



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Davida Hipšra a Lenky Krupičkové v právní věci navrhovatelů: **a) Auto*Mat, z. s.**, se sídlem Slezská 2033/11, Praha 2, **b) T. H.**, oba zastoupeni Mgr. Štěpánem Holubem, advokátem se sídlem Za Poříčskou bránou 365/21, Praha, proti odpůrci: **Úřad městské části Praha 8**, se sídlem Zenklova 1/35, Praha 8, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelů proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 5. 2022, č. j. 15 A 8/2022-56,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Navrhovatelé a) **se v r a c í** přeplatek na soudním poplatku ve výši **5 000 Kč**, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I.

[1] Odpůrce vydal dne 21. 12. 2021 pod č. j. MCP8513582/2021, SZMCP8513582/2021/1 opatření obecné povahy podle § 77 odst. 1 písm. c) odst. 3 a 5 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění účinném pro rozhodné období (dále též „zákon o provozu na pozemních komunikacích“), kterým provedl „stanovení přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích spočívající v umístění dopravního značení a zařízení na místních komunikacích II., III. a IV. třídy – Projekt zóny placeného stání – Projekt dopravního značení – Oblast 8.1 (v ulicích Na Florenci, Pobřežní, Sokolovská, Křižíkova, Kelsenova, Vítkova, NN5246, U Nádražní lávky, Prvního pluku, Karlínské náměstí, Thámova, Šaldova, Březinova, Urxova, Petra Slezáka, Lyčkovu

náměstí, Hybešova, U Invalidovny, Na Střelnici, Za poříčskou bránou, Kollárova, Peckova, Pernerova, Sovova, Kubova, Korybutova, Na Špitálsku, Malého, Jirsíkova) v termínu od 1. 1. 2022 do 30. 6. 2022“ (dále též „opatření obecné povahy“, či „OOP“).

II.

[2] Navrhovatelé podali k Městskému soudu v Praze (dále též „městský soud“) návrh na zrušení opatření obecné povahy.

[3] Městský soud výrokem I shora uvedeného rozsudku návrh odmítl v části týkající se *„odstranění dopravních značek A19 – Cyklisté, vodorovných dopravních značek V18 – Optická psychologická brzda a dopravních zařízení v podobě zpomalovacích prahů Z12 – malých kruhových polštářů“*. Ve zbývajících částech městský soud návrh zamítl (výrok II rozsudku).

[4] Výrok I (částečné odmítnutí návrhu) soud odůvodnil tím, že podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008-100, se v případě dopravního značení jedná o opatření obecné povahy pouze v situaci, kdy z něj plynou pro účastníky provozu povinnosti odlišné oproti obecné úpravě provozu na pozemních komunikacích. Předmětné dopravní značky A19 (cyklisté), V18 (optická psychologická brzda) a dopravní zařízení v podobě zpomalovacích prahů Z12 (malé kruhové polštáře) přitom žádné takové (odlišné) povinnosti nestanoví. Nejedná se proto o opatření obecné povahy, a návrh je proto nutno (v tomto rozsahu) odmítnout.

[5] K výroku II (zamítnutí té části návrhu, která nebyla odmítnuta) pak městský soud uvedl, že napadené OOP není nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Odpůrce v něm dostatečně popsal důvody, pro které přistoupil k provedení přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích podle § 77 odst. 1 písm. a), odst. 3 a 5 zákona o provozu na pozemních komunikacích. Odpůrce v OOP vysvětlil, že důvodem jeho vydání bylo sjednocení dopravního značení v rámci zóny s dopravním omezením v oblasti Karlína a dále celistvost a srozumitelnost dopravního režimu ve vymezené oblasti s ohledem na velký počet provedených změn od roku 2012. Odpůrce dále zdůraznil, že pro dobu, kdy nebylo ukončeno řízení o návrhu týkajícím se trvalé úpravy dopravní situace v Karlíně (tj. řízení o návrhu ze dne 3. 6. 2020 na vydání opatření obecné povahy pro stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích vedené pod č. j. MCP8 152551/2020 – stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích II., III. a IV. třídy – Oblast 8.1; dále též „návrh ze dne 3. 6. 2020“) bylo nutné přechodně upravit provoz na pozemních komunikacích, a zachovat tak stávající dopravní značení, aby rezidenti a abonenti měli možnost parkovat v určených úsecích místních komunikací. Městský soud uvedené důvody vydání OOP považoval za přijatelné. Uzavřel, že ač bylo řešení dané otázky formou přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích *„poněkud nešťastné“*, důvody jeho vydání bylo lze aprobovat. Konstatoval dále, že odpůrce dostatečně zdůvodnil i to, proč zvolil dobu trvání daného OOP od 1. 1. 2022 do 30. 6. 2022. Věc rozhodující (patnáctý) senát městského soudu v rozsudku dále uvedl, že nesdílí názor vyjádřený v rozsudku ze dne 22. 10. 2020, č. j. 8 A 85/2020-27 (kterým bylo zrušeno jedno z předešlých opatření obecné povahy regulujících dopravní situaci v Karlíně), ve kterém osmý senát téhož soudu konstatoval, *„že úprava provozu na pozemních komunikacích může být bez větších obtíží realizována podle úpravy dosavadní a k její případné změně může dojít přijetím opatření obecné povahy na základě již uveřejněného návrhu ze dne 3. 6. 2020, ohledně*

pokračování

které proběhne standardní správní řízení.“ Rozhodující senát uvedl, že případné zrušení zón placeného stání (ke kterému by nepřijetím přechodné úpravy došlo) by představovalo zásadní problém pro osoby využívající dané zóny i pro veškeré obyvatele Karlína.

[6] Městský soud aproboval i to, jakým způsobem se odpůrce vypořádal s normou TP 179 (tj. s Technickými podmínkami Ministerstva dopravy upravujícími navrhování komunikací pro cyklisty). Odpůrce i přes znalost dané normy TP 179 (kterou zmínil na straně 7 opatření obecné povahy) setrval na jím zvolených nutných šířkových rozměrech komunikace pro obousměrný provoz cyklistů. Při tomto závěru vycházel mj. i ze stanoviska Policie ČR, od něhož neshledal důvod se odchýlit. Soud pak dodal i to, že norma TP 179 nepředstavuje závazný podklad, jímž by se odpůrce při vydání napadeného OOP musel bez výhrad řídit.

[7] K tvrzení navrhovatelů, že některé jimi vyjmenované ulice, ve kterých byly zrušeny cykloobousměrky, mají podobnou průjezdnou šířku jako slepé ulice v Karlíně, kde byla možnost obousměrného pohybu ponechána, soud uvedl, že ve slepých ulicích musí být z povahy věci zachován obousměrný provoz automobilů (aby auta mohla vjet do ulice a následně z této ulice i vyjet). S ohledem na nutnost zachování obousměrného automobilového provozu v těchto slepých ulicích pak nepřicházelo v úvahu, aby v nich nemohli obousměrně jezdit i cyklisté.

[8] Za nedůvodné soud označil i námitky týkající se tvrzené systémové podjatosti odpůrce. Podjatost dle soudu nelze dovozovat z věcné argumentace uvedené v OOP. Soud zdůraznil, že navrhovatelé se v návrhu omezili toliko na obecné proklamace o riziku systémové podjatosti odpůrce a neuvedli žádnou relevantní skutečnost, která by nasvědčovala tomu, že příslušné úřední osoby mohly mít s ohledem na zákonem stanovené důvody (poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům) zájem na výsledku řízení, pro který by bylo možné pochybovat o jejich nepodjatosti. Odpůrce ve vztahu k podjatosti dle soudu jistě vycházel ze závěrů rozhodnutí Ministerstva dopravy, které jako odvolací orgán rozhodnutím ze dne 18. 5. 2021, č. j. MD-9963/2021-160/3, zrušilo usnesení Magistrátu hl. m. Prahy ze dne 14. 12. 2020, č. j. MHMP-1901573/2020/04/Go, sp. zn. S-MHMP 1752770/2020, jímž byl odpůrce v řízení o návrhu místní úpravy ze dne 3. 6. 2020 vyloučen z projednání tohoto návrhu a jeho projednáním byl pověřen Úřad městské části Praha 7. Ministerstvo dopravy přitom v odkazovaném rozhodnutí dospělo k závěru, že systémová podjatost odpůrce nebyla prokázána. Z tohoto závěru mohl odpůrce vycházet i při vydání napadeného OOP.

