



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové a soudců Tomáše Langáška a Filipa Dienstbiera v právní věci navrhovatele: **M. S.**, zastoupený JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D., advokátkou, sídlem Panská 895/6, Praha 1, proti odpůrci: **Magistrát hlavního města Prahy**, sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, zastoupený Mgr. Štěpánem Holubem, advokátem, sídlem Za Poříčskou bránou 365/21, Praha 8, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy - stanovení přechodné úpravy provozu na pozemní komunikaci most Barikádníků, V Holešovičkách ze dne 4. 5. 2021, č. j. MHMP-481751/2021/O4/Vo, sp. zn. S-MHMP 1575135/2020PKD, o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 9. 2021, č. j. 11 A 138/2021-48,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 9. 2021, č. j. 11 A 138/2021-48, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Odpůrce opatřením obecné povahy označeným v záhlaví stanovil přechodnou úpravu provozu na místních komunikacích [dle § 77 odst. 5 zákona č. 361/2000 Sb., zákona o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu)] pro období od 29. 5. 2021 do 27. 8. 2021 v prostoru mimoúrovňové křižovatky Pelc-Tyrolka, a to kromě jiného dopravním značením na nájezdové rampě z místní komunikace Povltavská na místní komunikaci V Holešovičkách. Přechodná úprava spočívala mj. v osazení svislých dopravních značek IP 21 (Omezení v jízdním pruhu), IP 18b (Snížení počtu jízdních pruhů), IP 17 (Uspořádání jízdních pruhů) a odpovídajícího vodorovného dopravního značení. Z odůvodnění opatření vyplývá, že osazení přechodného dopravního značení mělo být doprovázeno dopravním průzkumem,

který by přezkoumal vliv tohoto opatření na bezpečnost a plynulost dopravy na městském okruhu v Praze. Odpůrce v odůvodnění opatření vycházel z předpokladu, že zvýšení průjezdnosti nájezdové rampy z ulice Povltavská zlepší celkovou dopravní situaci na městském okruhu (v jeho jiné části - před vjezdem do Brusnického tunelu), a to bez negativního dopadu na intenzitu dopravy v ulici V Holešovičkách (v její zastavěné části), neboť nedojde ke zvýšení počtu projíždějících vozidel ve špičkové hodině.

[2] Navrhovatel napadl opatření obecné povahy u Městského soudu v Praze, který návrhu vyhověl rozsudkem označeným v záhlaví a opatření obecné povahy odpůrce zrušil. Městský soud přisvědčil námitce, že přechodnou úpravu provozu neměl odpůrce stanovit opatřením obecné povahy, nýbrž postupem podle části čtvrté zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a zvolil tedy nesprávný procesní postup. V této souvislosti poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, důvodovou zprávu k příslušné novele zákona o silničním provozu a zdůraznil rozdíl mezi místní (resp. přechodnou) úpravou provozu stanovující povinnosti odchylně od zákona, kde zákon předepisuje formu opatření obecné povahy, a místní (resp. přechodnou) úpravou provozu mající pouze informativní povahu, kde zákon tuto formu nepředepisuje, a proto se postupuje podle části čtvrté správního řádu. Dle městského soudu stanovilo napadené opatření obecné povahy pouze informativní dopravní značení (IP 21 a IP 18b), a tedy nemělo být vydáno formou opatření obecné povahy. Z tohoto důvodu městský soud napadený akt zrušil a nezabýval se již dalšími námitkami obsaženými v návrhu.

II. Kasační stížnost, vyjádření navrhovatele a replika odpůrce

[3] Odpůrce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Namítal, že rovněž informativní dopravní značky mohou ukládat povinnosti, což právní úprava výslovně stanoví. V případě, že jsou účastníku silničního provozu ukládány povinnosti odchylné od obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích, musí být dopravní značení stanoveno opatřením obecné povahy, nikoli postupem dle části čtvrté správního řádu. V napadeném opatření je přechodná úprava stanovena mimo jiné značkami IP 21 (Omezení v jízdním pruhu), které stanoví nejen počet a uspořádání jízdních pruhů, ale rovněž omezení pro některý z nich, které vyplývá z užitého symbolu zákazové značky. V nyní posuzované věci byla značka IP 21 spojena se zákazovou značkou B 15 (Zákaz vjezdu vozidel, jejichž šířka přesahuje vyznačenou mez). Stanovila tak určitým účastníkům provozu zákaz užití jednoho z pruhů. Pro zákazové značky ovšem zákon vyžaduje formu opatření obecné povahy, kterou stěžovatel z tohoto důvodu zvolil. Úvaha městského soudu byla proto dle stěžovatele nepřipustně zjednodušující.

