

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Daniely Zemanové a soudce Tomáše Rychlého v právní věci navrhovatelů: **a) Auto*Mat, z. s.**, se sídlem Bořivojova 694/108, Praha 3, **b) T. H.**, oba zast. Mgr. Štěpánem Holubem, advokátem se sídlem Za Poříčskou bránou 365/21, Praha 8, **c) Mgr. Š. H.**, proti odpůrci: **Úřad městské části Praha 8**, se sídlem Zenklova 35/1, Praha 8, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **M.O.Z. Consult s. r. o.**, se sídlem Radimova 2342/36, Praha 6, ve věci návrhu na zrušení části opatření obecné povahy ze dne 15. 9. 2016, čj. MCP8 119579/2016 – stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích na území MČ Praha 8 – Projekt první etapy zón placeného stání na části území MČ Praha 8 – Projekt dopravního značení (oblast 8.1. Karlín) a opatření obecné povahy ze dne 14. 3. 2017, čj. MCP8 031020/2017 – stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích na území MČ Praha 8 – oblast 8.1. Karlín, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelů a), b) a c) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 9. 2017, čj. 8 A 113/2017-51,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 9. 2017, čj. 8 A 113/2017-51, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

II. Stěžovateli c) **se vrací** soudní poplatek za kasační stížnost ve výši **5 000 Kč**, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu na účet žalobce do 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Jádrem tohoto sporu je regulace místního provozu na pozemních komunikacích v Městské části Praha 8.

[2] V dubnu 2016 požádala osoba zúčastněná na řízení odpůrce o stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích dle jí předložené projektové dokumentace (Projekt první etapy zóny placeného stání na části území Městské části Praha 8 – Projekt dopravního značení). Projekt byl realizován jako část zakázky pro Technickou správu komunikací hl. m Prahy. Osoba zúčastněná na řízení zároveň upozornila, že stávající dopravní značení je potřeba odstranit do 25. 7. 2016 a navrhovaná zóna musí být zprovozněna do 15. 8. 2016. Po několika peripetiích odpůrce vydal dne 15. 9. 2016 opatření obecné povahy (dále jen „OOP 2016“), jímž dle přiložené dokumentace umístil dopravní značení v oblasti 8.1 Karlín. V návaznosti na četné námitky a připomínky pak odpůrce vydal dne 14. 3. 2017 další opatření obecné povahy (dále jen „OOP 2017“), které dle přiložené dokumentace umístilo dopravní značení na místních komunikacích II. a III. třídy v téže oblasti.

[3] Navrhovatelé s částí této nové regulace nesouhlasí. Proto navrhli, ať městský soud zruší OOP 2017, a pro případ, že toto opatření obecné povahy bude zrušeno, ať zruší i jemu předcházející OOP 2016. Všichni navrhovatelé uvádějí, že OOP 2016 a OOP 2017 zhoršila dopravní situaci a omezila dosavadní možnosti cyklistické dopravy. Konkrétně jim vadí rušení a omezování tzv. „cykloobousměrek“ v některých ulicích v Karlíně. Z důvodu zavedení jednosměrných ulic i pro kola nyní musí objíždět řadu bloků kolem dokola. Navrhovatel c) se pak neztotožňuje s řešením parkování v blízkosti jeho obydlí. Dle navrhovatelů změny, které sporná opatření obecné povahy přinesla, reflektují individuální zájmy řidičů motorových vozidel na úkor jiných aktérů dopravy.

[4] Městský soud návrh zamítl. Nezabýval se návrhem na zrušení OOP 2016, neboť toto bylo posléze nahrazeno OOP 2017. Předně konstatoval, že u navrhovatele a) neshledal aktivní věcnou legitimaci. Dále usoudil, že navrhovatelé nebyli zkráceni na jejich právu na spravedlivý proces. Způsob, jakým odpůrce měnil regulaci, odpovídal správnímu řádu. Městský soud nebyl schopen ověřit tvrzení o (ne)zachování plošné propustnosti území v rozsahu, v jakém zde byla v roce 2012. OOP 2017 není ani nepřezkoumatelné, odpůrce se vypořádal s uplatněnými námitkami. Městský soud neshledal rozpor OOP 2017 s hmotným právem a nejde ani o nepřiměřenou právní regulaci.