[9] Městský soud nepřisvědčil ani tvrzení navrhovatelů, že OOP neproporcionálně zvýhodňuje osoby využívající automobily a parkovací zóny a nad nutnou míru znevýhodňuje cyklisty. Odpůrce jím zvolené řešení posuzoval z pohledu všech účastníků provozu na pozemních komunikacích. Přihlédl mj. k počtu úseků komunikací, které i nadále zůstanou obousměrně průjezdné pro cyklisty; k celkové průjezdnosti Karlína pro cyklisty a jeho průjezdnosti pro motorová vozidla; k počtu vydaných parkovacích oprávnění; k počtu existujících parkovacích míst a jejich obsazenosti a zohlednil i požadavek na bezpečnost a plynulost silničního provozu. K tvrzení navrhovatelů, že zejména mladší generace žijící v centrech měst volí alternativní způsoby přepravy založené na principu sdílení (např. carsharing nebo bikesharing) soud připomněl, že odpůrce musel dbát práv všech účastníků provozu na pozemních komunikacích bez ohledu na jejich věk.

[10] Za neopodstatněnou městský soud považoval i argumentaci navrhovatelů týkající se porušení práva na zdravé životní prostředí a svobody pohybu. Připomněl, že žádná z norem tvořících ústavní pořádek nezakládá právo cyklistů na jízdu v obou směrech. Cyklisté i v případě jednosměrného pohybu mohou realizovat své právo na svobodu pohybu. Není pak žádný rozdíl v kvalitě životního prostředí, pokud se cyklisté po komunikaci mohou pohybovat pouze v jednom směru.

[11] Městský soud nepřisvědčil ani dalším tvrzením navrhovatelů, a návrh proto zamítl jako nedůvodný (v té části, ve které jej soud neodmítl – viz výše). Plné znění rozsudku je přístupné na www.nssoud.cz a Nejvyšší správní soud na něj pro stručnost odkazuje.

III.

[12] Navrhovatelé (dále též „stěžovatelé“) podali proti rozsudku městského soudu kasační stížnost.

[13] Předně tvrdili, že výrok I rozsudku (kterým soud návrh v části odmítl) je neurčitý, neboť z něj není zřejmé, jakých dopravních značek se týká (zda se jedná jen o některé informativní dopravní značky, nebo o všechny informativní dopravní značky). V rozsudku není vysvětleno, proč byl návrh odmítnut ohledně tří druhů informativních značek, ale nebyl odmítnut ohledně dalších informativních značek. Dle stěžovatelů nadto neměl městský soud návrh částečně odmítnout. Jednalo se o komplexní řešení dopravní situace v uceleném území, které mělo být posouzeno jako jedno nedělitelné opatření obecné povahy. Městským soudem zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008-100, nelze na nynější věc aplikovat. Stěžovatelé pak uvedli i to, že dané informativní značky (ohledně kterých městský soud návrh odmítl) jsou materiálně opatřením obecné povahy, neboť mají reálný dopad na bezpečnost cyklistů, neboť automobily v jejich důsledku jezdí pomaleji. Odstraněním daných značek taktéž dochází k zásahu do práva volného pohybu stěžovatelů a do práva na zdravé životní prostředí.

[14] Stěžovatelé pak nesouhlasili ani s výrokem II rozsudku (zamítnutí části návrhu). Podle stěžovatelů odpůrce zneužil svou pravomoc k vydání daného OOP a překročil zákonné meze. Opatření obecné povahy bylo vydáno jako přechodná úprava ve smyslu § 77 odst. 5 věty poslední zákona o provozu na pozemních komunikacích. Z povahy věci se nicméně jednalo o trvalou úpravu provozu na pozemních komunikacích. Odpůrce totiž po dobu několika let namísto toho, aby přijal řádným postupem trvalou úpravu, udržuje nezákonný stav pomocí opakovaného vydávání přechodných úprav. Stěžovatelé odmítli i argument městského soudu stran potřebnosti zachování kontinuity dopravního značení v dotčené lokalitě. Současné dopravní značení bylo realizováno na základě předchozích opatření obecné povahy, která však byla opakovaně rušena správními soudy. Odpůrce měl odstranit dané dopravní značení, či zahájit řádné správní řízení o vydání trvalé úpravy provozu na dotčených pozemních komunikacích. Stěžovatelé za nesprávnou považovali i argumentaci městského soudu uvedenou v bodě 40 rozsudku, kde soud uvedl, že odpůrce adekvátně zdůvodnil, proč zvolil dobu trvání předmětného OOP od 1. 1. 2022 do 3. 6. 2022, uvedl-li, že očekává, že v dané době bude ukončeno řízení o návrhu úpravy provozu ze dne 3. 6. 2020. Uvedená argumentace nedává dle stěžovatele smysl, neboť v nynější věci existují tři návrhy opatření obecné povahy; návrhy ze dne 3. 6. 2020, ze dne 24. 3. 2021 a ze dne 14. 4. 2022. Stěžovatelé pak upozornili i na rozpor mezi

pokračování

odůvodněním napadeného rozsudku a odůvodněním rozsudku městského soudu č. j. 8 A 85/2020-27.

[15] V další kasační námitce stěžovatelé rozporovali způsob, jakým odpůrce a městský soud na projednávanou věc aplikovali technické normy (TP). Tvrdili, že soud vycházel ze stanoviska Policie ČR (která byla dotčeným orgánem), ačkoliv toto stanovisko aplikuje technické normy nesprávně. Stanovisko vyžaduje zřízení dvoupruhové komunikace, tj. aby byl pro cyklisty zaveden samostatný protisměrný pruh. V dané lokalitě však lze zřídit jednopruhovou obousměrnou komunikaci, jak plyne z normy T 179 (která by navíc dle pravidla *lex posterior derogat legi priori* měla mít přednost před normami ČSN 73 6110 a TP 132). Tím se nezabýval odpůrce ani městský soud. Odpůrce se danou normou zabýval pouze na straně 7 napadeného OOP. Jeho vypořádání je však nedostatečné. Stěžovatelé pak dále tvrdili, že pojem jednopruhové obousměrné komunikace s výhybnami zná i norma ČSN 73 6110. Ta přitom připouští na zklidněných komunikacích funkční třídy C zmenšení šířky jízdního pruhu na 2,25 m. Stěžovatelé dodali, že veškeré odkazované normy sice nejsou závazné, nicméně pokud z těchto odpůrce vycházel, měl tyto logicky a přesvědčivě interpretovat. Citace normy TP 132, kterou odpůrce zdůvodňoval nutnost požadavku na 4,5 m šířku komunikace, byla sestavena ze dvou nesouvisejících částí. Norma TP 132 nadto požadavky na šířku jízdních pruhů pro obousměrný provoz cyklistů nespecifikuje, odkazuje v tomto ohledu na jiné normy, například tedy i na TP 179. Stěžovatelé pak v této souvislosti konečně tvrdili i to, že odpůrce bez dalšího převzal závěry stanoviska Policie ČR, aniž by však vysvětlil, proč tak učinil.

[16] Stěžovatelé v kasační stížnosti rozporovali i bod 49 rozsudku, kde soud uvedl, že důvodem zachování obousměrné průjezdnosti pro cyklisty na určitých komunikacích bylo to, že se jedná o slepé komunikace. Stěžovatelé byli názoru, že pokud je možný obousměrný provoz cyklistů v úzké slepé komunikaci, je tento možný i v „neslepé“ komunikaci se stejnou šířkou. Stěžovatelé dále konstatovali, že v odůvodnění OOP zcela chybí úvahy týkající se toho, proč je ve slepých ulicích umožněn obousměrný pohyb automobilů i cyklistů, či proč nebylo možno přeorganizovat parkování aut tak, aby se zvýšila průjezdná šířka ulic.

