



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila a JUDr. Jaromíra Klepše ve věci

navrhovatelů:

a) **Holešovičky pro lidi, z.s.**, IČO: 065 64 062

sídlem V Holešovičkách 1478/52, 180 00 Praha 8

b) **M. S.**

oba zastoupeni advokátkou JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D.

sídlem Panská 895/6, 110 00 Praha 1

proti

odpůrci:

Magistrát hlavního města Prahy

sídlem Mariánské náměstí 2/2, 110 00 Praha 1

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. j. MHMP-1706572/2021/O4/Vo
z 27. 10. 2021

takto:

- I. Opatření obecné povahy č. j. MHMP-1706572/2021/O4/Vo z 27. 10. 2021 **se zrušuje** ke dni právní moci tohoto rozsudku.
- II. Odpůrce je **povinen** zaplatit navrhovatelům na náhradě nákladů řízení **25 780 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich zástupkyně, advokátky JUDr. Petry Humlíčkové, Ph.D.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci.

1. Předmětem soudního přezkumu je přechodná úprava provozu na pozemních komunikacích v Praze 8 – prodloužení zkušebního dopravního opatření změny připojení ulice Povltavská na severní patu mostu Barikádníků na dobu od 31. 10. 2021 do 31. 1. 2022. Úprava spočívala v prodloužení připojovacího pruhu v ulici V Holešovičkách směrem k obytné zástavbě, konkrétně v rozšíření nájezdní rampy z mostu Barikádníků o jeden pruh a zvýšení počtu pruhů z 3 na 4 pomocí dopravní značky IP 21 (Omezení v jízdním pruhu). Mezi účastníky je spor předně o to, zda měla tato úprava provozu povahu opatření obecné povahy, nebo jiného úkonu podle části čtvrté zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, zda odpůrce při jejím přijetí dodržel zákonný postup a zda touto úpravou nebylo nepřiměřeně zasaženo do právní sféry navrhovatelů.
2. Shodná úprava provozu platila v místě již na základě odpůrcových opatření obecné povahy č. j. MHMP-481751/2021/O4/Vo z 4. 5. 2022 (s účinností od 29. 5. 2021 do 26. 8. 2021) a následně č. j. MHMP-1283091/2021/O4/Vo z 20. 8. 2021 (s účinností od 27. 8. 2021 do 29. 10. 2021). Obě tato opatření obecné povahy byla zdejší soudem zrušena s odůvodněním, že odpůrce měl při stanovení úpravy provozu postupovat podle části čtvrté správního řádu, a nikoli formou opatření obecné povahy (první z nich bylo zrušeno rozsudkem č. j. 11 A 138/2021-48 z 24. 9. 2021, druhé rozsudkem č. j. 6 A 103/2021-33 z 6. 1. 2022).
3. V nyní posuzované věci se odpůrce při stanovení přechodné úpravy odvolal na § 77 odst. 1 písm. c) a § 78 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (**zákon o silničním provozu**). V odůvodnění mimo jiné uvedl, že cílem úpravy je minimalizace regulací vjezdu do tunelů městského okruhu ve směru do Troje a s tím spojená minimalizace kongesci dopravy v ulicích Patočkova, Svatovítská a Dobříšská, a to bez negativního dopadu na intenzitu dopravy v zastavěné části ulice V Holešovičkách.

II. Řízení před soudem.

4. Navrhovatelé v návrhu podaném 26. 12. 2021 namítli, že opatření obchází smysl a účel přechodné úpravy provozu. Opakovaně se v něm uvádí, že jde o „zkušební“ úpravu provozu, takový typ dopravního značení však zákon o silničním provozu nezná, a ani samotné opatření se nezmiňuje tom, jak budou vlastnosti provozu ověřovány. Zákon upravuje přechodnou úpravu provozu, která se stanovuje procesně jednodušším způsobem a nechrání práva dotčených subjektů ve stejné míře jako řádný proces přijímání opatření obecné povahy. Zákon s ní však počítá jen při činnosti spojené se správou, údržbou, měřením, opravami nebo výstavbou pozemní komunikace nebo k zajištění bezpečnosti provozu. Napadené opatření však podle svého odůvodnění není reakcí na náhlou mimořádnou situaci v provozu, ale snaží se o řešení dlouhodobě neuspokojivé dopravní situace. Přechodná úprava platí již od konce května 2021 a počítá se s její platností po dobu delší osmi měsíců. Odpůrce opakovaným přijímáním shodných, na sebe navazujících přechodných úprav provozu zbavuje navrhovatele jejich procesních práv při přijímání opatření obecné povahy, a především brání jejich účinnému soudnímu přezkumu. Jeho postup tak nenaplňuje smysl a účel přechodné úpravy provozu, ale pouze se snaží využívat