II. Kasační stížnost a vyjádření odpůrce

[5] Proti rozsudku městského soudu podali navrhovatelé (stěžovatelé) kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Nesouhlasí s posouzením aktivní legitimace stěžovatele a). Dále mají za to, že se městský soud dostatečně nezabýval vznesenými námitkami, nevyrovnal se s výtkou nezákonného přijímání opatření obecné povahy a opomenul posoudit i jeho zákonnost. Městský soud neřešil celou řadu tvrzení uvedených v jejich návrhu. Napadený rozsudek považují za nepřezkoumatelný a nesrozumitelný. Stěžovatelé dále uplatňují několik námitek k otázkám cykloobousměrek a parkování u Negrelliho viaduktem poblíž ulice Za Poříčskou bránou. Zpochybňují způsob, jakým městský soud vyhodnotil sporné opatření obecné povahy jako přiměřenou regulaci provozu na pozemních komunikacích. Konečně opakují, že pro případ, že bylo nezákonným OOP 2017, bylo třeba zkoumat i zákonnost napadeného OOP 2016, u něhož zveřejněný návrh opatření neodpovídal přijatému znění.

pokračování

[6] Odpůrce se ztotožňuje se závěry rozsudku městského soudu. Navrhuje, aby NSS kasační stížnost zamítl.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[7] Důvodnost kasační stížnosti posoudil NSS v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů; shledal přitom vady, kterými by se byl povinen zabývat i bez návrhu (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost je důvodná.

[9] NSS se předně zabýval otázkou, zda napadené správní akty lze považovat za opatření obecné povahy.

[10] Ze správního spisu je zřejmé, že odpůrce přijal OOP 2016 a posléze OOP 2017 na základě § 77 odst. 1 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve spojení s vyhláškou č. 294/2015 Sb., kterou se tento zákon provádí. Tato opatření obecné povahy změnila místní úpravu provozu na komunikacích. Za účelem zavedení zón placeného stání byly provedeny rozsáhlé změny v dopravním značení, v mnoha ulicích byly dle přiložené dokumentace odstraněny, změněny či přesunuty četné vodorovné i svislé dopravní značky. Z projektového výkresu je patrné, že došlo ke změnám v dopravním značení v ulici Za Poříčskou bránou, kde na jedné straně ulice parkují auta podélně z části na chodníku a na druhé straně pak příčně pod úhlem. V lokalitě u Negrelliho viaduktu poblíž této ulice došlo k četným změnám v značení parkování. Mezi stěžovateli a odpůrcem přitom není sporné, že napadená opatření obecné povahy v řadě jednosměrných komunikací omezila průjezd cyklistů v obou směrech (odpůrce ve vyjádření k návrhu ze dne 4. 8. 2017 uvádí, že jde o ulice Pobřežní, Malého, Karlínské náměstí, Březinovu, Urxovu, Petra Slezáka, Lyčkovo náměstí, Kubovu, Sovovu, Hybešovu a U Invalidovny). Podmínkou realizace OOP 2016 byl mj. soulad s vyjádřením Policie ČR, Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy, odboru služby dopravní policie ze dne 11. 8. 2016. Podmínkou realizace OOP 2017 pak též byl soulad s vyjádřením téhož orgánu policie ze dne 6. 1. 2017.

[11] Stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích, která zakládá pro účastníky provozu odlišné povinnosti, než by měly být podle obecné zákonné úpravy provozu na pozemních komunikacích, je nutno považovat za opatření obecné povahy (k tomu viz rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 3/2008-100, č. 1794/2009 Sb. NSS, věc *LESY STEINSKÝCH*). V tomto rozsudku NSS konstatoval, že „*stanovení dopravního značení představuje typický snad až* ‚učebnicový' *příklad opatření obecné povahy v materiálním pojetí.* [...] *Právě umístěním dopravní značky na konkrétní místo dochází ke konkretizaci pravidel (práv a povinností blíže nespecifikovaných účastníků provozu na pozemních komunikacích) vyplývajících z této dopravní značky na konkrétní dopravní situaci, která existuje na daném místě*". NSS dále také uvedl, že v případě dopravního značení se může jednat o klasifikaci coby opatření obecné povahy pouze tehdy, když z dopravní značky vyplývají pro účastníky provozu odlišné povinnosti, než by měli podle obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích. Opatřením obecné povahy jsou typicky