[17] Souhlasit pak dle stěžovatelů nelze ani s tím, jak se městský soud vypořádal s otázkou namítané podjatosti odpůrce. Není rozhodné, v jakém rozsahu je podjatost správního orgánu namítána ve správním řízení. Úkolem správního orgánu je se s podjatostí adekvátně vypořádat, a to zejména, pokud je tato předmětem pochyb. Na nutnost vypořádat se s otázkou podjatosti odpůrce upozornil městský soud v rozsudku č. j. 14 A 135/2021-29 (kterým bylo zrušeno jedno z předchozích opatření obecné povahy upravující dopravní obslužnost Karlína). Stěžovatelé nadto na možnou podjatost opakovaně upozorňovali v předchozích podáních. V řízení o návrhu opatření obecné povahy ze dne 3. 6. 2020 konstatovali, že starosta a místostarostka Městské části Praha 8 mohou mít zájem na určitém výsledku řízení a současně mohou působit na příslušnou úřední osobu odpůrce. Od těchto funkcionářů se odvíjí systémová podjatost všech pracovníků odpůrce. Správnímu soudu přitom dle stěžovatelů nepřísluší se s otázkou podjatosti vypořádat za správní orgán. Soudu přitom nelze přisvědčit ani v tom, že by pochybnosti o podjatosti bylo možno vyvrátit pouhým odkazem na rozhodnutí Ministerstva dopravy, či že by bylo lze se s otázkou podjatosti vypořádat implicitně.

[18] Stěžovatelé s městským soudem nesouhlasili ani v tom, že by napadené OOP představovalo proporcionální řešení dopravy v dané oblasti. Vydáním OOP došlo k citelnému zkrácení práv osob využívajících automobilovou dopravu, které nejsou rezidenty ani abonenty, a nemají tak příslušné parkovací oprávnění. Odpůrce dále upřednostňuje i osoby pohybující se po Karlíně automobilem a ignoruje zájmy osob pohybujících se pěšky nebo na kole. Napadené OOP je tedy neproporcionální. Odpůrce nevyhodnotil, která z možných variant omezuje adresáty OOP co nejméně. Nezabýval se tím, zda by nebylo namístě provést úpravu parkování, posunout přechody pro chodce, zřídit nové přechody či naopak zrušit staré přechody. Stěžovatelé pak nesouhlasili ani s argumentací soudu uvedenou v bodě 47 rozsudku, kde soud konstatoval, že odpůrce musel při tvorbě OOP dbát zájmů všech dotčených osob bez ohledu na jejich věk. Stěžovatelé konstatovali, že je realitou, že mladší generace lidí využívají k pohybu po městě kolo častěji než starší generace. Pokud tedy tato skupina využívá kolo častěji, je zřejmé, že je omezením pohybu kol více omezena na svých právech.

[19] Za nesprávné stěžovatelé označili i závěry městského soudu ohledně zásahu do práva na svobodu pohybu a práva na příznivé životní prostředí. Tvrdili, že pokud jim OOP umožňuje se na kole pohybovat pouze jedním směrem, dochází k zásahu do uvedených práv zaručených Listinou základních práv a svobod.

[20] Z uvedených důvodů stěžovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

IV.

[21] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že rozsudek městského soudu považuje za správný. Městský soud nepochybil, odmítl-li částečně návrh stěžovatelů. Nepochybil ani zamítnutím návrhu ve zbývajících částech. Předmětné opatření obecné povahy bylo vydáno v souladu s nařízením Rady hlavního města Prahy č. 7/2016, kterým byly vymezeny zóny placeného stání na území Karlína. Opatření je adekvátně zdůvodněno, zákonné a srozumitelné. Odpůrce vysvětlil, že vzhledem k tomu, že nebylo možno rozhodnout o návrhu trvalé úpravy provozu na pozemních komunikacích (tj. o návrhu ze dne 3. 6. 2020), neboť Magistrát hlavního města Prahy doposud nerozhodl o podjatosti odpůrce, přistoupil odpůrce k vydání dotčeného přechodného OOP. Učinil tak v rámci zachování kontinuity současného dopravního značení a zamezení jeho hromadného zneplatňování a obnovování. Při formulaci OOP odpůrce vycházel mj. z normy TP 132, která se týká šířkového uspořádání pro cyklisty. Zohlednil i to, že případné objízdné trasy pro cyklisty jsou v minimální vzdálenosti. Průjezd Karlínem pro cyklisty je komfortní a odpovídá požadavkům bezpečnosti pro všechny účastníky silničního provozu. Opatření obecné povahy splňuje požadavek proporcionality a veškeré účastníky provozu na pozemních komunikacích omezuje v co nejmenší míře. Odpůrce pak dodal i to, že dne 8. 6. 2022 vydal opatření obecné povahy č. j. MCP8 254758/2022, SZ MCP8 081286/2022/6 – stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích II., III. a IV. třídy – Oblast 8.1 Karlín. Navrhl proto, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

V.

pokračování

[22] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnosti v mezích jejich rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[23] Kasační stížnost není důvodná.

[24] Nejvyšší správní soud se na prvním místě zabýval tím, zda městský soud postupoval správně, odmítl-li výrokem I napadeného rozsudku část návrhu.

[25] Městský soud návrh odmítl v části týkající se „*odstranění dopravních značek A19 – Cyklisté, vodorovných dopravních značek V18 – Optická psychologická brzda a dopravních zařízení v podobě zpomalovacích prahů Z12 – malých kruhových polštářů*“. Učinil tak s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008-100, č. 1794/2009 Sb. NSS (dále též „rozsudek sp. zn. 2 Ao 3/2008“). Soud konstatoval, že z dotčených dopravních značek a dopravního zařízení neplynou pro účastníky provozu povinnosti odlišné oproti obecné úpravě provozu na pozemních komunikacích. Ve smyslu rozsudku sp. zn. 2 Ao 3/2008 se proto v dané části nejedná o opatření obecné povahy, a je tedy nutné návrh v tomto rozsahu odmítnout.

[26] Městskému soudu lze přisvědčit, že otázkou, kdy je možno dopravní značení považovat za opatření obecné povahy, se zdejší soud zabýval v odkazovaném rozsudku sp. zn. 2 Ao 3/2008. Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*v případě dopravního značení se může o jejich klasifikaci coby opatření obecné povahy samozřejmě jednat pouze tehdy, když z této dopravní značky plynou pro účastníky provozu odlišné povinnosti, než by je tito měli podle obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích. Jestliže tedy oproti obecné úpravě provozu z dopravní značky žádná povinnost odlišného chování neplyne, není dán žádný racionální důvod takovouto značku označovat za opatření obecné povahy. Konkrétně to např. znamená, že opatřením obecné povahy jsou typicky zákazové a příkazové značky, značky upravující přednost; nikoliv však značky výstražné a ta část informativních značek, které pouze poskytují účastníkovi provozu na pozemních komunikacích nutné informace, příp. slouží k jeho orientaci (viz ustanovení § 63 zákona č. 361/2000 Sb. a dále vyhláška Ministerstva dopravy a spojů č. 30/2001 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích a úprava a řízení provozu na pozemních komunikacích).*“

[27] Citované závěry Nejvyššího správního soudu jsou pro jejich obecnost jistě aplikovatelné i na nynější věc (ve které stěžovatelé napadli úpravu provozu na pozemních komunikacích pomocí dopravního značení). Stejně pravidlo přitom stanoví i zákon o provozu na pozemních komunikacích, podle jehož § 77 odst. 5 platí, že *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* (důraz přidán).

[28] Městský soud proto nepochybil, zabýval-li se tím, zda lze jednotlivé dopravní značení považovat za opatření obecné povahy. Dospěl-li přitom k závěru, že dopravní značení A 19 (cyklisté), V 18 (optická psychologická brzda) a dopravní zařízení v podobě zpomalovacích prahů Z 12, malých kruhových polštářů, nezakládají pro účastníky

silničního provozu povinnosti odlišné oproti obecné úpravě provozu na pozemních komunikacích, nelze tomuto jeho závěru ničeho vytknout. Jak uvedl městský soud, dané dopravní značení účastníky silničního provozu nikterak závazně neomezuje. Výstražná dopravní značka A 19 (cyklisté) pouze upozorňuje na místo, kde cyklisté vjíždějí na vozovku nebo ji přejíždějí, anebo na úsek, kde se cyklisté často vyskytují (příloha 1 vyhlášky Ministerstva dopravy ze dne 27. 10. 2017, č. 294/2015 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích; dále též „vyhláška č. 294/2015 Sb.“). Vodorovná dopravní značka V 18 (optická psychologická brzda) pak „pouze“ opticky, popřípadě i akusticky vede řidiče ke snížení rychlosti vozidla (příloha 8 vyhlášky č. 294/2015 Sb.). Daná značka tedy cílí na to, aby řidič snížil rychlosti jízdy. Neupravuje však závazně, jakou maximální rychlostí by řidič měl v daném místě jet. Obdobě tak dopravní zařízení Z 12 (zpomalovací práh ve formě malých kruhových polštářů) vytváří krátkou nerovnost na vozovce, a působí tak na řidiče, aby zpomalil, avšak autoritativně neurčuje, na jakou maximální rychlost by tak měl učinit (příloha 10 vyhlášky č. 294/2015 Sb.).