výhod zjednodušeného postupu a vyhýbá se požadavkům řádného postupu spojeného s trvalou místní úpravou provozu.

5. V napadeném opatření dále zcela chybí určení právní formy a není zřejmé, zda jde o jiný úkon podle části čtvrté správního řádu nebo o opatření obecné povahy dle § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu. Navrhovatelé si uvědomují, že soud posuzuje povahu napadeného aktu materiálně, přesto jsou přesvědčeni, že orgány státní správy nemohou úmyslně rezignovat na určení formy a náležitostí svých aktů. S tím souvisí další vada opatření, a sice že v rozporu s § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu nebylo zveřejněno na úředních deskách jednotlivých úřadů městských částí, jichž se týká.
6. Navrhovatelé též namítli, že dopravní opatření nepřiměřeně zasahuje do jejich práv. Komunikace V Holešovičkách je navazující komunikací na tunelový komplex Blanka a dlouhodobě neplní podmínky stavebního povolení z hlediska hluku a emisí, jak konstatoval také Obvodní soud pro Prahu 1 v rozsudku sp. zn. 27 C 186/2008. Prodloužení připojovacího pruhu situaci nijak nezlepšilo, každodenní zácpy se naopak posunuly ještě více do obydleného centra Holešoviček, blíže nemovitosti navrhovatele b).
7. Odpůrce ve vyjádření k návrhu konstatoval, že napadené opatření bylo v souladu s rozsudky zdejšího soudu č. j. 11 A 138/2021-48 a 6 A 103/2021-33 vydáno podle části čtvrté správního řádu, jelikož přechodná úprava provozu na pozemních komunikacích je provedena pouze vodorovným dopravním značením a informativním svislým dopravním značením, které poskytuje účastníku provozu nutné informace pro jeho správnou jízdu. Pro stanovení přechodné úpravy provozu tak nebyl využit § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu, ukládající provést stanovení formou opatření obecné povahy.
8. Kromě toho odpůrce podotkl, že realizovaným záměrem došlo k podstatnému zvýšení plynulosti dopravy na značné části městského okruhu, což je z celoměstského dopravního hlediska velmi pozitivní, přínosné a prakticky nezbytně nutné pro zachování běžného fungování hlavního města.
9. Navrhovatelé v replice z 11. 2. 2022 upozornili na to, že jde již o třetí spor o materiálně shodný odpůrcův akt. Zatímco v předchozích dvou řízeních odpůrce tvrdil, že se nejedná pouze o informativní svislé dopravní značení, protože obsahuje i zákaz jízdy rozměrných automobilů, nyní o věcně shodném opatření tvrdí opak. Navrhovatelé podotkli, že napadené opatření (ale ani odpůrcovo vyjádření k návrhu) nespecifikuje, jaká další vyhodnocení zkušební provozu jsou prováděna; je jim známo pouze hodnocení provedené společností SATRA v červenci 2021. Závěrem doplnili svou argumentaci ohledně dopadů napadeného opatření a jejich nepřiměřenosti.
10. Soud vyrozuměl o probíhajícím řízení společnost SATRA, spol. s r.o., IČO: 185 84 209, která podala návrh na stanovení přechodné úpravy provozu, avšak tato společnost práva osoby zúčastněné na řízení neuplatnila.
11. Soud usnesením z 9. 3. 2022 přerušil řízení do pravomocného skončení řízení o odpůrcově kasační stížnosti proti rozsudku zdejšího soudu č. j. 11 A 138/2021-48 z 24. 9. 2021, vedeného u NSS pod sp. zn. 6 As 313/2021. Předmětem tohoto řízení byla povaha aktu materiálně shodného s tím nyní přezkoumávaným, a proto mohl mít výsledek řízení před NSS vliv na toto řízení.
12. NSS rozsudkem č. j. 6 As 313/2021-44 z 16. 11. 2022 zrušil přezkoumávaný rozsudek zdejšího soudu. Dospěl totiž k závěru, že stanovené dopravní značení IP 21 (Omezení v