[4] Dle názoru stěžovatele také z ničeho nevyplývá, že by při stanovení komplexní místní nebo přechodné úpravy provozu v určitém místě musely být zvlášť stanoveny značky zákazové a příkazové (opatřením obecné povahy) a zvlášť značky informativní (postupem podle části čtvrté správního řádu). Umělé rozdělení místní nebo přechodné úpravy do dvou procedur považoval stěžovatel za přepjatý formalismus způsobující ve výsledku chaos, neboť dopravní řešení v konkrétním místě představuje provázaný logický systém, a tedy by mělo být stanoveno společně jedním aktem. Z tohoto důvodu se stěžovatel domníval, že nepochybil tím, že vedle dopravních značek IP 21 vyžadujících formu opatření obecné povahy stanovil stejným opatřením rovněž dopravní značky IP

pokračování

18b, které jsou dopravními značkami informativními. Stěžovatel rovněž zdůraznil, že jím zvolený procesní postup více chrání práva jednotlivých adresátů a je pro ně příznivější.

[5] Navrhovatel ve vyjádření ke kasační stížnosti upozornil, že omezení jízdy rozměrných vozidel v levém pruhu v obci stanovuje přímo zákon (§ 12 odst. 2 zákona o silničním provozu). Toto omezení je obdobné zákazu obsaženému na stěžovatelem stanoveném dopravním značení IP 21, z něhož navrhovatel dovozuje toliko „informativnost“ značení v posuzovaném případě. Dle navrhovatele stěžovatel tímto způsobem obcházeli povinnost projednat dopravní značení s dotčenou veřejností. Navrhovatel upozornil, že napadené opatření neobstojí rovněž z dalších důvodů uvedených v návrhu. Poukázal na další navazující opatření obecné povahy, která shodný stav prodloužila do 31. 1. 2022, dále na blíže nespecifikovaný materiál stěžovatele, který má připouštět zvýšení kapacity provozu v ulici V Holešovičkách, a rovněž na rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 1, který stěžovateli přikázal zdržet se nezákonných exhalací hluku a znečištění ovzduší v této ulici.

[6] Stěžovatel reagoval na vyjádření navrhovatele podáním repliky, v níž poukázal na rozdílnost zákonného omezení plynoucího z § 12 odst. 2 zákona o silničním provozu a omezení stanoveného napadeným opatřením obecné povahy. Stanovené dopravní značení přineslo originální bezvýjimečný zákaz užití levého pruhu vozidly širšími 2,2 metrů (pruh nelze užít ani pro předjíždění, či objíždění) a dopadá na širší okruh vozidel (např. rovněž na některé širší osobní vozy) než zákonný zákaz platící pouze pro nákladní vozy. Stěžovatel rovněž nesouhlasil s námitkami stran vyloučení dotčené veřejnosti z procesu stanovení přechodné úpravy provozu v důsledku zvolené formy opatření obecné povahy. Dle stěžovatele je to naopak postup podle části čtvrté správního řádu (kterého se domáhá navrhovatel), jenž by eliminoval veřejnost z procesu stanovení místní nebo přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích. Forma opatření obecné povahy je přísnějším formalizovaným postupem s větším zapojením veřejnosti než při úkonech podle části čtvrté správního řádu, kde nejsou účast ani informování veřejnosti zajištěny.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[8] Úvodem Nejvyšší správní soud upozorňuje, že předmětem tohoto řízení bylo výhradně přezkoumání závěrů městského soudu, na nichž je napadený rozsudek vystaven a které stěžovatel (odpůrce) zpochybnil kasační stížností. Z tohoto důvodu se proto Nejvyšší správní soud nemohl zabývat důvodností ostatních návrhových bodů navrhovatele ani větší částí jeho argumentace obsažené ve vyjádření ke kasační stížnosti.

[9] Jádrem sporu v předložené věci totiž spočívá výhradně v otázce, zda odpůrce nepřekročil meze své působnosti a pravomoci tím, že stanovil přechodnou úpravu provozu opatřením obecné povahy, resp. zda pro stanovení dopravního značení zvolil odpovídající zákonem požadovanou formu.

[10] Podle § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu *místní a přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích stanoví příslušný správní orgán opatřením obecné povahy, jde-li o světelné signály, příkazové a zákazové dopravní značky, dopravní značky upravující přednost*

a dodatkové tabulky k nim nebo jiné dopravní značky ukládající účastníku 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. Ide-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 (pozn.: zvýraznění podtržením doplnil soud).