[29] Nejvyšší správní soud je tedy názoru, že městský soud nepochybil, odmítl-li návrh stěžovatelů v části týkající se předmětného dopravního značení s tím, že nejde o opatření obecné povahy (stejně ostatně postupoval zdejší soud v odkazovaném rozsudku sp. zn. 2 Ao 3/2008). Nelze přitom stěžovatelům přisvědčit v tom, že městský soud měl návrh odmítnout i ve vztahu k jiným dopravním značkám. Stěžovateli odkazovaná dopravní značka IS 10b (návěst změny směru jízdy), která informuje o změně směru jízdy na pozemní komunikaci nebo o způsobu průjezdu místa na pozemní komunikaci, popřípadě o vzdálenosti k takovému místu a vyznačuje počet a uspořádání jízdních pruhů, značka IP 11b (parkoviště kolmé nebo šikmé stání), která označuje místo, kde je dovoleno zastavení a stání a vyznačuje stanovený způsob stání, a případně i značka V 20 (piktogramový koridor pro cyklisty), který vyznačuje prostor a směr jízdy cyklistů, totiž nejsou plně srovnatelné s dopravním značením, které městský soud odmítl označit za opatření obecné povahy. U dopravního značení odkazovaného stěžovatelé totiž lze nalézt prvky typické pro opatření obecné povahy spočívající v závazném normování provozu na pozemních komunikacích nad rámec zákona. Značka V 20 určuje prostor a taktéž směr, ve kterém se mohou pohybovat cyklisté, značka IP 11b umožňuje stání a zastavení vozidel a určuje, jak mají tyto vozidla stát, značka IS 10b pak konečně závazně určuje směr jízdy a počet a uspořádání jízdních pruhů. K danému tvrzení stěžovatelů (ohledně toho, že návrh bylo nutno odmítnout v širším rozsahu), je pak nutno poznamenat i to, že není zřejmé, jak městský soud zasáhl do práv stěžovatelů (navrhovatelů), odmítl-li jejich návrh v užší části, resp. není zřejmé, jak by stěžovatelům prospělo, zrušil-li by nyní kasační soud napadený výrok a zavázal-li by městský soud k tomu, aby návrh odmítl ve větším rozsahu. Kasační soud na rozdíl od stěžovatelů není ani názoru, že dotčenou úpravu provozu na pozemních komunikacích v Karlíně by bylo nutno považovat za natolik provázanou, že by nebylo lze od této oddělit dopravní značky A 19, V 18 a Z 12, jak to učinil městský soud. Byl-li městský soud názoru, že dané dopravní značení není opatřením obecné povahy, bylo jeho povinností tento závěr vtělit do rozhodnutí a postupovat dle výše uvedené judikatury, tj. návrh (v dané části) odmítnout. Je totiž nábíledni, že v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je správní soud oprávněn přezkoumávat jen a pouze opatření obecné povahy. Dodát pak lze, že nebylo povinností městského soudu explicitně odůvodňovat, proč návrh odmítl pouze ve vztahu k jím vyjmenovanému dopravnímu značení (a nikoliv i ve vztahu

pokračování

k dalšímu značení). Z výroku I rozsudku a z bodů 32 až 34 rozsudku zcela zřetelně plyne, že městský soud návrh odmítl pouze, co se týče dopravního značení A 19, V 18 a Z 12. Z uvedeného plyne, že ve vztahu k dalšímu dopravnímu značení tak soud neučinil, neboť toto považoval za splňující výše nastíněná kritéria pro opatření obecné povahy (k tomu ostatně viz bod 33 rozsudku, kde městský soud konstatoval, že návrh se dotýká dopravních značek, které nepochybně stanoví pro účastníky provozu odlišná pravidla od pravidel obecně platných). Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že na podkladě námitek vztahujících se k výroku I neshledal důvod ke zrušení rozsudku městského soudu.

[30] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani kasačním námitkám rozporujícím zákonnost výroku II rozsudku, kterým městský soud návrh (v části, která nebyla odmítnuta) pro nedůvodnost zamítl.

[31] V nynější věci je předmětem přezkumu opatření obecné povahy, kterým byla podle § 77 odst. 1 písm. c), odst. 3 a 5 zákona o provozu na pozemních komunikacích stanovena přechodná úprava provozu na pozemních komunikacích spočívající v umístění dopravního značení a zařízení na vyjmenovaných karlínských místních komunikacích II., III. a IV. třídy.

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

[33] Podle § 77 odst. 2 zákona o provozu na pozemních komunikacích: *Dotčenými orgány při stanovení místní a přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích a užití zařízení pro provozní informace je policie, jde-li o silnice, místní komunikace a veřejně přístupné účelové komunikace.*

[34] Podle § 77 odst. 3 zákona o provozu na pozemních komunikacích *návrh stanovení místní nebo přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích nebo užití zařízení pro provozní informace podle odstavce 1 projedná příslušný správní orgán s dotčenými orgány. Nevylučuje-li se dotčený orgán do 30 dnů ode dne doručení návrhu stanovení, má se za to, že s návrhem stanovení souhlasí.*

[35] Podle § 77 odst. 5 zákona o provozu na pozemních komunikacích: *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.

[36] Stěžovatelé v kasační stížnosti předně namítají, že odpůrce zneužil právní úpravu přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích. Ve své podstatě se totiž v dotčené věci nejedná o úpravu přechodnou, nýbrž o úpravu trvalou. Odpůrce po dobu několika let namísto toho, aby přijal řádným postupem trvalou úpravu, udržuje nezákonný stav pomocí opakovaného vydávání přechodných úprav.

[37] K uvedenému tvrzení je nutno uvést, že mezi účastníky není sporu o tom, že odpůrce vydal v minulosti několik opatření obecné povahy týkajících se právě úpravy provozu na pozemních komunikacích v Karlíně. Mezi těmito opatřeními obecné povahy bylo i několik přechodných úprav ve smyslu výše citované právní úpravy. Předmětná opatření obecné povahy pak byla opakovaně rušena správními soudy.