jízdním pruhu) v konkrétní navržené podobě ukládalo účastníkům silničního provozu povinnosti odchýlně od obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích, a proto bylo třeba je stanovit formou opatření obecné povahy.

13. Zdejší soud usnesením z 5. 1. 2023 rozhodl o pokračování v řízení, neboť důvod pro jeho přerušování odpadl.

III. Posouzení věci soudem.

14. Soud předně ověřil, že návrh na zrušení opatření obecné povahy byl podán v jednorroční lhůtě od účinnosti napadeného opatření [§ 101b odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], a osobami k tomu oprávněnými. Aktivní procesní legitimaci navrhovatelů ostatně nezpochybňuje ani odpůrce: navrhovatel b) vlastní nemovitost bezprostředně související s komunikací V Holešovičkách, proto se případné zvýšení hustoty provozu na této komunikaci může dotknout jeho veřejných subjektivních práv, a byl z tohoto titulu účastníkem řízení vedených zdejším soudem pod sp. zn. 11 A 138/2021 a 6 A 103/2021; navrhovatel a) je pak zapsaným spolkem, mezi jehož cíle patří mimo jiné ochrana životního prostředí, ochrana veřejného zdraví nebo omezení automobilové dopravy v dané lokalitě.
15. Soud rozhodl ve věci bez nařízení jednání, neboť žádný z účastníků po poučení soudem nevyjádřil s tímto postupem nesouhlas (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Důvodem pro nařízení jednání nebyla ani potřeba dokazování, neboť veškeré listiny potřebné pro rozhodnutí jsou obsaženy ve správním spisu, jenž se v řízení o vydání opatření obecné povahy vede (část III.2 rozsudku NSS č. j. 8 Ao 6/2021-91 z 22. 6. 2021) a jímž se dokazování neprovádí (rozsudek NSS č. j. 9 Afs 8/2008-117 z 29. 1. 2009).
16. Při samotném projednání návrhu se soud musel zabývat v první řadě tím, jakou povahu má napadený akt, jímž byla přechodná úprava provozu stanovena, tedy zda skutečně jde o opatření obecné povahy ve smyslu § 101a s. ř. s.
17. Zákon o silničním provozu předpokládá následující proces stanovení přechodné úpravy provozu na místních komunikacích. Podle § 61 odst. 2 místní úprava provozu na pozemních komunikacích je úprava provedená dopravními značkami, světelnými, případně i doprovodnými akustickými signály nebo dopravními zařízeními. Oproti tomu podle odst. 3 přechodná úprava provozu na pozemních komunikacích je úprava provedená přenosnými dopravními značkami svislými, přechodnými dopravními značkami vodorovnými, světelnými signály a dopravními zařízeními. Podle § 76 odst. 1 a 3 téhož zákona místní úprava provozu na pozemních komunikacích je nadřazena obecné úpravě provozu na pozemních komunikacích. Přechodná úprava provozu na pozemních komunikacích je nadřazena místní i obecné úpravě provozu na pozemních komunikacích. Přechodné vodorovné dopravní značky jsou nadřazeny stálým vodorovným dopravním značkám.
18. Podle § 77 odst. 2 téhož zákona dotčenými orgány při stanovení místní a přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích a užití zařízení pro provozní informace jsou policie, jde-li o silnice, místní komunikace a veřejně přístupné účelové komunikace. Podle odst. 3 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. Nevyjádří-li se dotčený orgán do 30 dnů ode dne doručení návrhu stanovení, má se za to, že s návrhem stanovení souhlasí. Podle odst. 5

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 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.