[11] Jak správně konstatoval městský soud, ke stanovení místní nebo přechodné úpravy provozu může docházet dvěma formami: opatřením obecné povahy, anebo méně formálním postupem podle části čtvrté správního řádu. Městský soud rovněž správně poukázal na důvodovou zprávu k zákonu č. 268/2015 Sb., kterým se měnily některé zákony na úseku silničního hospodářství a provozu na pozemních komunikacích, která do zákona o silničním provozu vložila současnou platnou právní úpravu § 77; a dále na dřívější judikaturu Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008-100, č. 1794/2009 Sb. NSS). Správným tedy bylo východisko městského soudu (mající oporu ve znění zákona), že zatímco místní a přechodná úprava provozu, která účastníku silničního provozu stanoví povinnosti odchylné od obecné úpravy provozu, se stanoví formou opatření obecné povahy (typicky příkazové a zákazové dopravní značky), úprava provozu, která žádné odchylky nestanovuje a toliko upozorňuje na povinnosti vyplývající přímo z právní úpravy, se stanoví méně formálním postupem podle části čtvrté správního řádu (typicky některé informativní a výstražné značky). Pro stanovení posléze uvedené úpravy provozu není zapotřebí formálních postupů spojených s vydáváním opatření obecné povahy, neboť taková místní nebo přechodná úprava účastníky provozu sama nezavazuje, pouze upozorňuje na povinnosti stanovené právní úpravou, a tedy z povahy věci nemůže reálně zasáhnout do jejich právní sféry (viz část IV.b citovaného rozsudku č. j. 2 Ao 3/2008-100). Pro stanovení místní či přechodné úpravy provozu mající pouze informativní povahu tak postačuje jednoduchý úkon podle části čtvrté správního řádu. Dle § 158 správního řádu se ustanovení čtvrté části použijí pro případy, provádí-li správní orgán úkony, které nejsou upraveny v ostatních částech správního řádu. Takovým úkonem bude právě i stanovení místní či přechodné úpravy provozu ve smyslu § 77 odst. 1 zákona o silničním provozu v těch případech, kdy není požadováno vydání opatření obecné povahy dle § 77 odst. 5 téhož zákona.

[12] Nejvyšší správní soud však souhlasí se stěžovatelem, že ve vztahu ke konkrétnímu napadenému opatření bylo posouzení městského soudu zjednodušující. Jak vyplývá již z § 63 odst. 1 písm. e) zákona o silničním provozu, patří mezi svislé dopravní značky rovněž *informativní značky*, které však nejen poskytují účastníku provozu na pozemních komunikacích nutné informace sloužící k jeho orientaci, ale v některých případech mohou rovněž ukládat nové povinnosti (nevyplývající pro konkrétní dopravní situaci přímo ze zákona). Z hlediska posouzení příslušné formy aktu stanovujícího v konkrétním případě místní nebo přechodnou úpravu proto nelze zjednodušeně konstatovat, že informativní značky se vždy umísťují méně formálním způsobem dle části čtvrté správního řádu. Je

pokračování

třeba se materiálně zabývat skutečným obsahem stanovovaného dopravního značení, tj. tím, zda neukládá účastníkům silničního provozu povinnosti odchylné od obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích.

[13] V nyní souzené věci považuje Nejvyšší správní soud za správný názor stěžovatele, že dopravní značka IP 21 (Omezení v jízdním pruhu) není toliko značkou uspořádávající jízdní pruhy (k tomuto účelu slouží dopravní značka IP 16), nýbrž její podstatou je vedle vyznačení počtu a uspořádání jízdních pruhů stanovit také omezení pro určitý jízdní pruh (případně upozornit na nebezpečí), které se vyjadřuje užitím symbolu jiné svislé dopravní značky. Dopravní značka IP 21 tak v sobě vždy sekundárně obsahuje i jinou dopravní značku, která má stejné účinky, jako by byla stanovena samostatně. V souzené věci dopravní značka IP 21 současně obsahuje i zákazovou značkou B 15 (Zákaz vjezdu vozidel, jejichž šířka přesahuje vyznačenou mez) v levém jízdním pruhu. Tímto dopravním značením tak byl pro účastníky provozu stanoven odchylně od obecné právní úpravy bezvýjimečný zákaz užití levého jízdního pruhu vozidly širšími 2,2 m. Je tedy zjevné, že z tohoto důvodu stanovení dopravního značení vyžadovalo formu opatření obecné povahy.

[14] Nejvyšší správní soud se rovněž ztotožňuje s názorem stěžovatele, že v situaci, kdy dochází ke stanovení místní nebo přechodné úpravy provozu souvisejícím dopravním značením pro konkrétní dopravní situaci, jako tomu bylo v souzené věci, nelze dopravní značení uměle rozdělovat na dopravní značky, které vyžadují formu opatření obecné povahy, a na dopravní značky zbývající a každou skupinu stanovovat jiným aktem. Jak vyplývá z § 78 odst. 1 zákona o silničním provozu, dopravní značky musí tvořit ucelený systém. V případě umělého rozdělení řešení jedné dopravní situace do více procesních režimů by hrozilo, že osud jednotlivých aktů bude nakonec různý, a ve výsledku by zčásti stanovené dopravní značení mohlo způsobit zmatek a zhoršení bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích. Z tohoto důvodu je žádoucí při stanovení dopravního značení tvořícího logicky vnitřně provázaný systém řešit dopravní situaci komplexně a společně jedním aktem. Je-li tedy třeba pro kteroukoli ze stanovovaných dopravních značek potřeba formy opatření obecné povahy, bude celá úprava provozu řešena opatřením obecné povahy, které v takovém případě bude obsahovat rovněž dopravní značky informativní či výstražné.