[38] Popsanou situaci nelze jistě považovat za ideální. Nejvyšší správní soud však není názoru, že by postup odpůrce v daném případě měl vést ke zrušení napadeného opatření obecné povahy. Souhrnně souhlasí s městským soudem, že nebyly splněny podmínky pro zrušení napadeného opatření. Opatření dostalo zákonným požadavkům vč. náležitého odůvodnění, v rámci něhož odpůrce zdůvodnil i to, proč přikročil k vydání OOP. Odpůrce v OOP mj. konstatoval, že důvodem jeho vydání byla potřeba realizace zón placeného stání na území Prahy 8 vymezených nařízením Rady hlavního města Prahy č. 7/2016. Odkázal v této souvislosti na dosavadní postup při vydávání opatření obecné povahy týkajících se dané otázky a na jejich opakované rušení správními soudy a uvedl, že důvodem vydání OOP je *„celistvost a srozumitelnost definitivního dopravního režimu ve vymezené oblasti s ohledem na velký počet provedených změn realizovaných dílčími stanovami změn místní úpravy od roku 2012 do doby vydání tohoto návrhu regulace dopravy“*. Odpůrce pak vysvětlil i to, z jakého důvodu přistoupil k vydání přechodné, a nikoliv trvalé, úpravy. Na straně 4 OOP uvedl, že dne 3. 6. 2020 bylo zahájeno řízení o opatření obecné povahy stanovujícím místní (trvalou) úpravu provozu na pozemních komunikacích. V tomto řízení byly vzneseny námitky týkající se systémové podjatosti odpůrce. V reakci na tyto vydal Magistrát hlavního města Prahy usnesení ze dne 15. 12. 2020, č. j. MHMP-1901573/2020/04/Go, kterým odpůrce vyloučil z rozhodování v dané věci a tímto pověřil Úřad městské části Praha 7. Odpůrce se proti tomuto usnesení odvolal. Ministerstvo dopravy k tomuto odvolání usnesení Magistrátu hlavního města Prahy zrušilo a věc vrátilo danému správnímu orgánu k novému projednání (rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 18. 5. 2021, č. j. MD-9963/2021-160/3). Vzhledem k tomu, že v době vydání napadeného OOP Magistrát hlavního města Prahy o námitce podjatosti nerozhodl, nebylo možno dále pokračovat v řízení o daném návrhu trvalé úpravy provozu na pozemních komunikacích. Odpůrce proto přistoupil k vydání přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích, a to za účelem *„kontinuity současného dopravního značení a zamezení hromadného zneplatňování a obnovování dopravního značení ve značném rozsahu“*. Odpůrce vysvětlil, že *„[p]okud by nedošlo k vydání tohoto opatření obecné povahy přechodně upravujícího provoz na pozemních komunikacích, platila by poslední místní úprava (opatření obecné povahy) vydaná Odborem dopravy ÚMČ Praha 8 dne 11. 4. 2012 pod č.j.: MCP8 05231/2012, která v době vydání nemohla předjímat vznik zón placeného stání v Karlíně, a proto nezahrnuje dopravní značení zohledňující zřízení a provoz zón placeného stání. Je proto nezbytné zachovat stávající dopravní značení, aby rezidenti a abonenti měli*

pokračování

možnost parkovat v určených úsecích místních komunikací. Ke dni 30. 6. 2021 měl Karlín 12 164 obyvatel a velké množství podnikajících subjektů se sídlem či místem podnikání v Karlíně. Aktuálně (údaj k 8/2021) bylo vydáno 9 043 parkovacích oprávnění oproti existujícím 3 815 parkovacím místům v této oblasti. Obsazenost jednotlivých parkovacích úseků zón placeného stání v Karlíně činí přes den v průměru 80 % a více. Pokud by nedošlo k vydání tohoto opatření obecné povahy přechodně upravujícího provoz na pozemních komunikacích, nastalo by značné ztížení, či až faktická nemožnost parkování rezidentů a abonentů (tj. obyvatel a podnikatelů Karlína), z důvodu absence dopravního značení zón placeného stání a vzniku ostrůvku volného stání (neregulované oblasti parkování) pro jakákoliv vozidla v širším centru Prahy, a to bez cenové regulace s negativními dopady pro místní obyvatele a bezpečnost dopravy v klidu. Zejména za situace, když všechny okolní oblasti mají zřízeny a fungující zóny placeného stání. Za této situace správní orgán (odpůrce – poznámka soudu) uvádí, že není proto možné se vrátit k regulaci dle OOP 2012, např. překrytím daných dopravních značek zneplatňující páskou, či osazením dočasného dopravního značení. Dalším důvodem, proč není možné se vrátit k regulaci dle OOP 2012, je skutečnost, že místní úprava dle OOP 2012 obsahuje např. osazení dopravními značkami B 11, IP 11, přičemž tyto již nejsou osazeny a jsou nahrazeny lépe vyhovujícími (s ohledem na bezpečnost) značkami IP 4b, B 2, E 12a, E 12b, IP 12, IP 13. Užití regulace dle OOP 2012 by přineslo zhoršení bezpečnosti všech účastníků silničního provozu.“

[39] Nejvyšší správní soud považuje citované důvody vydání OOP za dostatečné. Vzniklou situaci (spočívající v opakovaném rušení úpravy provozu v Karlíně správními soudy a následném opakovaném vydávání nové, v některých případech přechodné, úpravy) ve shodě s městským soudem považuje přinejmenším za nešťastnou. Při zohlednění rozhodných okolností (potřeba upravit provoz po soudním zrušení předchozí úpravy, potřeba ponechat v platnosti zóny placeného stání, nemožnost rozhodnout o návrhu trvalé úpravy ze dne 3. 6. 2020 atd.) však nesouhlasí se stěžovateli, že postup odpůrce by vyvolával nutnost zrušení napadeného OOP. Odpůrce dle zdejšího soudu vyjádřil v OOP adekvátní důvody, které jej vedly k jeho vydání. Pokud přitom stěžovatelé v této souvislosti zpochybňují důvody vydání OOP odkazem na závěr vyjádřený v rozsudku městského soudu ze dne 22. 10. 2020, č. j. 8 A 85/2020-27 (dle kterého „úprava provozu na pozemních komunikacích může být bez větších obtíží realizována podle úpravy dosavadní a k její případné změně může dojít přijetím opatření obecné povahy na základě již uveřejněného návrhu ze dne 3. 6. 2020, ohledně které proběhne standardní správní řízení“), je nutno je odkázat na bod 41 nyní přezkoumávaného rozsudku městského soudu. V tomto bodě rozsudku městský soud detailně a přesvědčivě zdůvodnil, proč s uvedeným názorem nesouhlasí a Nejvyšší správní soud se s jeho posouzením ztotožňuje. I dle jeho názoru nelze odhlédnout od faktických problémů, které by nastaly, byla-li by v mezidobí před vydáním trvalé úpravy provozu na pozemních komunikacích bez dalšího respektována původní úprava provozu na pozemních komunikacích a nedošlo-li by k vydání přechodné úpravy (zánik fungování již vyznačených zón placeného stání, zneplatňování velkého počtu dopravních značek atd. – viz výše). Přisvědčit pak nelze ani tvrzení stěžovatelů, že důvodem ke zrušení přezkoumávaného OOP by mělo být to, že odpůrce o obousměrné průjezdnosti pro cyklisty nerozhodl samostatným opatřením obecné povahy. Ze skutečnosti, že tak odpůrce nepostupoval, totiž nelze bez dalšího dovozovat nezákonnost nynějšího OOP. Správnímu soudu nepřísluší přikazovat orgánu vydávajícímu OOP, jakou materii, případně v jakém rozsahu, má v opatření obecné povahy řešit. K tvrzení stěžovatelů, že odpůrce měl dosavadní dopravní značení odstranit, či zahájit řádné správní řízení o vydání trvalé úpravy provozu na dotčených komunikacích, Nejvyšší

správní soud odkazuje na výše uvedené a dodává, že v nastalé situaci, kdy nebylo rozhodnuto o trvalé úpravě, a nebylo tedy možno určit, zda existující značení je správné, či nikoliv, lze aprobovat postup odpůrce, který se, veden mj. zásadou hospodárnosti, rozhodl namísto odstranění velkého množství dopravního značení přistoupit k vydání přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích. K tvrzení o nutnosti zahájit řízení o trvalé úpravě provozu na pozemních komunikacích pak Nejvyšší správní soud připomíná, že tak se skutečně stalo, avšak o návrhu trvalé úpravy ze dne 3. 6. 2020 nebylo lze v dané době rozhodnout (vznesená námitka systémové podjatosti, o které nebylo rozhodnuto). Pro úplnost lze v této souvislosti dodat, že otázka dopravní obslužnosti Karlína byla poté, co bylo vydáno nyní přezkoumávané přechodné OOP, odpůrcem vyřešena trvalou úpravou v podobě opatření obecné povahy ze dne 8. 6. 2022, č. j. MCP8 254758/2022, SZ MCP8 081286/2022/6 – stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích II., III. a IV. třídy – Oblast 8.1 Karlín.