19. Zdejší soud již v rozsudku č. j. 11 A 138/2021-48 s odvoláním na důvodovou zprávu k zákonu č. 268/2015 Sb., jenž vložil do zákona o silničním provozu nynější § 77, a na dřívější judikaturu NSS (např. rozsudek č. j. 2 Ao 3/2008-100, č. 1794/2009 Sb. NSS ze 7. 1. 2009) vyložil, že místní nebo přechodná úprava provozu může být stanovena dvěma formami: opatřením obecné povahy, anebo méně formálním postupem podle části čtvrté správního řádu. Místní a přechodná úprava provozu, která účastníku silničního provozu ukládá povinnosti odchylné od obecné úpravy provozu, se stanoví formou opatření obecné povahy (typicky příkazové a zákazové dopravní značky). Úprava provozu, která žádné odchylky neupravuje a pouze 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 z povahy věci nemůže reálně zasáhnout do právní sféry účastníků silničního provozu (část IV.b rozsudku NSS 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.
20. Nyní posuzovaná přechodná úprava provozu je totožná jako úprava stanovená odpůrcovým opatřením obecné povahy č. j. MHMP-481751/2021/O4/Vo z 4. 5. 2022, jež byla předmětem soudního přezkumu v řízení vedeném u zdejšího soudu pod sp. zn. 11 A 138/2021; nyní přezkoumávané opatření platnost této úpravy provozu pouze prodloužilo.
21. Povahou této úpravy provozu se již zabýval NSS v rozsudku č. j. 6 As 313/2021-44, jímž zrušil naposled uvedený rozsudek zdejšího soudu. NSS v bodě 13 svého rozhodnutí naznal, 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 odchýlně 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.“ (Podtrženo městským soudem). NSS proto v bodě 16 uzavřel, že „stanovené dopravní značení IP 21 v konkrétní navržené podobě ukládalo účastníkům silničního provozu povinnosti odchýlně 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.“

22. Z uvedeného vyplývá, že odpůrce byl podle zákona o silničním provozu povinen stanovit danou přechodnou úpravu formou opatření obecné povahy.
23. Navrhovatelé mají pravdu, že nyní přezkoumávaný odpůrcův úkon nijak neosvětluje svou právní povahu. Není označen jako opatření obecné povahy a neobsahuje odkaz na § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu; jediná ustanovení tohoto zákona v něm zmíněná jsou § 77 odst. 1 písm. c) a § 78. Zároveň ovšem tento úkon neodkazuje ani na čtvrtou část správního řádu.
24. Tyto okolnosti však samy o sobě nemění nic na povaze napadeného aktu. Při jejím hodnocení soud totiž primárně vychází z toho, jaký režim přidělil danému aktu zákon (srov. usnesení NSS č. j. 8 Ao 7/2010-65 z 21. 1. 2011 nebo Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, bod 2 komentáře k § 101a), a tím je v tomto případě opatření obecné povahy. Mezi zákonem přiznanou formou a náplní napadeného aktu ostatně není žádný zásadní rozdíl. Ze správního spisu a rozsudků zdejšího soudu č. j. 11 A 138/2021-48 a č. j. 6 As 313/2021-44 vyplývá, že jediný významný formální rozdíl mezi dřívějšími opatřeními obecné povahy a nynějším aktem spočívá právě v absenci označení jako „opatření obecné povahy“ a v absenci odkazu na § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu. Jediný procesní rozdíl mezi řízeními pak spočíval v tom, že nyní napadené opatření nebylo zveřejněno na úřední desce. Naopak odpůrce i v nynější věci projednal návrh přechodné úpravy provozu s dotčenými správními orgány (Policie ČR, Krajské ředitelství Policie hl. m. Prahy a Dopravní podnik hl. m. Prahy) a rozmístil příslušné dopravní značení (resp. ponechal je na daném místě).
25. Napadený akt tedy je opatřením obecné povahy, které soud může přezkoumat postupem podle § 101a a násl. s. ř. s., a to na základě skutkového i právního stavu v době jeho vydání a v mezích uplatněných návrhových bodů, jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 101b odst. 2, 3 a 4 s. ř. s.). Na překážku soudnímu přezkumu není ani skutečnost, že účinky opatření obecné povahy byly omezeny na období od 31. 10. 2021 do 30. 1. 2022 a že ke dni rozhodování soudu o návrhu již žádné účinky nevyvolává (k tomu srov. rozsudek NSS č. j. 3 As 76/2019-30 z 31. 5. 2021). Pro úplnost soud podotýká, že v řízení nevyšlo najevo, že by toto opatření obecné povahy bylo již v minulosti zrušeno.
26. Pro přezkum opatření obecné povahy vytvořily správní soudy algoritmus sestávající z pěti kroků (např. rozsudek NSS č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS z 27. 9. 2005), byť jeho relevance byla do určité míry omezena v důsledku novely s. ř. s. zákonem č. 303/2011 Sb., jenž zavedl vázanost soudu rozsahem a důvody návrhu (k tomu srov. rozsudek NSS

č. j. 2 AOs 1/2013-138 z 24. 7. 2013). Jde o tyto kroky: 1) přezkum pravomoci a 2) působnosti orgánu, který toto opatření vydal; 3) zkoumání, zda bylo opatření obecné povahy vydáno v souladu se zákonem stanoveným postupem (včetně případné nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost nebo nedostatek důvodů); 4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho souladu s hmotným právem (materiální kritérium); 5) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska dodržení zásady proporcionality (kritérium přiměřenosti).

27. Navrhovatelé nezpochybňují odpůrcovu pravomoc nebo působnost k vydání napadeného opatření obecné povahy (kroky 1 a 2), a soud v tomto ohledu ani neshledal žádné nedostatky, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Navrhovatelé ovšem brojí odpůrcovu postup při vydání opatření, a to jednak z důvodu jeho neuveřejnění na úřední desce úřadů dotčených městských částí, jednak kvůli nesplnění podmínek pro stanovení přechodné úpravy provozu, resp. obcházení pravidel pro stanovení trvalé místní úpravy provozu opakovaným řetězením úpravy přechodné (krok 3).
28. Již citovaný § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu obsahuje výjimku z obecné povinnosti zveřejňovat opatření obecné povahy a jeho návrh na deskách obecních úřadů. Podle této výjimky správní orgán zveřejní opatření nebo jeho návrh na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se opatření týká, vztahuje-li se stanovení místní nebo přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích k provozu v zastavěném území dotčené obce nebo může-li stanovením této úpravy dojít ke zvýšení hustoty provozu v zastavěném území dotčené obce.
29. Navrhovatelé namítají, že úprava provozu ovlivnila dopravní situaci hned v několika městských částech, avšak odpůrce opatření ani jeho návrh nezveřejnil na úřední desce úřadu žádné z nich. Odpůrce toto nezveřejnění potvrzuje, vysvětlujíc jej tím, že napadený akt nevydával jako opatření obecné povahy, nýbrž jako úkon podle čtvrté části správního řádu. V tomto ohledu odpůrce jednal plně v souladu se závazným právním názorem obsaženým v rozsudcích zdejšího soudu č. j. 11 A 138/2021-48 a č. j. 6 As 313/2021-44, a proto mu nelze jeho postup klást za vinu. To však nic nemění na nesprávnosti tohoto právního názoru a z toho plynoucí nezákonnosti odpůrcova postupu. Napadený akt je opatřením obecné povahy, a odpůrce byl při jeho vydávání povinen postupovat dle § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu.
30. Je ovšem nutno zdůraznit, že ne každé porušení právních předpisů v procesu vydávání opatření obecné povahy vede k jeho zrušení. K němu je možno přistoupit pouze v případě takových procesních pochybení, která reálně mohla způsobit obsahovou nezákonnost opatření obecné povahy, nikoli takových, která na výslednou podobu opatření obecné povahy prokazatelně nemohla mít jakýkoli vliv (bod 38 usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 2 As 187/2017-264 z 29. 5. 2019). Důvodem pro zrušení opatření obecné povahy tak zpravidla nejsou taková procesní pochybení správních orgánů, která ve výsledku nezbavila navrhovatele reálné participace v procesu vydání opatření obecné povahy, popřípadě omezila výkon práv pouze osob odlišných od navrhovatele. Stejně tak nemůže navrhovatel v návrhu úspěšně uplatnit takové obsahové nezákonnosti opatření obecné povahy, které se dotýkají pouze třetích osob, ale nikoli právní sféry navrhovatele. (Bod 39 citovaného usnesení).
31. Nezveřejnění opatření obecné povahy a jeho návrhu na úřední desce úřadů těch městských částí, na dopravu v jejichž území mohlo mít toto opatření vliv, nemohlo mít na výslednou

podobu opatření žádný vliv, neboť vůči návrhu přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích nemohou dotčené osoby podávat připomínky ani námitky (§ 77 odst. 5 věta poslední zákona o silničním provozu). Z tohoto důvodu ani nemohla být odpůrcovým pochybením omezena reálná participace navrhovatelů nebo jiných dotčených subjektů v procesu vydávání opatření. Ostatně ani navrhovatelé neuvádějí, jakým způsobem měli být v jeho důsledku zkráceni na svých právech. Popsané pochybení nemělo vliv ani na nabytí účinnosti opatření, jelikož k tomu došlo dnem, kdy bylo dopravní značení fakticky umístěno v terénu, resp. ponecháno po skončení účinnosti předchozího opatření (body 20 a 21 rozsudku NSS č. j. 1 AOs 1/2012-30 z 18. 7. 2012).

32. Důvodný je však žalobní bod, podle nějž napadené opatření obecné povahy neobstojí z hlediska odůvodnění zvolení přechodné úpravy provozu.
33. Soud v tomto ohledu nejprve připomíná význam řádného odůvodnění správních aktů z pohledu práva na spravedlivý proces a rovněž jako důležité pojistky proti zneužití moci – libovůli při rozhodování (*mutatis mutandis* nálezn Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1534/08 ze 17. 12. 2008). Výkon veřejné správy by totiž měl být stavěn primárně na síle argumentů a nikoli na autoritě rozhodujícího orgánu. Základním účelem odůvodnění je proto vysvětlení skutkových a právních důvodů pro přijetí rozhodnutí (jiného správního aktu) tak, aby jeho adresáti věděli, proč správní orgán takto rozhodl, a aby se proti němu mohli bránit, případně i podáním návrhu k soudu. Aby se však mohl soud předmětným rozhodnutím (či jiným aktem) věcně zabývat, musí vyhovět základním požadavkům kladeným na jeho přezkoumatelnost (otázkou přezkoumatelnosti opatření obecné povahy by se soud musel – v případě, že by mu tyto nedostatky bránily v posouzení navrhovatelí uplatněných námitek – zabývat i bez výslovné námítky sám z úřední povinnosti).
34. Stejná východiska se nepochybně uplatní i v případě opatření obecné povahy, které podle § 173 odst. 1 správního řádu musí rovněž obsahovat odůvodnění. Vzhledem k § 174 odst. 1 správního řádu přitom odůvodnění opatření obecné povahy musí přiměřeným způsobem odpovídat požadavkům na odůvodnění správního rozhodnutí podle § 68 odst. 3 správního řádu. Rovněž správní soudy dovodily, že „i v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů“ (rozsudek NSS č. j. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS z 16. 12. 2008 nebo obdobně rozsudek č. j. 8 Ao 6/2011-87, č. 2741/2013 Sb. NSS z 22. 12. 2011).
35. Soud již uvedl, že proces přijímání přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích skýtá – oproti trvalé místní úpravě provozu – podstatně menší záruky ochrany práv dotčených osob (včetně fyzických osob a zapsaných spolků se souvisejícím cílem činnosti a místem působnosti), neboť nemohou proti návrhu opatření obecné povahy podávat námitky a připomínky a ovlivnit tak jeho konečnou podobu. Již jen z tohoto důvodu musí správní orgán vždy přezkoumatelně odůvodnit, proč je třeba stanovit úpravu provozu formou přechodné úpravy a proč není možné zvolit trvalou místní úpravu, při níž by byla procesní práva dotčených osob zachována (obdobně bod 77 rozsudku zdejšího soudu č. j. 10 A 62/2022-46 z 8. 9. 2022). Kromě toho je přechodná úprava provozu ze své podstaty časově omezená, a je tak třeba odůvodnit rovněž dobu jejího trvání.
36. Takové úvahy nejsou v nyní napadeném opatření obsaženy ani náznakem. Ačkoli odpůrce opakovaně označil zvolenou úpravu provozu za „zkušební provoz“, nikde v opatření nevysvětlil, o jaký zkušební provoz jde, jak probíhá, kdy a jak bude vyhodnocen, nebo zda

se v mezidob pracuje na nějakém jiném řešení dopravní situace. Naopak uvedl, že zvolené řešení „bylo zpracováno na základě podrobného vyhodnocení všech dosavadních úprav dopravního řešení, které byly v lokalitě MÚK Pelc-Tyrolka (východ) provedeny v rozmezí srpna 2017 až dubna 2019 (během zkušebního provozu Brusnického tunelu) a na základě modelování dopadů změn dopravního řešení v programu VISÍM.“ Následně konstatoval, že toto zkušební dopravní opatření „se v praxi převážně osvědčilo“, neboť došlo k menšímu omezování provozu městského okruhu v tunelovém komplexu Blanka, což podporuje využívání trasy městského okruhu oproti komunikacím v ostatní komunikační síti a což „je i strategickým cílem dopravní politiky hlavního města Prahy.“ Odpůrce doplnil, že na současné zkušební dopravní opatření „si v průběhu 5 měsíců řidiči měli možnost dostatečně navyknout, a proto se zdejší silniční správní úřad i z tohoto důvodu přiklání k ponechání současného stavu tohoto opatření, a tím naplňuje princip stability dopravního režimu a dopravního značení v oblasti.“

37. Čtenář opatření neznalý jeho výroku by tak snadno mohl nabýt dojmu, že jde o trvalou místní úpravu provozu na pozemní komunikaci, která byla stanovena v návaznosti na dřívější zkušební provoz, s jehož výsledky byl odpůrce spokojen. To ještě zdůrazňuje poukaz na to, že řidiči si již na novou úpravu zvykli a že je v souladu se strategickými (t. j. dlouhodobými) cíli hlavního města Prahy. Přímě proti podstatě přechodné úpravy pak směřuje argument principem stability dopravního režimu. Až v samotném závěru odpůrce uvedl, že 31. 1. 2022 dojde k navrácení dopravního značení a zařízení do původního stavu. Tato věta však jednak nekoresponduje s předchozím textem odůvodnění, jednak je její význam zásadně zpochybněn tím, že se nacházela také přinejmenším ve dvou předchozích opatřeních obecné povahy stanovujících tuto „přechodnou“ úpravu provozu, a přesto byla tato úprava pokaždé znova prodloužena. Navrhovatelům je třeba přisvědčit, že takový postup správního orgánu se může bez náležitého odůvodnění skutečně jevit jako účelová snaha o obcházení pravidel pro stanovení trvalé místní úpravy provozu na pozemních komunikacích
38. Nakonec odpůrce nijak neodůvodnil ani délku doby, na kterou byla přechodná úprava stanovena (přibližně tři měsíce). Soud zde podotýká, že zákon o silničním provozu obecně nestanoví maximální dobu trvání přechodné úpravy. Činí tak pouze ve dvou specifických případech. Prvním z nich je přechodná úprava provozu na pozemních komunikacích a užití zařízení pro provozní informace pro vybrané nebo opakované činnosti spojené se správou, údržbou, měřením, opravami nebo výstavbou pozemní komunikace nebo k zajištění bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích, která může být stanovena obecnými schématy, jejichž platnost musí být časově omezena, nejdéle však na dobu jednoho roku (§ 61 odst. 4). Druhým případem je hrozba nebezpečí z prodlení, při níž může příslušný správní orgán stanovit přechodnou úpravu provozu na dálnicích, silnicích, místních komunikacích nebo veřejně přístupných účelových komunikacích bez projednání s dotčenými orgány a bez předchozího řízení o návrhu opatření obecné povahy, nejdéle však na dobu 60 dnů (§ 77 odst. 4). Žádná z těchto variant v nynější věci zjevně nenastala (resp. z napadeného opatření ani spisového materiálu to nevyplývá). Odpůrce proto musel postupovat podle obecné úpravy v § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu, a o to větší význam mělo odůvodnění zvolené doby trvání přechodné úpravy, které opomněl.

IV. Závěr a náklady řízení.

39. Napadené opatření obecné povahy je nepřezkoumatelné, neboť v něm odpůrce ani v obecných rysech nevysvětlil, proč stanovil úpravu provozu formou přechodné úpravy a

proč stanovil účinnost opatření právě na dobu od 31. 10. 2021 do 30. 1. 2022. Toto pochybení považuje soud za zásadní, neboť navrhovatelé byli volbou tohoto procesního postupu zbaveni jakékoli reálné participace v procesu vzniku opatření a možnosti ovlivnit jeho konečnou podobu, ačkoli se opatření dotýká jejich právní sféry. S ohledem na povahu této vady soud považuje za nadbytečné zabývat se námitkami zpochybňujícími samotnou substantivní zákonnost opatření, případně proporcionalitu jím vyvolaného zásahu do právní sféry navrhovatelů. Z těchto důvodů soud zrušil napadené opatření obecné povahy pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů podle § 76 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 101b odst. 4 s. ř. s., a to v jeho celém rozsahu.

40. Soud si uvědomuje, že odpůrce se při vydání napadeného opatření obecné povahy řídil nesprávným závazným právním názorem zdejšího soudu, podle něž zvolená přechodná úprava v tomto případě nevyžadovala přijetí formou opatření obecné povahy, tato okolnost však nemůže jít k tíži navrhovatelů a nemůže zhojit nezákonnost opatření. Soud však tuto okolnost zohlednil alespoň při stanovení okamžiku, k němuž opatření obecné povahy ruší (§ 101d odst. 2 s. ř. s.). Neučinil tak proto zpětně k okamžiku jeho vydání, ačkoli tuto možnost dovodila judikatura NSS (srov. rozsudek č. j. 3 As 157/2016-63 z 21. 6. 2017) a ačkoli to nepřezkoumatelnost opatření obecné povahy nepochybně umožňuje, nýbrž až ke dni právní moci rozsudku. Toho se ostatně domáhali i samotní navrhovatelé v petitu svého návrhu.
41. O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelé měli ve věci plný úspěch, proto mají proti odpůrci právo na náhradu nákladů řízení, jež sestávají ze zaplaceného soudního poplatku za návrh ve výši 5 000 Kč za každého z navrhovatelů a z nákladů zastoupení advokátem. Jejich výši soud určil v souladu s vyhláškou Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném ke dni provedení jednotlivých úkonů, a jsou tvořeny odměnou za tři úkony právní služby po 3 100 Kč: převzetí a přípravu zastoupení, sepsání návrhu a sepsání repliky [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d)], přičemž u společných úkonů při zastupování více osob náleží zástupci za každou z těchto osob odměna snížená o 20 % (§ 12 odst. 4), a dále paušální náhradou hotových výdajů 300 Kč za každý z těchto úkonů (§ 13 odst. 4). Náklady navrhovatelů na zastoupení advokátem tak činí 15 780 Kč ($3 \times 3100 \times 0,8 \times 2 + 3 \times 300$) a náklady řízení celkem 25 780 Kč, a odpůrce je povinen nahradit je navrhovatelům v přiměřené 30denní lhůtě k rukám jejich zástupkyně (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve spojení s § 64 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. 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 nejbližší 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 10. ledna 2023

JUDr. Ing. Viera Horčicová
předsedkyně senátu