zákazové a příkazové značky, značky upravující přednost; nikoliv však značky výstražné a ta část informativních značek, které pouze poskytují účastníku provozu na pozemních komunikacích nutné informace, příp. slouží k jeho orientaci (dále srov. např. rozsudky ze dne 4. 5. 2011, čj. 9 Ao 2/2011-53, věc *Městský úřad Lovosice*, část V.1.; ze dne 4. 12. 2014, čj. 1 As 122/2014-51, věc *OMMIX*; ze dne 23. 2. 2016, čj. 7 As 296/2015-56, věc *Bendovka*).

[12] Městský soud správně vyhodnotil napadené správní akty jako opatření obecné povahy. V důsledku právě vyjmenovaných změn v oblasti parkování a cyklistické dopravy došlo ke změně povinností pro účastníky provozu. Oba napadené akty jsou opatřeními obecné povahy; tato podmínka pro jejich soudní přezkum je tedy splněna.

[13] V této části NSS jen na okraj k námitce stěžovatelů uvádí, že společnost *M.O.Z. Consult* doručila městskému soudu dne 21. 9. 2017 přípis, v němž uvedla, že hodlá využít práva osoby zúčastněné na řízení. Městský soud neměl povinnost nijak v odůvodnění vysvětlovat, proč tato společnost vystupuje jako osoba zúčastněná na řízení. K věci se *M.O.Z. Consult* nijak nevyjádřila, to si ovšem stěžovatelé mohli zjistit i sami; nic jim nebránilo nahlédnout do spisu městského soudu.

III.A. *Aktivní legitimace stěžovatele a)*

[14] Stěžovatel a) v návrhu tvrdil, že je spolkem, „*který se v rámci předmětu své činnosti zasazuje o podporu udržitelné dopravy v Praze a usiluje o vyvážené uspořádání dopravy pro všechny aktéry silničního provozu, tj. automobily, chodce i cyklisty*“. Dále uvedl, že „*podal k OOP 2017 celou řadu připomínek. Předmětným OOP 2017, resp. OOP 2016 byli zkráceni na svých právech všichni jeho členové, kteří pravidelně jezdí na kole po celé Praze, tedy i po Praze 8 a pravidelně využívají tzv. ‚Karlínské cykloobousměrky‘, tedy ulice, které jsou jednosměrné pro automobily, ale obousměrné pro cyklisty*“. Dále přiložil jeho připomínky k návrhu OOP 2017, v nichž na 8 stranách v různých bodech kritizoval nedostatky navrhované regulace.

[15] Městský soud nejdříve citoval několik závěrů z judikatury, zejména co do aktivní legitimace občanských sdružení, resp. spolků. Vyslovil, že otázku „*aktivní procesní legitimace navrhovatele jako podmínku řízení o návrhu nelze směšovat s otázkou aktivní věcné legitimace návrhu, tedy s otázkou jeho důvodnosti. Ta se již zkoumá v řízení ve věci samé, nikoli při posuzování podmínek řízení*“ (s. 7 rozsudku). Následně přiznal aktivní *procesní* legitimaci všem stěžovatelům, neboť tito tvrdili zkrácení na jejich právech.

[16] Pak s odkazem na nález ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14 (N 111/73 SbNU 757) (věc *Sdružení pro ochranu krajiny*) vyslovil, že i ve spolku musí být sdruženy osoby tvrdící zkrácení na svých právech, tedy např. vlastníci dotčených nemovitostí. „*Nález je nutno vykládat spíše restriktivně. Nelze jej vztahovat na jakýkoli subjekt, byť potenciálně hájící zájmy širšího okruhu osob.* [N]*ávrh na zrušení opatření obecné povahy, je koncipován jako nástroj k ochraně subjektivního práva. Procesní legitimace je tedy podmíněna tvrzením o zkrácení na právech, avšak předpokladem úspěchu v řízení samotném, tj. věcnou legitimací, je požadavek, aby bylo v řízení prokázáno, že k takovému zkrácení na právech skutečně došlo*“. Pokud jde o stěžovatele a), městský soud „*ověřil ve spolkovém rejstříku vedeném Městským soudem v Praze, že jde o spolek se sídlem Praha 3, Bořivojova 694/108, jehož cílem je bezpečné, zdravé a kulturní prostředí ve městech a obcích České republiky se zacílením na dopravní strukturu, dopravní politiku a dopravní chování. Je tedy zřejmé, že se nejedná o spolek obyvatel*