[40] Ke zrušení napadeného OOP nemůže vést ani argumentace stěžovatelů stran nesprávnosti určení doby účinnosti OOP. Odpůrce v opatření obecné povahy uvedl, že zvolil účinnost přechodné úpravy od 1. 1. 2022 do 30. 6. 2022. Uvedenou dobu účinnosti odůvodnil prozatímní nemožností rozhodnout o návrhu trvalé úpravy ze dne 3. 6. 2020 a nutností vyčkat na rozhodnutí o námitce podjatosti odpůrce (viz výše). Odpůrce dodal, že ačkoliv „nemůže předjímat datum pokračování a ukončení řízení o návrhu místní úpravy ze dne 3. 6. 2020, očekává, že řízení o návrhu místní úpravy ze dne 3. 6. 2020 bude ukončeno v termínu platnosti 1. 1. 2022 - 30. 6. 2022 tohoto opatření obecné povahy.“ Uvedenou argumentaci Nejvyšší správní soud považuje za dostatečnou k odůvodnění doby účinnosti opatření obecné povahy. Dodává, že by bylo vhodnější, vysvětlil-li by odpůrce vztah mezi jednotlivými návrhy úpravy provozu na pozemních komunikacích a jím vydávaným OOP (stěžovatel v této souvislosti v kasační stížnosti tvrdí, že v nynější věci vedle sebe existují tři návrhy opatření obecné povahy). Uvedená skutečnost však dle názoru kasačního soudu nevyvolává nutnost zrušení (nyní již ostatně neúčinného) napadeného OOP. Odpůrce dostatečně a racionálně vysvětlil, proč zvolil účinnost OOP od 1. 1. 2022 do 30. 6. 2022.

[41] V další kasační námitce stěžovatelé nesouhlasili s tím, jak se odpůrce a městský soud vypořádali s normami určujícími šířkové rozměry pro umožnění obousměrného pohybu cyklistů v jednosměrných komunikacích v Karlíně.

[42] Odpůrce v OOP uvedl, že v rámci zlepšení průjezdu Karlína pro cyklisty je obecně umožněn protisměrný provoz cyklistů na vyjmenovaných jednosměrných komunikacích. V dalších vyjmenovaných komunikacích však není možné povolit protisměrný provoz cyklistů na jednosměrné komunikaci pro nedostatečné šířkové poměry. Z pohledu bezpečnosti a plynulosti provozu je Policií ČR požadována širší jízdního pruhu 3 m + 1,5 m. Odpůrce proto zvolil šířkové parametry uvedené v tabulce na straně 7 OOP, ve které stanovil šířku jízdního pruhu jako 3 metry, šířku pruhu pro cyklisty jako 1 metr a šířku bezpečnostního odstupu pruhu pro cyklisty od jízdního pruhu jako 0,5 metru. Odpůrce dodal, že úprava vychází z norem ČSN 73 6110 a 73 6056. Článek 10.4.2.7 ČSN 73 6110 stanoví, že „v jednosměrných místních komunikacích může být cyklistům v odůvodněných případech umožněn průjezd v obou směrech. Takové uspořádání je možné použít jen na komunikacích funkčních skupin C a/nebo D1, a to jen v přehledných úsecích.“ Odpůrce pak konstatoval, že při úvahách o požadavcích cyklistů vycházel též z TP 132 - zásady návrhu dopravního zklidňování na místních komunikacích, kde je mimo jiné uvedeno: „je velký

pokračování

podíl cyklistů, kteří obtížněji udržují jízdní stopu (děti, starší osoby). Vzhledem k různorodé věkové skladbě cyklistů je častý nerovnoměrný a spontánní způsob jízdy. Nelze opomíjet, že cyklisté při zpomalování nebo rozjíždění, případně nasedání a sesedání, potřebují dostatečnou boční vůli. Těž zavazadla mohou zvětšit potřebnou průjezdnou šířku pro cyklisty. Požadovaná plocha v klidu je 1,5 m², což odpovídá součtu šíře pruhu pro cyklisty a bezpečnostního odstupu.“ Odpůrce pak konečně dodal i to, že norma TP 179 připouští jít pod jím stanovené šířkové parametry. I přesto však odpůrce setrval na jím zvolených parametrech, neboť ne každý cyklista je fyzicky tak zdatný, aby udržel přímou stopu a udržel se v intencích užšího šířkového uspořádání; spíše je nutné předpokládat pohyb po sinusoidě.

[43] Nejvyšší správní soud uvedené zdůvodnění šířkových parametrů nutných pro umožnění obousměrného provozu cyklistů považuje za zcela dostatečné a přezkoumatelné. Odpůrce vycházel z jím odkazovaných norem a ze stanoviska Policie ČR. Byl názoru, že pro cykloobousměrnost je nutná celková šířka komunikace 4,5 metrů, což odůvodnil zejména poukazem na bezpečnost účastníků silničního provozu. Tento závěr odpůrce vyjádřil opakovaně a zcela explicitně. Ze skutečnosti že tak učinil, je pak zřejmé, že se rozhodl nepřevzít odlišné závěry jiných norem; například právě stěžovateli odkazované normy ČSN 73 6110, která v určitých případech umožňuje zúžení šířky jízdního pruhu na 2,25 m, či závěry normy TP 179, která umožňuje v některých případech zřízení jednopruhé obousměrné komunikace s výhybnami a stanovuje průjezdnou šířku na 3 metry, resp. 3,75 metrů (nutno dodat, že dané šířkové poměry sama norma TP 179 označuje za orientační a akcentuje, že každou situaci je nutno posuzovat individuálně). Odklonění se od normy TP 179 přitom odpůrce v OOP i explicitně odůvodnil, když uvedl, že setrvává na požadavku 4,5 metrů, a to z důvodu bezpečnosti (všichni cyklisté nejsou schopni udržet přímou stopu – viz výše). Uvedenému postupu nelze nic vytknout. Dodat přitom lze, že sami stěžovatelé připouštějí, že veškeré odkazované normy jsou pouze nezávaznými doporučeními. Odpůrce nebyl povinen se těmito řídit, podrobně vysvětlovat, proč se rozhodl aplikovat tu kterou normu, či vysvětlovat vztahy mezi danými normami (stěžovatelé v kasační stížnosti dovozují, že norma T 179 by měla mít dle pravidla *lex posterior derogat legi priori* přednost před normami ČSN 73 6110 a TP 132). Stanovisko Policie ČR pak bylo aplikováno z důvodu souhlasu odpůrce ohledně nutné šířky komunikace pro oboustranný pohyb cyklistů, jak jednoznačně plyne z OOP. Nutno dodat, že policie byla v dané věci dotčeným orgánem (viz výše citovaný § 77 odst. 2 zákona o provozu na pozemních komunikacích), bylo tudíž namístě vzít její stanovisko v potaz a přisoudit mu odpovídající váhu. Ke zrušení OOP pak nemůže vést ani tvrzení stěžovatelů ohledně nesprávné citace normy TP 132 odpůrcem. Stěžovatelé ostatně tvrdili, že tato citace byla sestavena ze dvou nesouvisejících částí, nevysvětlili již však, jak by snad daná skutečnost měla obsahově znevěrohodnit danou citaci, či jak by měla založit nezákonnost celého OOP.

[44] V rámci další kasační námitky stěžovatelé rozporovali správnost argumentace městského soudu obsažené v bodě 49 rozsudku.

[45] V uvedeném bodě rozsudku městský soud k tvrzení stěžovatelů, že některé jimi vyjmenované ulice, ve kterých byly zrušeny cykloobousměrky, mají podobnou průjezdnou šířku jako slepé ulice v Karlíně, kde byl zachován obousměrný provoz, uvedl, že ve slepých ulicích musí být z povahy věci zachován obousměrný provoz automobilů (aby auta mohla vjet do ulice a následně z této ulice i vyjet). S ohledem na nutnost

zachování obousměrného automobilového provozu v těchto slepých ulicích pak nepřicházelo v úvahu, aby v nich nemohli obousměrně jezdit i cyklisté.

[46] Stěžovatelé s uvedeným posouzením nesouhlasí. Jsou názoru, že pokud je možný obousměrný provoz cyklistů v úzké slepé komunikaci, je tento možný i v „neslepé“ komunikaci se stejnou šířkou.

