozidla je nezbytným předpokladem pro řešení nejrůznějších dopravních situací. Snížená koncentrace posádky pak může znamenat potenciální neschopnost vyvinout potřebnou rychlost, a tedy nemožnost včasného a náležitého řešení dopravních situací, do kterých se pivní kolo dostane.

88. Ohledně územního vymezení zóny zákazu vjezdu pivních kol městský soud uvádí, že obecně mu nepřísluší přezkoumávat vhodnost zákazu v každé jednotlivé oblasti vymezeného území, neboť danou problematiku považuje za svobodnou a do jisté míry politickou volbu odpůrce. Městský soud svůj přezkum v tomto ohledu omezil pouze na posouzení, zdali širší zvolené územní regulace nepředstavuje neproporcionální exces. Městský soud zvolenou územní působnost napadeného opatření pak nepovažuje za excesivní, neboť ve zvoleném území širšího centra Prahy panuje zpravidla hustý až velmi hustý dopravní provoz, přičemž urbanistické řešení místních komunikací je poplatné historickému vývoji města. V praxi to znamená, že ulice jsou nezřídka úzké, jednosměrné a zatížené značným provozem osobní i hromadné dopravy. V těchto podmínkách městský soud shledává jako logický zákaz vjezdu dopravních prostředků, jež dosahují výrazně menší rychlosti oproti běžné dopravě, přičemž jejich velikost a charakter ulic často neumožňují snadné a bezpečné předjetí. Současně je také nutné zdůraznit, že provoz pivních kol je zakázán pouze na území části metropole, přičemž ve zbytku tento zákaz neplatí.
89. Obdobně pak městský soud hodnotí vztah regulace ve vztahu ke komunikacím s vyloučením motorové dopravy (parky, cyklostezky aj.). V jejich případě sice bude zřídka docházet ke zpomalení provozu, nicméně tyto komunikace jsou často úzké, určené pro chodce, cyklisty, sportovce a jiné nepoměrně více a přímo ohrožené skupiny účastníků provozu. Pivní kola pak 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 beze sporu představuje potenciální riziko při provozu na komunikacích s vyloučením motorové dopravy, jež jsou primárně určeny pro chodce a cyklisty.
90. Konečně se pak městský soud zabýval otázkou, zdali je napadené opatření proporcionální i tzv. v užším smyslu. Městský soud v hodnoceném případě vnímá, že na pomyslných miskách vah poměřujících dotčené zájmy proti sobě stojí právo svobodně podnikat a veřejný zájem na bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích a jeho co nejmenší hlučnosti. Městský soud má za to, že napadené opatření obстоjí i v tomto kroku testu proportionality.
91. Jak uvedl městský soud v tomto rozsudku shora, odpůrcem uváděné důvody jsou způsobilé být relevantními důvody pro zvolenou regulaci, tím spíše, pokud jsou nakumulovány. Právě v kumulaci nežádoucích důsledků vyplývajících z provozu pivních kol v dotčeném území městský soud spatřuje značný veřejný zájem na regulaci (zákazu) jejich činnosti. 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), 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.). Tyto dopravní prostředky naplňují (pokud vůbec) pouze některé z uváděných důvodů. Navíc pohyb těchto dopravních prostředků není odkázán na posádku, nezřídka ovlivněnou požitým alkoholem, jejíž šlapání do pedálů přímo určuje rychlost pohybu.

92. Závěrem městský soud uvádí, že odkaz navrhovatelů na analogickou aplikovatelnost rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2016, č. j. 2 As 212/2015 - 34, považuje za nepřipadný. V řešeném případě nejde (primárně) o vyslyšení *vox populi*, který nesouhlasí s provozem pивních kol, nýbrž jde o zásah proti nežádoucím důsledkům, jež jejich provoz znamená v rámci dopravního provozu. Tyto dopady jsou pak objektivně nežádoucí.
93. Ze shora uvedených důvodů městský soud došel k závěru, že napadené opatření ob stojí i v pátém kroku přezkumného algoritmu, testu proporcionality.
94. Pro úplnost městský soud podotýká, že mu nepřisluší hodnotit jednání dotčených městských částí po vydání rozsudku městského soudu ze dne 25. 5. 2020, č. j. 8 A 26/2020-78, neboť při přezkoumání opatření obecné povahy je soud povinen vyjít ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Následné vyjednávání o jiné formě regulace provozu pивních kol tedy nemůže být součástí úvah soudu o zákonnosti napadeného opatření.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

95. Na základě shora uvedeného dospěl městský soud k závěru, že podaný návrh není důvodný a návrh na zrušení napadeného opatření zamítl (§ 101d odst. 2 s. ř. s.).
96. Soud o nákladech řízení rozhodl dle § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť navrhovatelé neměli ve věci úspěch a žalovanému nevznikly žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti.

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 nejblíže 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 8. března 2021

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje XX