pokračování

městské části Praha 8. Není tedy zřejmé, jakým způsobem jsou na svých subjektivních právech přímo dotčeni členové tohoto spolku přijetím opatření obecné povahy," které stanovilo místní úpravu provozu na pozemních komunikacích v městské části Praha 8. Městský soud tedy neshledal aktivní věcnou legitimaci stěžovatele a) a dále uvedl, že tento stěžovatel ani sám v návrhu „*netvrdil zkrácení na svých veřejných subjektivních právech*" (vše na s. 8 napadeného rozsudku).

[17] NSS souhlasí s městským soudem, že je třeba rozlišovat mezi aktivní procesní legitimací navrhovatele k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, jejíž nedostatek vede k odmítnutí návrhu (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, věc *POLABÍ Vysoká*, část V. 1., zejm. bod 33), na straně jedné, a aktivní věcnou legitimací, jejíž zkoumání je součástí posouzení důvodnosti návrhu, na straně druhé. Jakkoliv městský soud vyhodnotil otázku aktivní procesní legitimace ve prospěch stěžovatele a), pochybil v úvahách o jeho aktivní věcné legitimaci.

[18] Aktivní věcná legitimace je spojena s otázkou důvodnosti podaného návrhu; zkoumá se a prokazuje až v řízení o věci samé. O ní je také meritorně rozhodováno. Dále je třeba uvést, že aktivní věcná legitimace navrhovateli chybí zejména tehdy, pokud nelze nalézt příčinnou souvislost mezi změnou provedenou opatřením obecné povahy a možnými důsledky, které namítá jako dotčení na jeho veřejných subjektivních právech (srov. např. rozsudek ze dne 20. 1. 2010, čj. 1 Ao 3/2009-82, věc *městys Polešovice*, bod 39). Pokud taková příčinná souvislost chybí, je na místě návrh zamítnout.

[19] NSS považuje za nesprávný závěr městského soudu o nedostatku aktivní věcné legitimace stěžovatele a), který je spolkem. S ohledem na ne zcela jednoznačné odůvodnění napadeného rozsudku lze spíše uvažovat o tom, že městský soud dostatečně nerozlišil mezi souvislostmi procesní a věcné legitimace stěžovatele a). Soud totiž nejdřív zjistil ze stanov spolku jeho sídlo (Praha 3), jeho cíle (mj. bezpečná dopravní politika) a konstatoval, že nejde o spolek obyvatel městské části Praha 8. Následně lakonicky uvedl, že není zřejmé, „*jakým způsobem jsou na svých subjektivních právech přímo dotčeni členové tohoto spolku přijetím opatření obecné povahy*" (s. 8 napadeného rozsudku). Tento názor dále ovšem nijak blíže nevysvětlil.

[20] Pokud městský soud zamýšlel vyslovit závěr o nedostatku aktivní věcné legitimace, měl jej po vzoru ustálené judikatury řádně odůvodnit, a to za pomoci testu příčinné souvislosti mezi tvrzeným zásahem do práv a změnou regulace, nikoliv prostřednictvím relativně vágní úvahy, že stěžovatel a) není spolkem obyvatel městské části Praha 8, a tedy není zřejmé, jak jej mohou omezovat napadená opatření obecné povahy. Místní vztah spolku, resp. jeho členů, k regulované lokalitě je totiž otázkou výsostně spojenou s aktivní procesní legitimací stěžovatele. Ostatně i v již cit. nálezu I. ÚS 59/14 se Ústavní soud k otázkám místního vztahu spolků k regulované lokalitě, k jejich předmětu činnosti a místní „*zavedenosti*" vyjadřoval v souvislosti s aktivní procesní legitimací, nikoliv legitimací věcnou (k tomu srov. i navazující rozsudek v této věci – rozsudek ze dne 26. 6. 2014, čj. 5 Aos 3/2012-70, věc *Sdružení pro ochranu krajiny*, poslední odstavec).

[21] Námitka nesprávného posouzení aktivní věcné legitimace stěžovatele a) je tedy důvodná.

[22] NSS k tomu dodává, že úvahy městského soudu jsou nesprávné, pokud limitují aktivní legitimaci spolku (ať již procesní, tak věcnou) v tomto případě jen na „*spolek obyvatel městské části Praha 8*“. Bezesporu může jít i o spolek, ve kterém jsou obyvatelé jiných městských částí, pokud je současně tvrzení spolku o dotčení právní sféry dostatečně konkrétní a smysluplné. Kasační stížnost správně uvádí, že Praha je „provázaný sídelní útvar“. Proto lpění na tom, aby snad někteří (nebo všichni?) členové stěžovatele a) byli z Prahy 8, je nesmyslné. Jak vysvětluje Ústavní soud v nálezu I. ÚS 59/14: „*Tak kupříkladu založí-li občané žijící v určitém městě nebo jeho městské části spolek k ochraně svých zájmů a územní plán by měl zasáhnout do rekreační zóny, v níž jsou zvyklí trávit svůj volný čas, pak připadá v úvahu přiznat spolku aktivní legitimaci bez ohledu na detaily vymezení jeho předmětu činnosti*“ (bod 25).

[23] Aktivní legitimace spolků jistě nemůže být bez hranic (nález I. ÚS 59/14, bod 23). Je tedy evidentní, že spolek nemůže pro účely žalobní legitimace vztáhnout své aktivity obecně a paušálně na všechna města a obce v ČR (srov. rozsudek ze dne 25. 6. 2015, čj. 1 As 13/2015-295, věc *Frank Bold Society*, bod 81). Důraz na místní zakotvenost spolku se však může lišit podle toho, jak široké dopady jsou s přijetím toho kterého záměru spojeny (srov. cit. věc *Frank Bold Society*, týkající se záměru komplexní obnovy Elektrárny Prunéřov II.), nebo i podle významu chráněných přírodních, krajinných či jiných hodnot. V rozsudku ze dne 6. 11. 2016, čj. 1 As 182/2016-28 (věc *Chraňme krajinný ráz Suchých skal*), NSS připustil, že „*si lze představit situaci, kdy by spolek založený za účelem ochrany přírody a krajiny mohl být aktivně legitimován i tehdy, pokud obvykle působí na jiném místě, než je objekt, jehož ochrany se domáhá. Taková situace by typicky mohla nastat, pokud by se správní řízení týkalo objektu s určitým stupněm celostátní ochrany (např. národního parku)*“ (bod 28, shodně též rozsudek ze dne 26. 4. 2017, čj. 3 As 126/2016-38, č. 3589/2017 Sb. NSS).

[24] Regulace místního provozu na pozemních komunikacích v Městské části Praha 8 takovýmto případem celostátně či jinak nadmístně významného opatření obecné povahy jistě nebude. Bude však významná pro všechny pražské členy spolku – stěžovatele a). V tomto třeba zdůraznit, že stěžovatel a) je spolkem se sídlem v Praze (konkrétně v Praze 3), účastnil se připomínkového řízení ve vztahu k OOP 2017. Stěžovatel a) opakovaně tvrdí, že jeho pražští členové v regulované lokalitě Prahy 8 pravidelně jezdí na kole a nová regulace jejich práva zkracuje. Toto tvrzení nepochybně založí jak aktivní procesní, tak aktivní věcnou legitimaci.

[25] Na závěr této části NSS zdůrazňuje, že je nepřijatelné, aby soud otázky (věcné) aktivní legitimace řešil mimo jednání, pro účastníky překvapivě. To pak logicky vede k tomu, že dotčený účastník se musí bránit kasační stížností, a v ní reagovat na (objektivně překvapivé) závěry soudu ohledně nedostatku aktivní věcné legitimace.

[26] Byť nesprávný názor městského soudu ohledně aktivní legitimace stěžovatele a) je samostatným a dostatečným důvodem pro zrušení jeho rozsudku, s ohledem na rychlost

pokračování

a hospodárnost soudního přezkumu se NSS zabýval i dalšími námitkami, které stěžovatelé vznesli v kasační stížnosti.

III.B. *Samotný přezkum opatření obecné povahy*

[27] Při meritorním přezkumu opatření obecné povahy se postupuje podle „algoritmu" zjevně inspirovaného dikcí § 101d odst. 2 s. ř. s. (k tomu viz rozsudek ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005 - 98, č. 740/2006 Sb. NSS). Tento algoritmus spočívá v pěti krocích:

a) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy;
b) přezkum otázky, zda správní orgán při jeho vydávání nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*);
c) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (procesní postup při vydávání opatření obecné povahy);
d) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem (materiální kritérium rozporu s hmotným právem);
e) přezkum z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti právní regulace).

[28] V projednávané věci nejsou zpochybněny skutečnosti zjišťované v prvních dvou krocích zmíněného algoritmu. Proto se NSS dále mohl věnovat posledním třem krokům zmíněného algoritmu.

III.B.1. Procesní postup při vydávání opatření obecné povahy

[29] Pod třetí krok přezkumného testu (řádnost procesního postup) bylo třeba zahrnout celou řadu námitek, které stěžovatelé uvedli v návrhu.

a) Stěžovatelům vadilo, že odpůrce vydal OOP 2016, které se podstatně lišilo oproti návrhu tohoto opatření obecné povahy. Odpůrce tak měl údajně zkrátit stěžovatele na právu podat námitky a připomínky k přijaté úpravě místního provozu. Odpůrce si těchto procesních vad byl vědom, a proto přijal OOP 2017.
b) Při přijímání OOP 2017 pak výkres návrhu OOP 2017 vycházel z toho, že mění stav upravený v OOP 2012[1], nicméně v textu se stanovilo, že OOP 2017 nahrazuje OOP 2016. Návrh nebylo možné jednoznačně připomínkovat, jelikož stěžovatelé požadovali zachování současného stavu. Sám správní orgán přitom při vypořádání připomínek přiznal, že existují „*různé výklady správnosti*" starších OOP.
c) OOP 2017 je nepřezkoumatelné, jelikož neobsahuje ani základní náležitosti odůvodnění. Vypořádání některých připomínek a rozhodnutí o námitkách jsou nelogická, nereagují na text připomínky, či námitky, nebo obsahuji pouze odkaz na ustanovení právního předpisu. Stěžovatelé uvádějí konkrétní příklady. Stěžovatelům mj. není jasný cíl OOP 2017, který odpůrce definoval jako „*oddělení řešení dopravy v klidu a cyklistické dopravy*", a odpůrce nebyl toto schopen řádně vysvětlit ani v odůvodnění připomínek a námitek. Dle stěžovatelů odpůrce odkázal na tehdy neexistující technický předpis, dle něhož bylo nutné provést změny v cyklodopravě. Při vypořádání připomínek pak uvedl, že šlo o „*formulační nepřesnost*". Absence nutnosti, či vhodnosti úpravy v cyklistické dopravě, činí OOP

[1] Místní úprava provozu na pozemních komunikacích v městské části Praha 8 byla původně stanovena opatřením obecné povahy z roku 2012 (OOP 2012). Žalovaný pak v září 2016 přijal OOP 2016 a v březnu 2017 pak OOP 2017.

2017 nepřezkoumatelným. Stěžovatelům překáží i způsob, jakým se odpůrce vyrovnal s námitkami co do způsobu parkování v ulici Za Poříčskou bránou.

d) Stěžovatelé sice označili nedostatek závazného stanoviska orgánu památkové péče (ohledně parkování u Negrelliho viaduktu), za porušení hmotného práva, nicméně pokud odpůrce měl tuto povinnost, dle NSS povinnost měla procesní povahu. Stejně tak je tomu i u případné povinnosti odpůrce obstarat si vyjádření odboru životního prostředí a správy městské zeleně k údajnému zřízení parkoviště „na trávníku".

[30] K tomu městský soud konkrétně uvedl, že „*správní orgán splnil svou zákonnou povinnost při vydávání opatření obecné povahy, když postupoval podle správního řádu. Třetí namítaný krok shora nastíněného algoritmu přezkumu opatření obecné povahy proto nemohl být shledán důvodným. Napadené opatření obecné povahy z roku 2017 zmiňuje zachování plošné prostupnosti území v rozsahu od roku 2012 pouze v námitkách občanů, mj. i navrhovatelů. Tvrzení navrhovatelů týkající se tohoto časového úseku nebylo možno ověřit ani v samotném návrhu opatření obecné povahy z roku 2017 a posléze přijatém, ani z předloženého správního spisu. Pokud jde o námitku týkající se nepřezkoumatelnosti opatření obecné povahy z roku 2017, musel ji soud rovněž odmítnout jako neodůvodněnou. Odpůrce v odůvodnění napadeného opatření postupně vyjmenoval všechny uplatněné námitky podané po oznámení návrhu opatření a rovněž všechny tyto námitky bezezbytku vypořádal. Odpůrce vydal napadené opatření obecné povahy z roku 2017 zákonem uznávaným postupem. Postupoval podle § 172 odst. 1, 2 správního řádu a návrh opatření obecné povahy s odůvodněním dne 11. 1. 2017 doručil veřejnou vyhláškou, kterou vyvěsil na své úřední desce až do 27. 1. 2017. Vyzval dotčené osoby, aby k návrhu opatření podávaly připomínky nebo námitky. Dotčené osoby, včetně navrhovatelů, tedy měly možnost se s návrhem opatření obecné povahy z roku 2017 nejen seznámit, ale rovněž se k němu i vyjádřit, čehož koneckonců i využily*" (s. 10 a 11 napadeného rozsudku).

[31] Stěžovatelé v kasační stížnosti mj. namítli, že napadený rozsudek je nesrozumitelný a nepřezkoumatelný. Městský soud se nevypořádal s jejich námitkami ohledně toho, co je původní stav, který se mění přijetím OOP 2017. Jeho závěr, že tvrzení nebylo možné ověřit v samotném opatření obecné povahy ani ve správním spisu, považují stěžovatelé za nedostatečný. Městský soud se údajně nezabýval tvrzenou absencí důvodů (cílů) přijetí OOP 2017, odkazem na neexistující technické předpisy co do cyklistické dopravy a výslovně nevypořádal ani námitky ohledně dalších připomínek k sporným opatřením obecné povahy.

[32] NSS souhlasí se stěžovateli, že odůvodnění napadeného rozsudku je v této části vskutku nepřezkoumatelné. Městský soud některé námitky zrekapituloval, avšak vyjádřil se k nim pouze v obecné rovině, bez toho, aby stěžovatelům srozumitelně v jednotlivých případech vysvětlil, proč mají, nebo nemají pravdu.

[33] V této souvislosti NSS neuniklo, že městský soud na s. 10 napadeného rozsudku (tj. před samotným přezkumem OOP 2017) konstatoval, že se nezabýval námitkami proti OOP 2016, protože je nesporné, že odpůrce nahradil regulaci prováděnou tímto správním aktem právě napadeným OOP 2017. Městský soud tedy následně přezkoumával pouze OOP 2017 (s. 10 – 14 rozsudku). NSS považuje závěr městského soudu o *nahrazení* místní úpravy za nepřezkoumatelný, zejm. není zřejmé, na základě jakých podkladů k tomuto

závěru soud dospěl. V textu OOP 2017 (a stejně tak v OOP 2016) nelze najít zmínku o nahrazení předchozí místní úpravy provozu na pozemních komunikacích. Obě OOP jen a pouze shodně uvádějí, že „*Stanovení dopravního značení* **nenahrazuje** *povolení, stanovisko, posouzení, případně jiné opatření dotčeného správního úřadu vyžadované zvláštními předpisy*“ (zvýraznění doplnil NSS). Při vypořádání připomínek a námitek k návrhu OOP 2017 pak odpůrce uvedl, že návrh „*stanovuje místní úpravu v oblasti Karlína s ohledem na různé výklady správnosti předchozích kroků a také s ohledem na provedené změny v této oblasti*“ a dále pak, že silniční správní úřad „*je přesvědčen, že stanovení dopravního značení ze září 2016* (pozn. NSS: OOP 2016) *bylo provedeno v souladu s právními předpisy a je platné. ‚Potvrzení‘ stanovení místní úpravy aktuálním návrhem je podloženo mimo jiné i potřebou akceptace změn, které v území nastaly*“.