[47] Nejvyšší správní soud stěžovatelům nepřisvědčil. Souhlasí naopak s městským soudem v tom, že důvodem pro umožnění obousměrného provozu ve slepých ulicích bylo právě to, že se jedná o slepé ulice. V těchto musí být umožněn jak vjezd, tak i výjezd. Jinak by nebylo možné z dané ulice nikdy vyjet. V takové situaci je možné, a dokonce nutné, odstoupit od nutných šířkových standardů a povolit obousměrný provoz. Opačný výklad by byl nelogický a nesmyslný. Tato skutečnost nicméně nezakládá možnost odstoupit od odpůrcem vytyčených šířkových standardů i ve vztahu k jiným, tj. „neslepým“, ulicím, jak se domáhají stěžovatelé. K tvrzení stěžovatelů, že odpůrce v OOP neuvedl žádné úvahy týkající se právě toho, proč je ve slepých ulicích umožněn obousměrný pohyb automobilů i cyklistů, kasační soud uvádí, že skutečnost, že odpůrce se explicitně v textu OOP nevyjádřil k některým otázkám, neznamená, že tyto neposoudil. Odpůrce svůj závěr ohledně slepých ulic vyjádřil v OOP jednoznačně tím, že v nich povolil obousměrný provoz. Dodát lze, že důvod ponechání cykloobousměrnosti slepých ulic bylo lze dovodit prostou logickou úvahou (viz výše uvedený výklad ohledně nutnosti ponechání možnosti vyjetí z ulice). Ačkoliv si i v tomto ohledu lze představit podrobnější úvahy odpůrce, nezakládá jeho postup nutnost zrušení OOP. V tomto ohledu soud zdůrazňuje, že daným OOP byla upravena velmi komplexní a rozsáhlá otázka – dopravní obslužnost Prahy 8. Není reálně možné, aby odpůrce v textu OOP vypořádal veškeré související otázky a uvedl veškeré své úvahy, které k vydání opatření obecné povahy vedly (uvedené platí například i pro tvrzení stěžovatelů, že odpůrce se explicitně nezabýval tím, zda by nebylo možné provést jinou úpravu parkování, posunutí přechodů atp.). Bylo povinností odpůrce uvést v OOP takové odůvodnění, které vysvětlí zásadní otázky týkající se dotčené oblasti, a vytvoří tak přezkoumatelný podklad pro výrok opatření obecné povahy. Těmto požadavkům nynější OOP dle názoru kasačního soudu dostalo.

[48] Kasační soud se ztotožnil i s tím, jak městský soud vypořádal námitky týkající se tvrzené systémové podjatosti odpůrce. I podle názoru Nejvyššího správního soudu je z okolností věci zřejmé, že odpůrce v tomto ohledu vycházel ze znalosti závěrů rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 18. 5. 2021, č. j. MD-9963/2021-160/3, ve kterém ministerstvo dospělo k závěru, že odpůrce není systémově podjatý. Jak správně uvedl městský soud, „[z] tohoto závěru mohl odpůrce vycházet i při vydání napadeného OOP, aniž by v jeho odůvodnění musel tento závěr výslovně opakovat či dále rozvíjet; odkaz na výše uvedené rozhodnutí Ministerstva dopravy byl v tomto směru plně postačující. Řečeno jinými slovy, odkazem na toto rozhodnutí odvolacího orgánu řešící námitku jeho systémové podjatosti odpůrce deklaroval, že jeho úřední osoby nejsou vyloučeny ani při rozhodování o přijetí přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích formou napadeného OOP, a implicitně se tak kladně vyjádřil k otázce, zda v situaci, kdy běží řízení o původně přijatém opatření obecné povahy o úpravách provozu v dané lokalitě [...], je možné z důvodu řešení otázky podjatosti pracovníků Úřadu městské části Praha 8 přijmout přechodnou úpravu provozu na vyjmenovaných pozemních komunikacích.“ Kasační soud s uvedeným posouzením souhlasí. Není, na rozdíl od stěžovatelů, názoru, že by absence explicitního vypořádání se

pokračování

s podjatostí v OOP zakládala nutnost jeho zrušení, resp. že by městský soud nemohl danou otázku vypořádat tak, jak učinil. Zohlednit je přitom nutno i skutečnost, že v řízení o vydání OOP nebyla podjatost nikým namítána. Bylo-li by tomu tak, bylo by na odpůrci, aby se s touto výslovně vypořádal. Rozhodné přitom není, že podjatost nebyla namítána pravděpodobně z důvodu speciální procesní úpravy týkající se vydávání přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích, či že tato byla namítána v jiných řízeních týkajících se úpravy provozu na pozemních komunikacích v Karlíně, či snad, že na nutnost se s podjatostí vypořádat byl odpůrce upozorněn v předchozím rozsudku č. j. 14 A 135/2021-29 týkajícím se jiného opatření obecné povahy.

[49] Nejvyšší správní soud nepovažuje za důvodné ani námitky stěžovatelů týkající se neproporcionality OOP, resp. nepřipustné diskriminace určité skupiny osob.

[50] Co se týče proporcionality opatření obecné povahy, je nutno odkázat na judikaturu zdejšího soudu, ze které plyne tzv. algoritmus přezkumu opatření obecné povahy (viz např. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS, a na něj navazující rozsudky). Tento algoritmus spočívá v pěti krocích, a to zkoumání, zda za prvé, je dána pravomoc správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); za třetí, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, zda je opatření obecné povahy co do obsahu v rozporu se zákonem (materiální kritérium); a za páté v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy právě z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti regulace). V rámci pátého kroku popsaného algoritmu, tj. při přezkumu proporcionality územního plánu, jsou správní soudy povinny zkoumat, zda má zásah ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod, zda je zásah činěn v nezbytně nutné míře, zda je zásah činěn nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, zda je zásah činěn nediskriminačním způsobem a zda je zásah činěn s vyloučením libovůle (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, publikované pod č. 1910/2009 Sb. NSS, či rozsudek zdejšího soudu ze dne 16. 2. 2016, č. j. 3 As 195/2015-55).

[51] Stěžovatelé jsou názoru, že OOP diskriminuje osoby pohybující se po Karlíně na kole a nepřiměřeně zvýhodňuje řidiče automobilů. Odpůrce nadto dle stěžovatelů nevyhodnotil, která z možných variant omezuje adresáty OOP co nejméně.

[52] Nejvyšší správní soud s názorem stěžovatelů nesouhlasí.

[53] Není pravdou, že by se odpůrce v OOP nezabýval proporcionalitou jím zvoleného řešení. Odpůrce ohledně proporcionality v OOP uvedl, že posuzoval požadavky cyklistů na prostupnost území a požadavky dalších účastníků silničního provozu (zejména pak požadavky na dostatek parkovacích míst). Akcentoval, že poptávka po parkovacích místech výrazně převyšuje nabídku. Uvedl, že absolutní prostupnost Karlína pro cyklisty (tj. možnost obousměrného pohybu cyklistů ve všech jednosměrných ulicích) by snížila počet parkovacích míst o 160. Takové snížení počtu parkovacích míst by rezidentům Prahy 8 výrazně omezilo možnost zaparkovat automobil v dosahu bydliště. K srpnu roku 2021 bylo pro Karlín vydáno 9 043 parkovacích oprávnění a existovalo 3 815 parkovacích míst. K 30. 6. 2021 pak měl Karlín 12 134 obyvatel a velké množství zde podnikajících

subjektů. Snížení počtu parkovacích míst pro automobily proto odpůrce považoval za neproporcionální, a to i vzhledem k navrženým možnostem pohybu cyklistů. Odpůrce vysvětlil, že případné objízdné trasy pro cyklisty jsou v minimální vzdálenosti. Průjezd Karlínem na kole je i nadále komfortní; v západně-východním směru lze využít několik možností průjezdu na celkem 500 m, to je cca každých 125 m je jedna osa směrem východ-západ. V severo-jížních směrech je taktéž několik možností průjezdu pro cyklisty v obou směrech. Oblast Karlína je založena na roštovém systému, kde jsou nejkratší vzdálenosti paralelních ulic od cca 80 m až 250 m. Odpůrce pak ohledně dané otázky uvedl i to, že průjezdnost území Karlína v obou směrech je výrazně ve prospěch cyklistů. Cyklisté se mohou obousměrně pohybovat v 62 úsecích a motorová vozidla v 29 úsecích. Odpůrce proto uzavřel, že cyklisté mají možnost dosáhnout svého cíle případnou objížděkou v řádu desítek metrů, kdežto úbytek parkovacích míst výrazně zasáhne do práv osob využívajících automobily. Přijatá úprava proto dle odpůrce není samoučelná ani šikanózní, neboť minimalizuje zásahy do práv jejich adresátů a představuje spravedlivé uspořádání pro všechny účastníky provozu při současném zachování bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích.