[15] Neobstojí ani navrhovatelova argumentace, že omezení jízdy rozměrných vozidel v levém jízdním pruhu v obci stanovuje přímo zákon, a proto konkrétní posuzovaná dopravní značka IP 21 v sobě ve skutečnosti neobsahovala žádnou novou úpravu odchylnou od obecné úpravy provozu. Stěžovatel v replice správně poukázal na to, že stanovené dopravní značení přineslo originární *bezvýjimečný zákaz*, po jeho stanovení vozidla širší 2,2 metrů nemohla levý jízdní pruh užít ani pro předjíždění či objíždění, což je rozdíl proti obecné úpravě provozu. Stejně tak je pravdivý jeho závěr, že stanovený zákaz dopadal oproti obecné úpravě provozu na širší okruh vozidel, včetně některých vozidel osobních (nikoli pouze nákladních).

[16] Lze tedy uzavřít, že stanovené dopravní značení IP 21 v konkrétní navržené podobě ukládalo účastníkům silničního provozu povinnosti odchylné od obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích, a proto bylo třeba je stanovit formou opatření obecné

povahy stejně jako všechny související dopravní značky řešící stejnou dopravní situaci (dopravní uzel), byť samy o sobě formu opatření obecné povahy nevyžadovaly. Závěry městského soudu vyjádřené v napadeném rozsudku jsou tedy chybné.

[17] Závěrem Nejvyšší správní soud pro úplnost doplňuje, že nerozumí navrhovatelovým námitkám obsaženým v jeho vyjádření ke kasační stížnosti, kde zmiňuje možné obcházení povinnosti projednat dopravní značení s dotčenou veřejností. Nejvyšší správní soud k této argumentaci podotýká, že ani v případě, kdy je *přechodné* dopravní značení stanovováno formou opatření obecné povahy, nedoručuje příslušný správní úřad jeho návrh a nevyzývá dotčené osoby k podávání připomínek nebo námitek (nejsou-li podávány, nejsou logicky ani vypořádávány, neboť není co vypořádávat), nýbrž po projednání s dotčenými orgány opatření obecné povahy v dalším kroku přímo vydá a doručí veřejnou vyhláškou. Opatření obecné povahy pak nabývá účinnosti pátým dnem po vyvěšení, jak vyplývá přímo z § 77 odst. 5 věty poslední zákona o silničním provozu. Veřejnost je tedy seznamována až s hotovým opatřením obecné povahy, a to v poměrně krátké lhůtě před nabytím jeho účinnosti. Tato zjednodušená procedura odpovídá skutečnosti, že je jí stanovována toliko *přechodná úprava provozu*, která nebude mít trvalý dopad v území. Tím spíše správní orgán není povinen projednávat s veřejností záměr stanovení takové přechodné úpravy provozu, která formu opatření obecné povahy nevyžaduje a stanovuje se pouze postupem podle části čtvrté správního řádu, který je nejméně formalizovaným postupem. Při postupu podle části čtvrté správního řádu dochází ke stanovení úpravy provozu toliko neformálním aktem mimo jakékoli řízení, který se vůči veřejnosti nijak nekomunikuje, a ta se o stanovení úpravy provozu dozvídá až samotným umístěním příslušného dopravního značení (informativního nebo výstražného charakteru) na pozemní komunikaci. Dovolávání se postupu podle části čtvrté správního řádu tak navrhovateli nemohlo přinést žádné příznivější procesní zacházení, jak se mylně domnívá.

[18] Nejvyšší správní soud uzavírá, že městský soud dospěl v napadeném rozsudku k nesprávnému právnímu závěru, že napadené opatření obecné povahy stanovilo přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích pouze informativním dopravním značením, a tedy nemělo být vydáno formou opatření obecné povahy.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto ve smyslu § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil rozhodnutí městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž bude městský soud vázán závěry vyslovenými v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení se městský soud bude zabývat věcným posouzením veškerých námitek obsažených v návrhu, k nimž se Nejvyšší správní soud s ohledem na nosný důvod, pro který městský soud zrušil napadené opatření obecné povahy, a jemu korespondující obsah kasační stížnosti nemohl v tuto chvíli vyjadřovat.

[20] V dalším řízení rozhodne městský soud také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

pokračování

V Brně dne 16. listopadu 2022

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu