



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Pavla Molka v právní věci navrhovatele: **NaKole, z.s.**, se sídlem Devonská 1000/3, Praha 5, zast. Mgr. Štěpánem Holubem, advokátem se sídlem Za Poříčskou bránou 365/21, Praha 8, proti odpůrci: **úřad Městské části Praha 5**, se sídlem nám. 14. října 1381/4, Praha 5, zast. JUDr. Ing. Milošem Olíkem, Ph.D., LL.M., FCI Arb, advokátem se sídlem Na Pankráci 1683/127, Praha 4, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy úřadu Městské části Praha 5 ze dne 15. 10. 2022, č. j. MC05 175753-1/2021/ODP/MM, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 10. 2022, č. j. 14 A 73/2022-61,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] V projednávané věci je sporné stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích na území Městské části Praha 5, v rámci projektu „*Rozšíření zón placeného stání Praha 5 – 2021, oblast Žvahov, Zlíchov a Staré Hlubočepy*“. Opatřením obecné povahy ze dne 15. 10. 2021 (v napadeném rozsudku chybně uvedeno 2022, pozn. NSS), č. j. MC05 175753-1/2021/ODP/MM (dále jen „opatření“), došlo ke stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích v uvedeném území *spočítající v umístění svislého a vodorovného dopravního značení dle přiložených situací, které jsou nedílnou součástí tohoto stanovení*. Současně byly opatřením stanoveny jednotlivé podmínky k realizaci dopravního značení.

[2] Během řízení o vydání opatření podaly své připomínky celkem tři osoby, a sice navrhovatel, Prokopovo, z.s., a jedna fyzická osoba. Navrhovatel brojil proti tomu, že navržená úprava *nezachovává* obousměrný provoz cyklistů v ulici Na Žvahově, a nestanovuje jej v ulicích Pod Žvahovem, V Násypu, V Bokách I, V Bokách II, V Bokách III, Pod Děvínem, Nad Kesnerkou a Franty Kocourka, přestože šířka komunikací takový režim umožňuje. K tomu odkázal na ČSN 73 6110. Uvedl, že jednosměrný provoz na

komunikaci bez obousměrného provozu cyklistů je v rozporu s bezpečností provozu – nutí cyklisty jezdit delší trasou, zhoršuje prostupnost území a je v rozporu s obecným užíváním veřejných komunikací a veřejným zájmem. Omezení obousměrného provozu cyklistů podle navrhovatele omezuje právo na volný pohyb. Ke vzájemnému míjení aut a protijedoucích cyklistů lze dle navrhovatele použít vjezdy k jednotlivým domům. Dále navrhovatel citoval z rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 4. 2020, č. j. 65 A 2/2020-172, ohledně bezpečnosti obousměrného provozu pro cyklisty v jinak jednosměrné ulici. Zakázáním obousměrného provozu cyklistů za současného povolení parkování automobilů v uvedených ulicích *de facto* došlo k *postavení práva na parkování výše než ústavního práva na svobodu pohybu*. Dále namítal, že v křižovatce ulic Nad Zlíchovem a Prosluněná měly být zřízeny přechody pro chodce z důvodu bezpečného přístupu k vlaku a autobusu přes rozsáhlou křižovatku. Pro zachování bezpečného přístupu k vlakové zastávce a dětskému hřišti taktéž navrhoval, aby byl na komunikaci rovnoběžné s ulicí Prosluněná stanoven zákaz vjezdu všech motorových vozidel. Odpůrce neshledal připomínky důvodnými.

[3] Návrhem podle § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), se navrhovatel domáhal zrušení napadeného opatření. Městský soud výrokem I. nyní napadeného rozsudku shledal návrh částečně důvodným a zrušil opatření v části, v níž stanovilo jednosměrný provoz v ulici Na Žvahově, jak vyplývá z listu č. 16 situace dopravního opatření, a to ke dni 1. 1. 2023. Ve zbytku městský soud návrh zamítl (výrok II.). Současně rozhodl o náhradě nákladů řízení tak, že žádný z účastníků řízení nemá právo na jejich náhradu (výrok III.).

[4] Městský soud nenalezl příčinnou souvislost mezi změnou provedenou opatřením a důsledky, které navrhovatel namítal jako dotčení svých veřejných subjektivních práv. Ve vztahu k námitce navrhovatele, že opatření nestanoví zákaz vjezdu všech motorových vozidel do jedné z ulic a nezřizuje přechod pro chodce k autobusové a vlakové zastávce, městský soud neshledal, že by navrhovateli svědčila aktivní věcná legitimace. Aktivní věcná legitimace navrhovatele není dána ani v případě navrhovaného zavedení obousměrného provozu cyklistů v dalších ulicích.

[5] Odpůrce při vydání opatření nepřekročil meze pravomocí svěřených mu zákonem č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“). Městský soud neshledal ani překročení působnosti odpůrce.

[6] Městský soud neshledal důvodnou námitku ohledně umístění svislého a vodorovného dopravního značení, které nebylo dle navrhovatele součástí návrhu opatření. Navrhovatel totiž nevznášel žádnou konkrétní námitku a ani soud neshledal nový a neočekávaný zásah do veřejných subjektivních práv. Dle městského soudu se jedná o zavedení pouze informativního dopravního značení, z něhož nevyplývají účastníkům provozu žádné odlišné povinnosti.

[7] Nedůvodnou shledal městský soud i žalobní námitku, že zavedení jednosměrného provozu v ulici Na Žvahově nebylo uvedeno ve výroku opatření. Dle městského soudu nebylo nezbytné, aby veškeré nově instalované dopravní značky byly zrekapitulovány ve výroku opatření. Ve výroku uvedený odkaz na příložené situace tak byl dostatečný.

pokračování

[8] Městský soud však shledal důvodnou námitku navrhovatele, že se odpůrce přezkoumatelně nevypořádal s jeho připomínkou k zavedení jednosměrného provozu v ulici Na Žvahově. Dle městského soudu odpůrce opomenul, že vydaným opatřením nově upravil provoz v této ulici, když z obousměrného vytvořil provoz jednosměrný. Odpůrce v odůvodnění závazného stanoviska nikterak neuvedl důvody, které jej vedly k zavedení jednosměrného provozu. Jeho pouhý odkaz na vlastníka komunikace a na stávající či plánové cyklotrasy není dostačující.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření odpůrce

[9] Navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) napadá výše označený rozsudek městského soudu ve výroku II. a ve výroku III. kasační stížností dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., na základě které požaduje napadený rozsudek ve výroku II. a ve výroku III. zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

[10] První kasační námitkou stěžovatel brojí proti závěru městského soudu, dle kterého nebyl aktivně věcně legitimován ve vztahu ke nezavedení obousměrného provozu cyklistů v dalších přilehlých ulicích (viz odst. [2] tohoto rozsudku), nestanovení zákazu vjezdu do jedné z ulic a nezřízení přechodu pro chodce k autobusové a vlakové zastávce. Městský soud dle stěžovatele svůj závěr o nutnosti příčinné souvislosti mezi změnou provedenou opatřením a jejími důsledky neopřel o judikaturu, ustanovení zákona, ani o své úvahy, a proto je rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[11] Stěžovatel namítá, že tvrdil reálný zásah do své právní sféry spočívající v omezení prostupnosti území pro cyklisty – stěžovatelovy členy, čímž bude zasaženo do jejich svobody pohybu. Zároveň nezavedením přechodu pro chodce byla dotčena bezpečnost členů stěžovatele. Nezákonnost opatření je dle stěžovatele v přímé souvislosti s jím tvrzeným zásahem do jeho práv. Soudní řád správní dle stěžovatele nestanovuje podmínky pro posouzení aktivní věcné legitimace, ostatně ani nezavádí nutnost změny právních poměrů, k nimž by vázal aktivní věcnou legitimaci. Odkaz městského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2010, č. j. 1 Ao 3/2009-82, není přílehlavý. Městský soud dle stěžovatele vyšel z nesprávného předpokladu, že chybí-li příčinná souvislost mezi změnou provedenou opatřením a jejími důsledky, pak je třeba návrh na zrušení opatření zamítnout. Takový závěr by vedl k tomu, že by stěžovatel byl aktivně věcně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření pouze v případě pro něj „zhoršujícího se“ dopravního značení, přičemž dle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 10. 2022, č. j. 18 A 58/2022-47, bodu 19., se jedná o pojem s nejasně vymezenými hranicemi.

[12] Stěžovatel dovozuje svou aktivní věcnou legitimaci taktéž ze skutečnosti, že dopravní značení ve vymezené oblasti zasahuje do plynulosti a bezpečnosti silničního provozu, přičemž je nerozhodné, zda stěžovatel napadá změny provedené odpůrcem, či navrhuje změny vedoucí ke zvýšení bezpečnosti a plynulosti provozu. Provedeným opatřením byla dotčena právní sféra stěžovatele ve vztahu k bezpečnosti a plynulosti silničního provozu.

[13] Druhou kasační námitkou stěžovatel poukazuje na pochybení městského soudu, který nepostupoval v souladu se zavedeným pětikrokovým algoritmem přezkumu opatření. Městský soud neprovedení algoritmu odůvodnil nedostatkem aktivní věcné legitimace stěžovatele, a to i přes to, že stěžovatel v návrhu na zrušení opatření poukázal na selhání opatření ve třetím, čtvrtém a pátém kroku. Stěžovatel shledává porušení třetího kroku

algoritmu (zákonnosti, pozn. NSS) v neodůvodnění rozhodnutí o námitkách, k čemuž odkázal na rozsudky NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, a ze dne 15. 9. 2010, č. j. 4 Ao 5/2010-48, a nesouhlasí s tím, že se městský soud zákoností vydání opatření, kdy v jeho průběhu došlo ke změně znění opatření, nezabýval vzhledem k absenci aktivní věcné legitimace stěžovatele.

[14] Stěžovatel dovozuje zásah do svého veřejného subjektivního práva spočívající ve znemožnění podat proti dopravnímu značení, jež nebylo součástí návrhu opatření, připomínky. Odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, č. j. 9 Ao 2/2011-53, z něhož dovozuje, že v takovém případě má být opatření zrušeno. Dodatečně stanovené dopravní značení má zcela zásadní vliv na dopravní situaci v řešeném území. Dle stěžovatele není správný závěr městského soudu, že dodatečné dopravní značení nezasáhlo do jeho veřejných subjektivních práv. Již v návrhu totiž stěžovatel uvedl, že pochybením odpůrce bylo zasaženo do jeho práva podat proti tomuto dopravnímu značení připomínky.

[15] Městský soud dle stěžovatele nesprávně posoudil formu stanovení dodatečného dopravního značení, které nebylo uvedeno v návrhu na jeho vydání. Uzavřel, že se nejedná o dopravní značení vydané formou opatření, šlo totiž o zavedení informativního dopravního značení, ze kterého účastníkům provozu nevyplývaly žádné povinnosti odlišné od zákonné úpravy. Dopravní značení V12c zákaz zastavení v místech, kde zákaz zastavení již vyplývá ze zákonných ustanovení, V13 šikmé čáry rovnoběžné, V4 vodící čára, IZ8a a IZ8b začátek a konec zóny s dopravním omezením a A7a nerovnost vozovky nestanovují práva a povinnosti odchylně od obecné úpravy, a pouze toto značení mohlo být stanoveno podle části čtvrté zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Stěžovatel se vzhledem k povaze dodatečného dopravního značení domnívá, že mělo být přijato opatřením, jelikož tvoří s dalším stanoveným značením jeden provázaný celek, k tomu stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2022, č. j. 6 As 313/2021-44.

[16] Napadené opatření zasahuje do stěžovatelových práv zaručených Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina“), konkrétně do práva na svobodu pohybu zaručenou v čl. 14 Listiny, do práva na ochranu zdraví zaručeného v čl. 31 Listiny, do práva na ochranu před neoprávněným zasahováním do rodinného a soukromého života dle čl. 10 odst. 2 Listiny a do práva na příznivé životní prostředí dle čl. 35 odst. 1 Listiny. Opatření dle stěžovatele rezignuje na zachování bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích, ačkoliv tento požadavek plyne přímo ze zákona o silničním provozu. Opatření dle stěžovatele neprojde ani čtvrtým krokem algoritmu.

[17] Dle stěžovatele není možné vzhledem k nejasnosti opatření posoudit jeho proporcionalitu. Stěžovatel i přes to dovozuje, že opatření zhoršuje bezpečnost jeho členů a jedná se tedy o regulaci samoučelnou, která neomezuje adresáty nejmenším možným způsobem.

[18] Třetí kasační námitkou brojí stěžovatel proti nepřezkoumatelnosti napadeného opatření, jelikož jej odpůrce nedostatečně odůvodnil a dostatečným způsobem se nevypořádal s připomínkami stěžovatele. Návrh opatření neobsahoval žádné odůvodnění. V opatření jsou odůvodněny pouze otázky rozšíření zón placeného stání, nikoliv i další dopravní značení. Za potenciální odůvodnění je dle stěžovatele možné považovat pouze

pokračování

poslední odstavec opatření, avšak tato část nebyla součástí návrhu opatření, navíc poslední odstavec odůvodňuje pouze zavedení zón placeného stání. Odpůrce pochybil, jestliže uvedl, že připomínky stěžovatele nejsou vzhledem ke stanovené úpravě a k předmětu opatření relevantní.

[19] Městský soud se žalobním bodem, jímž stěžovatel brojil proti nedostatečnému vypořádání jeho připomínek, nezabýval s odkazem na nedostatek aktivní věcné legitimace stěžovatele, s výjimkou připomínek k zavedení jednosměrného provozu v ulici Na Žvahově. Odpůrce i městský soud měli dle stěžovatele posoudit výchozí stav a umisťované dopravní značení komplexně, opatřením totiž nedošlo pouze k zavedení zón placeného stání.

[20] Odpůrce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[21] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 102 a násl. s. ř. s.). Poté přistoupil k přezkumu rozsudku městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[22] Není pochybením městského soudu, že neprovedl tzv. algoritmus přezkumu opatření obecné povahy. Dovodil-li městský soud absenci příčinné souvislosti, dle kasačního soudu nebylo nutné, aby dále podrobil napadené opatření uvedenému algoritmu. Závěr, že algoritmus přezkumu již není pro správní soud závazný, ostatně potvrdil rozšířený senát svým usnesením ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57, č. 4562/2024 Sb. NSS. Podle tohoto usnesení je soud naopak, s výjimkami plynoucími z právní úpravy jako je např. nicotnost opatření obecné povahy vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Blíže viz odst. [32] a násl. rozsudku č. j. 9 Ao 37/2021-57. Není proto důvodná námitka, že městský soud pochybil, pokud nepostupoval podle algoritmu.

[23] Nejvyšší správní soud současně uvádí, že si je vědom chyby v psaní obsažené ve výroku napadeného rozsudku. Městský soud chybně uvedl, že opatření je ze dne 15. 10. 2022, ačkoliv bylo vydáno o rok dříve, tj. 15. 10. 2021. Tato chyba však nemá vliv na zákonnost a správnost napadeného rozsudku, jelikož není pochyb o tom, jaké opatření je předmětem přezkumu. Ani nikdo z účastníků řízení toto pochybení nenamítal. Nejedná se tedy o vadu, pro kterou by bylo namístě napadený rozsudek zrušit.

[24] Kasační stížnost není důvodná.

III.a Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku

[25] Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Ke konkrétnímu obsahu pojmu nepřezkoumatelnosti srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, nebo ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 - 136, č. 1795/2009 Sb. NSS. Povinnost řádného odůvodnění přitom neznamená povinnost podrobně odpovědět

na každý dílčí argument účastníka řízení, postačí proti námitkám účastníka řízení postavit vlastní argumentační celek, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, a ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 222/18, obdobně rozsudky NSS ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38, odst. [16], nebo ze dne 30. 3. 2023, č. j. 9 As 123/2022 - 55, odst. [12]).

[26] Čím je žalobní bod obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS, bod 32., nověji např. rozsudky NSS ze dne 22. 12. 2021, č. j. 8 As 201/2019-80, odst. [17], nebo ze dne 27. 1. 2022, č. j. 9 Afs 268/2019-86, odst. [14]). Uvedené platí obdobně v řízení o kasační stížnosti.

[27] Stěžovatel namítá, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný v posouzení podmínky existence příčinné souvislosti mezi změnou provedenou opatřením a jejími důsledky.

[28] Městský soud v napadeném rozsudku nejprve vymezil pojmy aktivní procesní a věcné legitimace. Shledal, že navrhovatel disponuje aktivní procesní legitimací, sporná však byla otázka aktivní věcné legitimace. Následně městský soud dospěl k závěru, že pouze ve vztahu k zavedení jednosměrného provozu v ulici Na Žvahově je dána příčinná souvislost a stěžovatel tedy disponuje aktivní věcnou legitimací (srov. body 35. a 38. až 42. napadeného rozsudku). Ve zbytku tato není dána vzhledem k absenci příčinné souvislosti mezi změnou provedenou opatřením a důsledky dotčení veřejných subjektivních práv stěžovatele.

[29] Z výše uvedeného je dle Nejvyššího správního soudu zřejmé, na základě jaké úvahy městský soud dospěl k závěru o absenci aktivní věcné legitimace stěžovatele. Nejvyšší správní soud připomíná, že nesouhlas stěžovatele s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (viz např. rozsudky NSS ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013-30, a ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010-163). Správnost úvah, na nichž městský soud své rozhodnutí založil, je otázkou zákonnosti rozhodnutí. Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku ve vztahu k aktivní věcné legitimaci stěžovatele není důvodná.

[30] Stěžovatel dále namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, jelikož z něj není možné ověřit, zda opatření ob stojí v přezkumném algoritmu, respektive že jej městský vůbec neprovedl. Nepřezkoumatelnost spojuje pouze s částí rozsudku, v níž městský soud neshledal jeho aktivní věcnou legitimaci. Stěžovatel je přesvědčen, že jí je nadán, a proto měl městský soud provést algoritmus přezkumu opatření, avšak tak neučinil, a tedy je napadený rozsudek v této části nepřezkoumatelný.

[31] Zaprvé, kasační soud již výše uvedl, že algoritmus přezkumu již není pro správní soudy závazný. Za druhé, jak již též bylo uvedeno (viz odst. [28] tohoto rozsudku), vyjma zavedení jednosměrného provozu v ulici Na Žvahově neshledal městský soud naplnění podmínky aktivní věcné legitimace, a tedy návrh stěžovatele na zrušení opatření zamítl. Vzhledem k absenci aktivní věcné legitimace tak bylo dále bezpředmětné podrobit danou část opatření přezkumu. Námitka nepřezkoumatelnosti je tedy nedůvodná i v této části.

III.b Nepřezkoumatelnost opatření

pokračování

[32] Stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost opatření, jelikož již návrh na jeho vydání neobsahoval odůvodnění, v samotném opatření abscentuje odůvodnění ve vztahu k dopravnímu značení, které nestanovuje zóny placeného stání, a odpůrce řádně nereagoval na připomínky stěžovatele. Námitky nejsou důvodné.

[33] Podle § 173 odst. 1 správního řádu musí opatření obecné povahy obsahovat odůvodnění.

[34] Podle § 172 odst. 4 správního řádu se správní orgán v odůvodnění opatření obecné povahy musí vypořádat s uplatněnými připomínkami; podle § 172 odst. 5 správního řádu je součástí odůvodnění opatření obecné povahy dále rozhodnutí o námitkách, které navíc musí obsahovat vlastní odůvodnění.

[35] Nejvyšší správní soud dlouhodobě zastává názor, že odůvodnění opatření musí obsahovat důvody výroku, podklady pro jeho vydání a také úvahy, jimiž se odpůrce řídil (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS). Kasační soud v rozsudku ze dne 13. 6. 2018, č. j. 3 As 112/2016-37, č. 3771/2018 Sb. NSS, odst. [41], uvedl, že: „[v] zásadě lze tedy na odůvodnění opatření obecné povahy přiměřeně vztáhnout požadavky vyplývající z ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu způsobem, který zajistí jeho přezkoumatelnost, coby obecný požadavek na kvalitu správních aktů (srov. rozsudek tohoto soudu ze dne 22. 12. 2011, č. j. 8 Ao 6/2011-87, publikovaný pod č. 2741/2013 Sb. NSS)“. Dále platí, že čím obecněji je připomínka formulována, tím obecněji ji může správní orgán vypořádat (srov. rozsudky NSS ze dne 18. 1. 2017, č. j. 6 As 237/2016-33, odst. [13], a ze dne 6. 3. 2024, č. j. 6 As 103/2023-57, odst. [24]). Současné platí, že opatření musí v případě jeho vázanosti na splnění zákonem stanovených podmínek obsahovat posouzení splnění takových podmínek (viz rozsudek NSS ze dne 20. 10. 2020, č. j. 1 As 231/2020-58, odst. [40]). Naplnění požadavku na odůvodnění opatření je nezbytné zkoumat i z hlediska § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu, dle kterého [d]opravní značky, světelné a akustické signály, dopravní zařízení a zařízení pro provozní informace se smějí užívat jen v takovém rozsahu a takovým způsobem, jak to nezbytně vyžaduje bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích nebo jiný důležitý veřejný zájem.

[36] Nejvyšší správní soud považuje za nezbytné nejdříve korigovat dílčí závěr městského soudu uvedený v bodě 59. napadeného rozsudku, že odpůrce nepochybil, jestliže návrh na vydání opatření neobsahoval odůvodnění. Dle městského soudu je pro posouzení přezkoumatelnosti opatření rozhodný jeho konečný obsah, a nikoliv jeho návrh. Kasační soud k tomuto uvádí, že podle § 172 odst. 1 správního řádu správní orgán zveřejní návrh opatření s odůvodněním po projednání s dotčenými orgány. Ve spojení s § 172 odst. 4 správního řádu, podle kterého mohou osoby dotčené na svých právech uplatnit vůči opatření připomínky, je dle Nejvyššího správního soudu skutečně nutné, aby již návrh opatření obsahoval odůvodnění. Závěr městského soudu, že absence odůvodnění návrhu opatření není pochybením odpůrce, tedy není správný. Nejedná se však o zásadní pochybení městského soudu, pro které by musel kasační soud napadený rozsudek zrušit.

[37] V nyní projednávané věci totiž obsahoval návrh opatření odůvodnění, dle kterého je jeho předmětem „umístění svislého a vodorovného dopravního značení [...] pro účely organizování dopravy v řešeném území“. Ačkoliv se dle kasačního soudu jedná o stručné a obecné odůvodnění, je dostačující pro uplatnění námitek a připomínek dotčených osob.

Ostatně výše již kasační soud uvedl, že připomínky uplatnily celkem tři osoby (odst. [2] tohoto rozsudku). Kasační soud shledává odůvodnění návrhu opatření přezkoumatelným.

[38] Co se týče přezkoumatelnosti samotného opatření, odpůrce v odůvodnění uvedl, že žádost o změnu dopravního značení podala společnost M.O.Z. Consult s.r.o. v souvislosti s realizací projektu rozšíření zón placeného stání. Dle odpůrce navrhovaná regulace dopravy zpřehlední dopravní situaci a parkovací řád, a tedy přispěje ke zvýšení bezpečnosti provozu. Odpůrce dále odůvodnil umístění a stanovení dopravního značení, které nebylo obsahem návrhu opatření, a to s úmyslem zjednodušit a zpřesnit dopravní značení v řešeném území.

[39] Nejvyšší správní soud uvádí, že takto formulované odůvodnění napadeného opatření, ač opět stručné, splňuje výše uvedené nároky na odůvodnění opatření. Kasační soud proto námitku nepřezkoumatelnosti odůvodnění opatření shledal nedůvodnou.

[40] K namítané nepřezkoumatelnosti opatření z důvodu nevypořádání se s připomínkami stěžovatele Nejvyšší správní soud uvádí následující. Stěžovatel uplatnil v průběhu řízení o návrhu opatření celkem tři připomínky. První brojlil proti zrušení obousměrného provozu cyklistů v ulici Na Žvahově a proti nezavedení obousměrného provozu v dalších ulicích. Druhá připomínka směřovala proti nezřízení přechodu pro chodce v křižovatce ulic Nad Zlíchovem a Prosluněná. Poslední připomínka požadovala stanovení zákazu vjezdu všech motorových vozidel na komunikaci NN 3738. Nejvyšší správní soud konstatuje, že druhá a třetí připomínka jsou velmi obecné, stěžovatel odůvodnil požadavek na zřízení přechodu pro chodce a stanovení zákazu vjezdu všech motorových vozidel toliko obecným bezpečným přístupem k autobusu, dětskému hřišti a vlaku. V případě obousměrnosti stěžovatel poukazoval na větší bezpečnost v případě obousměrného provozu cyklistů a zlepšení prostupnosti území.

[41] Odpůrce nejprve obecně ke všem třem připomínkám uvedl, že nebyly součástí projektu rozšíření zón placeného stání. Konstatoval, že ani jedna z nich nesplňuje kritéria podle § 172 odst. 5 správního řádu. Proto byla doručená podání vypořádána jako připomínky podle § 172 odst. 4 správního řádu. K obousměrnému provozu cyklistů uvedl, že hlavní město Praha, nikoliv jednotlivé části, řeší komplexně úpravu cyklistických tras. Nový přechod pro chodce nelze dle odpůrce zřídit pouhým umístěním dopravní značky, ale je nutné vypracovat projekt stavebně technických úprav. Dále uvedl, že v rámci realizace záměru rozšíření zón placeného stání došlo ke snížení nejvyšší povolení rychlosti v řešeném území na 30 km/h. V území s takto sníženou rychlostí se dle odpůrce přechody pro chodce zpravidla nezřizují. Stanovení zákazu vjezdu je poté na vlastníku této komunikace. Nejvyšší správní soud shledal takové vypořádání připomínek, ač obecným způsobem, přezkoumatelným. Jak již kasační soud uvedl, připomínky stěžovatele byly spíše obecné, proto v souladu s výše citovanou judikaturou postačuje obecnější odpověď na ně. Z opatření je patrné, že se jimi odpůrce zabýval a proč jim nevyhověl. Opatření je tedy i v části vypořádání připomínek stěžovatele přezkoumatelné.

III.c Aktivní věcná legitimace stěžovatele

[42] Stěžovatel namítá, že je aktivně věcně legitimován, jelikož došlo k zásahu do jeho právní sféry a zároveň je dána příčinná souvislost mezi nezákonností opatření a tvrzením stěžovatele o zásahu do jeho práv. Stěžovatel spatřuje zásah do svobody pohybu jeho členů v omezení prostupnosti území řešeného opatřením. Tímto je dle jeho názoru dána příčinná

pokračování

souvislost mezi nezákonností napadeného opatření a zásahem do jeho hmotných práv. Dle stěžovatele městský soud nesprávně aplikoval soudní judikaturu týkající se aktivní věcné legitimace. Městským soudem odkazovaný rozsudek č. j. 1 Ao 3/2009-82 není dle stěžovatele na nyní souzenou věc přílehlavý. Tamní stěžovatelé nebyli dle Nejvyššího správního soudu aktivně věcně legitimováni z důvodu uplatnění námitek v nesprávném řízení. V projednávané věci však uplatnil stěžovatel připomínky ve správném řízení.

[43] Dle stěžovatele není pro posouzení této věci bez dalšího rozhodný rozdíl mezi původním a novým stavem po provedení opatření navržených změn. Ani § 101a odst. 2 a § 101d odst. 2 s. ř. s. nezavádí nutnost změny právních poměrů. Opatření stanovující dopravní značení je nutné posuzovat jako jeden celek, tedy příčinnou souvislost je nutné hodnotit ve vztahu k provedené úpravě v okamžiku jejího provedení. Problematickým je dle stěžovatele i určení situace, kdy již změna zasahuje do předchozích práv a povinností účastníků procesu přijímání opatření rozdílným způsobem či nikoliv. Striktní přístup městského soudu je podle stěžovatele neudržitelný.

[44] Stěžovatel brojí proti závěru městského soudu, že nevznese žádnou konkrétní námitku, již by poukazoval na nezákonný zásah do jeho veřejných subjektivních práv. Dle stěžovatele však dodatečně stanovené dopravní značení zasáhlo do jeho práv tak, že proti tomuto značení nemohl podat připomínky, a odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, č. j. 9 Ao 2/2011-53. Stěžovatel nesouhlasí ani se závěrem městského soudu, že dodatečné dopravní značení nebylo nutné stanovit formou opatření obecné povahy. Dle stěžovatele vzhledem k povaze dopravního značení mělo být v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2022, č. j. 6 As 313/2021-44, stanoveno právě opatřením.

[45] Podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. *je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem.*

[46] K dotčení na veřejných subjektivních právech, aktivní procesní a věcné legitimaci se již vyjádřila judikatura Nejvyššího správního soudu a městský soud ji přílehlavě shrnul v bodech 33. a 35. napadeného rozsudku, na které proto kasační soud odkazuje.

[47] Z judikatury kasačního soudu taktéž vyplývá, že návrh na zrušení opatření obecné povahy není žalobou ve veřejném zájmu (viz odst. [53] rozsudku NSS ze dne 30. 1. 2020, č. j. 2 As 187/2017-327, a tam citované usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120). Současně je dotčení na veřejných subjektivních právech navrhovatele alfou a omegou řízení o zrušení opatření obecné povahy (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, bod 21.), přičemž takový návrh nemůže podat každý, ale pouze ten, kdo prokáže, že jemu, nikoliv jiným osobám, náleží subjektivní hmotná práva, která jsou opatřením obecné povahy zasažena (rozsudky NSS ze dne 12. 9. 2011, č. j. 8 Ao 5/2011-51, a č. j. 2 As 187/2017-327, odst. [53]).

[48] Otázkou aktivní věcné legitimace se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264, jehož právní věta zní: *„Aktivní věcná legitimace navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je dána, pokud soud dospěje ke skutkovému a právnímu závěru o skutečném vztahu úpravy obsažené v napadené části opatření obecné povahy a právní sféry navrhovatele a zároveň*

o podstatné nezákonnosti napadené regulace obsažené v opatření obecné povahy posuzované z hlediska kompetenčních, procesních i hmotněprávních předpisů (§ 101a odst. 1 věta první a § 101d odst. 2 věta první s. ř. s.). “Z uvedeného vyplývá, že je-li navrhovatel aktivně věcně legitimován, je jeho návrh důvodný. Tak tomu bude, existuje-li vztah příčinné souvislosti mezi úpravou stanovenou opatřením a právní sférou navrhovatele a zároveň musí být opatření nezákonné (obdobně srov. rozsudky NSS ze dne 19. 11. 2020, č. j. 8 As 34/2020-100, odst. [108], a ze dne 10. 2. 2023, č. j. 6 As 182/2021-54, odst. [14]).

[49] V rámci nalézání vztahu úpravy obsažené v opatření a právní sféry navrhovatele je namístě zkoumat důsledky, jež pro něj z provedené změny vyplývají. Jestliže z napadeného opatření obecné povahy neplynou pro navrhovatele žádné negativní důsledky, není možné učinit závěr o zásahu do jeho právní sféry (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 5. 2018, č. j. 10 As 337/2017-46, odst. [18], obdobně odst. [14] rozsudku NSS č. j. 6 As 182/2021-54).

[50] Vztaženo na nyní projednávanou věc, kasační soud ve shodě s městským soudem neshledal, že by byl stěžovatel nadán aktivní věcnou legitimací ve vztahu k nezavedení obousměrného provozu cyklistů ve vymezených ulicích (viz odst. [2] tohoto rozsudku), nezřízení přechodu pro chodce a nestanovení zákazu vjezdu všech motorových vozidel. Není totiž splněna podmínka existence příčinné souvislosti mezi změnou provedenou opatřením a právní sférou navrhovatele. Zřízení přechodu pro chodce, zavedení obousměrného provozu cyklistů a stanovení zákazu vjezdu nebylo součástí opatření, jak též konstatoval městský soud. V případě navrhovaných změn nedošlo ke změně dopravní situace, a není z ní tedy možné vyvozovat jakékoliv negativní důsledky pro stěžovatele (viz odst. [14] rozsudku NSS č. j. 6 As 182/2021-54).

[51] Dle kasačního soudu není správný závěr stěžovatele, který z napadeného rozsudku dovodil, že bude aktivní věcnou legitimací nadán pouze v případě, když dojde ke změně dopravního značení pro něj „horším“ způsobem. Stěžovatel také odkázal na závěry uvedené v rozsudku městského soudu č. j. 18 A 58/2022-47. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že takový závěr z napadeného rozsudku neplyne. Aktivní věcnou legitimaci může v případě, že nedojde ke změně dopravního značení, založit například nevypořádání připomínek, jimiž by se navrhovatel domáhal jeho stanovení. V nyní projednávané věci však nedošlo ke změně dopravního značení zrušení obousměrného provozu, s výjimkou ulice Na Žvahově, nebo zřízení přechodu pro chodce, případně k zavedení zákazu vjezdu. Nedošlo ani k nevypořádání připomínek.

[52] Stěžovatel dále brojí proti závěru městského soudu, který jeho námitku týkající se stanovení dodatečného dopravního značení, jež nebylo předmětem návrhu, neshledal důvodnou. Městský soud uvedl, že jednak není dána příčinná souvislost mezi dodatečným dopravním značením a dotčením právní sféry stěžovatele, a jednak stěžovatel nevznesl konkrétní námitky, jak toto značení nezákonně zasáhlo do jeho hmotných práv. Důvodem pro zrušení opatření by navíc dle městského soudu bylo jen pochybení závažného rázu (viz bod 50. napadeného rozsudku).

[53] Kasační soud na rozdíl od městského soudu příčinnou souvislost nemůže paušálně vyloučit, neboť stěžovatel je spolkem sdružujícím osoby, jež se na území řešeném opatřením pohybují pěšky či na kole. Stanovení dodatečného dopravního značení reguluje způsob pohybu jeho členů a jejich chování a jednání v rámci silničního provozu. Dodatečné dopravní značení změnilo dopravní situaci v řešeném území. Příčinná souvislost by tedy ve

pokračování

vztahu k dodatečnému dopravnímu značení mohla být – alespoň potenciálně – dána. Nejvyšší správní soud se však touto otázkou vzhledem k níže uvedeným důvodům nemusí věcně zabývat (srov. odst. [54] a dále).

[54] Stěžovatel v návrhu na zrušení opatření uvedl, že dodatečné značení nebylo v návrhu opatření, a proto proti němu nemohl podat připomínky, čímž byl zkrácen na svých právech (odst. [3] a [32] návrhu). Dle stěžovatele nemůže odpůrce sám podat připomínky, následně o nich rozhodnout, a nakonec na základě nich doplnit do opatření dopravní značení (odst. [31] návrhu). V kasační stížnosti stěžovatel znovu tvrdil, že absence dodatečného značení v návrhu opatření mu znemožnila podat proti tomuto značení připomínky (odst. [10] a [34] kasační stížnosti). Dále vypsál jednotlivé dodatečně umístěné dopravní značení a uvedl, že dodatečné značení má vliv na dopravní situaci (odst. [33] kasační stížnosti).

[55] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že bylo pochybením odpůrce, že již návrh na vydání opatření neobsahoval dodatečné dopravní značení. Proti tomuto značení se odpůrce nemohl bránit podáním připomínek podle § 172 odst. 4 správního řádu. Otázkou však zůstává, zda toto pochybení mohlo mít vliv na zákonnost napadeného opatření.

[56] Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem neshledal, že by stěžovatel konkrétně tvrdil, jakým způsobem procesní pochybení odpůrce zasáhlo do jeho právní sféry. Jak v návrhu na zrušení opatření, tak nyní v kasační stížnosti poukazoval jen na nemožnost podat připomínky. Stěžovatel především nikterak neuvedl ani nenaznačil, jak konkrétně dodatečné dopravní značení materiálně zasahuje do jeho právní sféry. Městský ani Nejvyšší správní soud nemohou za stěžovatele argumenty domýšlet (srov. rozsudky NSS ze dne 2. 11. 2016, č. j. 8 As 165/2015-106, odst. [21], a ze dne 26. 2. 2021, č. j. 10 Afs 373/2020-41, odst. [7] a tam citovanou judikaturu). Třebaže se jedná o procesní pochybení odpůrce, který znemožnil stěžovateli bránit se proti dodatečnému značení připomínkami, stěžovatel nebrojil proti podstatě dodatečného dopravního značení jako takového (netvrdil zásah do svých hmotných subjektivních práv), a tedy se nejedná o vadu, jež by založila důvod pro zrušení napadeného opatření i napadeného rozsudku.

[57] Za této situace není přiléhavý ani stěžovatelův odkaz na rozsudek NSS č. j. 9 Ao 2/2011-53, ze kterého dovozuje nutnost zrušit napadené opatření v případě, kdy odpůrce svým procesním pochybením znemožní podat proti návrhu opatření připomínky. Z citovaného rozsudku dle kasačního soudu tento závěr skutečně vyplývá, avšak tamní stěžovatelka uvedla, jakým způsobem by se proti návrhu opatření bránila, kdyby jí toto právo nebylo upřeno, a uvedla též konkrétní námitky, které v důsledku pochybení tamního odpůrce nemohla uplatnit. K takové situaci však v nyní řešené věci nedošlo, stěžovatel pouze tvrdil, že nemohl podat připomínky. Navíc byla tamní stěžovatelka vlastníkem pozemku dotčeného opatřením obecné povahy, které tak zasáhlo do jejího vlastnického práva k pozemku.

[58] Vzhledem k tomu, že se v tomto případě nejedná o vadu zakládající důvod pro zrušení napadeného opatření i napadeného rozsudku, NSS již blíže nezkoumal, zda skutečně existovala příčinná souvislost mezi dodatečným dopravním značením a dotčením právní sféry stěžovatele (viz odst. [53] výše).

[59] Poslední námitka související s dodatečným dopravním značením se týká formy jeho stanovení.

[60] Podle § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu stanoví příslušný správní orgán opatřením obecné povahy *[m]ístní a přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích [...], 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.*

[61] Stěžovatel poukazuje na nesprávný závěr městského soudu, že dodatečné dopravní značení není opatřením obecné povahy. Nejvyšší správní soud této námitce stěžovatele nepřisvědčil. Městský soud sice nesprávně a paušálně uvedl, že dodatečné značení nestanovuje povinnosti odchylné od zákona, proto není opatřením obecné povahy, také však konstatoval, že *ve své podstatě jednalo o opatření obecné povahy* (viz bod 50. napadeného rozsudku). Dle kasačního soudu nicméně nemá tato dílčí nesrovnalost z níže uvedených důvodů vliv na zákonnost napadeného rozsudku.

[62] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že ke stanovení místní nebo přechodné úpravy může docházet dvěma způsoby, a sice opatřením obecné povahy, anebo postupem podle části čtvrté správního řádu. Dílčím kritériem pro určení způsobu stanovení dopravního značení je (ne)stanovení povinností odchylné od obecné úpravy (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008-100, a č. j. 6 As 313/2021-44, odst. [11]). V citovaném rozsudku šestého senátu zdejší soud současně uvedl, že dopravní značení nelze uměle rozdělovat na dopravní značky, které vyžadují formu opatření obecné povahy, a na dopravní značky zbývající a každou skupinu stanovovat jiným aktem, jelikož podle § 78 odst. 1 zákona o silničním provozu musí dopravní značky tvořit ucelený systém. Dopravní značení tvořící logicky vnitřně provázaný systém je proto vhodné stanovovat komplexně a společně jedním aktem, přičemž je-li nezbytná být jen pro jednu ze stanovovaných značek forma opatření obecné povahy, pak bude celá úprava provozu řešena formou opatření obecné povahy (viz odst. [14] rozsudku č. j. 6 As 313/2021-44). Tak to mu bylo i v nyní projednávané věci. Byť městský soud nejdříve hodnotil dodatečné dopravní značení jako informativní, tedy nevyžadující stanovení formou opatření obecné povahy, nakonec konstatoval stanovení dodatečného dopravního značení formou opatření. Stěžovatelova kasační námitka stran formy stanovení dodatečně stanoveného dopravního značení je proto nedůvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[63] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů kasačním námitkám nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s.

[64] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, která neměl ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrci žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 28. června 2024

pokračování

9 As 197/2022 - 55

JUDr. Radan Malík
předseda senátu