[54] Z uvedeného je zřejmé, že odpůrce se proporcionalitou přijatého řešení zabýval. Dostatečně se vyjádřil zejména ke stěžovateli tvrzené disproporci mezi omezením cyklistů a omezením řidičů automobilů. Nejvyšší správní soud se přitom s citovaným posouzením věci provedeným odpůrcem ztotožnil. Odpůrce přílehavě poukázal na zvýšenou potřebu parkovacích míst a současně na to, že omezení cyklistů bude pouze minimální. Dovedil, že provedené omezení obousměrného pohybu cyklistů představuje nezbytně nutný zásah vedoucí k legitimnímu cíli. Průjezdnost Karlína pro cyklisty bude omezena jen minimálně a průjezd Karlínem bude nadále nadstandardní. Nelze tedy souhlasit s tvrzením stěžovatelů, že OOP představuje neproporcionální zásah do práv osob pohybujících se po Karlíně na kole. Tvrdí-li stěžovatelé, že dojde k většímu omezení práv mladších osob, neboť tyto využívají kola častěji, není to rozhodné pro celkový závěr, že omezení práv cyklistů jako celé skupiny je při zohlednění výše uvedených skutečností proporcionalní (nutno opakovaně zdůraznit možnost objízdných tras a potřebu parkovacích míst). Pokud pak stěžovatelé poukazovali i na nepřipustné omezení práv chodců, je nutno uvést, že toto své tvrzení v kasační stížnosti dále nerozvedli. Svoji kasační argumentaci zaměřili na nesouhlas se zrušením cykloobousměrek; neuvedli, jakým konkrétním způsobem měla být dotčeným OOP omezena práva chodců (stěžovatelé v kasační stížnosti pouze tvrdili, že odpůrce se v OOP explicitně nevyjádřil k tomu, zda by nebylo vhodné provést posunutí přechodů pro chodce, jejich zřízení či naopak zrušení). Nejvyšší správní soud přitom nemůže domýšlet argumenty za stěžovatele (srov. nález Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2007, sp. zn. II. ÚS 493/05, jakož i např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58, a dále rozsudky téhož soudu ze dne 16. 2. 2012, č. j. 9 As 65/2011-104, ze dne 20. 10. 2010, č. j. 8 As 4/2010-94, ze dne 21. 11. 2003, č. j. 7 Azs 20/2003-44, ze dne 17. 3. 2005, č. j. 7 Azs 211/2004-86, ze dne 7. 4. 2011, č. j. 5 As 7/2011-48, ze dne 20. 3. 2014, č. j. 6 As 119/2013-70). Pro úplnost pak kasační soud odkazuje na body 53 a násl. rozsudku městského soudu, kde se soud zabýval právě tvrzeným omezením práv chodců. K tvrzení stěžovatelů ohledně omezení práv další skupiny účastníků provozu – řidičů, kteří nemají v Karlíně parkovací oprávnění, pak kasační soud konstatuje, že stěžovatelé svoji aktivní legitimaci k podání návrhu odvozovali předně od omezení svého práva projíždět Karlínem na kole, nikoliv od nemožnosti v dané oblasti zaparkovat pro absenci potřebného oprávnění. Netvrdili pak ani, že by stěžovatel

pokračování

b), či členové stěžovatele a) byli právě osobami nedisponujícími daným oprávněním, či jak jinak se nemožnost daných osob v Karlíně zaparkovat dotkla jejich veřejných subjektivních práv.

[55] Přisvědčit pak konečně nelze ani kasačním tvrzením stěžovatelů ohledně ústavně nekonformního zásahu do jejich práva na svobodu pohybu a práva na zdravé životní prostředí. Nejvyšší správní soud se plně ztotožňuje s posouzením dané otázky uvedeným v bodě 45 rozsudku městského soudu. Normy, které stěžovatelé akcentují, nezakládají právo na obousměrný provoz cyklistů v jednosměrných ulicích. Svoboda pohybu cyklistů není omezena tím, že v několika vyjmenovaných ulicích Karlína se mohou pohybovat pouze jedním směrem (to navíc za situace, kdy se nedaleko vždy nachází ulice průjezdná pro cyklisty obousměrně – viz výše). Obdobně pak pohyb cyklistů pouze jedním směrem neovlivní životní prostředí. Poukázat pak lze i na čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, podle kterého je možné se práva na příznivé životní prostředí domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí. To, jakým způsobem mohou účastníci silničního provozu, mezi které patří též cyklisté, užívat k jízdě konkrétní pozemní komunikaci, je přitom dáno právě úpravou provozu, která vychází ze zákona o provozu na pozemních komunikacích a prováděcích norem.

[56] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že na základě kasační argumentace neshledal důvod ke zrušení rozsudku městského soudu (či jemu předcházejícího opatření obecné povahy). Pro úplnost pak dodává, že nelze přehlédnout, že předmětem jeho přezkumu bylo opatření obecné povahy, kterým došlo k *přechodnému* upravení provozu na pozemních komunikacích. Účinnost této přechodné úpravy přitom byla stanovena od 1. 1. 2022 do 30. 6. 2022. Podotknout pak lze i to, že ještě v době účinnosti daného opatření obecné povahy došlo k vydání místní (tj. trvalé) úpravy provozu na pozemních komunikacích v dotčené oblasti v podobě opatření obecné povahy ze dne 8. 6. 2022, č. j. MCP8 254758/2022, SZ MCP8 081286/2022/6 – stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích II., III. a IV. třídy – Oblast 8.1 Karlín. V uvedené místní úpravě přitom byla možnost obousměrného pohybu cyklistů zavedena ve všech ulicích (s výjimkou ulice Malého, kde po projednání s odborníky zabývajícími se cyklodopravou a dotčeným orgánem bude obousměrný provoz cyklistů řešen samostatně v rámci revitalizace Negrelliho viaduktu).

[57] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že kasační námitky neshledal důvodnými. Plně se ztotožnil s posouzením provedeným městským soudem. Nemohl proto shledat důvodnou polemiku stěžovatelů s odůvodněním daného rozsudku. Soud dodává, že neshledal ani existenci vad, ke kterým je povinen přihlížet *ex officio* (viz např. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. Ve věci přitom rozhodl na základě oprávnění stanoveného v § 109 odst. 2 s. ř. s. bez jednání.

[58] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelé nebyli v řízení o kasační stížnosti úspěšní, nemají tedy právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrci, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné

náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Kasační soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok II).

[59] K výroku III (vrácení soudního poplatku) pak soud uvádí, že podle § 4 odst. 1 písm. d) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o soudních poplatcích“) je s podáním kasační stížnosti spojen vznik poplatkové povinnosti. Dle položky č. 19 sazebníku soudních poplatků, který je přílohou uvedeného zákona, je kasační stížnost zpoplatněna částkou 5 000 Kč. Pokud účastníci řízení učiní společný návrh, je každý z nich zvlášť povinen zaplatit soudní poplatek. K tomu srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 8. 2011, č. j. 1 As 74/2011-251, ze dne 14. 2. 2008, č. j. 1 As 37/2005-154, či ze dne 5. 5. 2010, č. j. 2 As 23/2010-81. Dne 10. 6. 2022 byl stěžovatelem a) uhrazen soudní poplatek ve výši 5 000 Kč. Následně byl dne 16. 6. 2022 stěžovatelem b) uhrazen soudní poplatek ve výši 5 000 Kč. Současně téhož dne, dne 16. 6. 2022, byl na bankovní účet soudu připsán za stěžovatele a) další soudní poplatek ve výši 5 000 Kč. Stěžovatel a) tedy zaplatil soudní poplatek za podanou kasační stížnost dvakrát. Celkem tedy stěžovatel a) zaplatil 10 000 Kč. Jelikož jeho poplatková povinnost za podanou kasační stížnost činila 5 000 Kč, vznikl stěžovateli a) přeplatek na soudním poplatku ve výši 5 000 Kč. Nejvyšší správní soud proto postupoval podle § 10 odst. 1 věta druhá zákona o soudních poplatcích, podle něhož soud vrátí přeplatek, bylo-li na poplatek zaplacen více, než činila poplatková povinnost, a rozhodl o vrácení přeplatku ve výši 5 000 Kč, a to ve lhůtě podle § 10a odst. 1 téhož zákona.

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

V Brně dne 8. listopadu 2022

Tomáš Foltas
předseda senátu