[34] Důležitou otázkou, kterou městský soud bude muset v dalším řízení vyřešit, je vzájemný vztah OOP 2016 a OOP 2017, a to zda tyto opatření *existují vedle sebe* (pro tento závěr svědčí textace OOP 2017), nebo OOP 2017 *nahradilo* místní úpravu provedenou OOP 2016 (pro to svědčí grafická příloha OOP 2017), nebo OOP 2017 tuto původní úpravu pouze částečně *změnilo*. Trpí-li přitom OOP 2017 závažnými rozpory mezi jeho textovou a grafickou částí, bude na místě zkoumat, zda se jedná o dostatečně srozumitelnou úpravu.

[35] Městský soud proto nemohl bez dalšího odbýt námitku ohledně toho, co je původní stav místní úpravy provozu, který se měl v důsledku přijetí OOP 2017 opětovně upravit. Od vyřešení této otázky se pak odvíjí i důvodnost námitky ohledně toho, co bylo původním stavem (regulací), který OOP 2017 nově upravuje. Jde-li o *změnu* předcházející místní úpravy (viz bod [34] shora), kterou provedlo OOP 2016, je pro každou osobu, která k návrhu opatření obecné povahy podává námitky či připomínky, podstatné, aby mohla jednoduše zjistit, co, kde, kdy, jak a proč se má opatřením obecné povahy změnit [srov. např. rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2008, čj. 9 Ao 2/2008-62, č. 1766/2009 Sb. NSS, věc *Městská část Praha – Suchdol*, část V. 2) až 6)]. Původní stav je pro každou takovou osobu určitým referenčním rámcem, podle něhož hodnotí rozsah a kvalitu plánovaných změn. I navrhované změny musí být přesně označeny; textová a grafická část (výkres) přitom musí být dostatečně provázány.

[36] Na místě bude také vypořádat se i se zbývajícími námitkami. Např. i s tím, co u Negrelliho viaduktu znamenají nově instalované svislé značky označující parkoviště s parkovacím automatem (značka IP13c) s přeškrtnutým symbolem hodin a zda je k zřízení sporného parkování třeba vyjádření či stanoviska orgánu památkové péče. Vyjádření odpůrce k návrhu, že prostor „trávníku“ u Negrelliho viaduktu není používán jako parkoviště, a že vzhledem k několikaleté opravě této kulturní památky a vytyčením stavebního prostoru není možné ani parkoviště zřídit, nemůže suplovat ani dodatečně zdůvodňovat umístění nových značek IP13c v okolí Negrelliho viaduktu. Jakékoliv důvody pro instalaci dopravního značení je totiž třeba zanést již do samotného opatření obecné povahy.

[37] Městský soud se tedy dostatečně pečlivě nevěnoval výtkám, které stěžovatelé vznesli proti napadenými opatřením obecné povahy. Na tom nemůže nic změnit ani jeho odkaz

na nález ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08 (N 26/52 SbNU 247), jímž se zjevně snažil přesvědčit stěžovatele, že proti jejich námitkám vystavěl ucelený argumentační systém. V dalším řízení se městský soud jednotlivě bude zabývat výše uvedenými skupinami námitek.

III.B.2. Tvrzený rozpor s hmotným právem a přiměřenost nové regulace provozu

[38] Městský soud se dále zabýval otázkou, zda je regulace provedená OOP 2017 v souladu s hmotným právem. Uvedl, že návrh opatření obecné povahy byl opakovaně projednáván s policií a je v souladu s jejím stanoviskem. Lokální zrušení protisměrného pohybu nemotorových vozidel (ve skutečnosti se jedná o sporné cykloobousměrky) byl dle závazného stanoviska policie vynucen prostorovými dispozicemi jednotlivých úseků místních komunikací z důvodu bezpečnosti a plynulosti provozu. „*Oproti původnímu stavu byla v Karlíně navržena možnost legální jízdy cyklistů v protisměru na většině místních komunikací. Nebylo záměrem, aby návrh přinášel více parkovacích stání pro auta. Prostorová dispozice parkovacích stání zcela reflektovala původní místní úpravu provozu a naopak někde došlo k významné redukci ve prospěch zajištění obousměrného provozu (i pro cyklisty) - např. Pernerova ulice podle stanoviska Policie ČR lze povolit jízdu cyklistů v protisměru je možné pouze za předpokladu, že tomu vyhovuje intenzita dopravy, charakter pozemní komunikace a šířka dopravního prostoru minimálně 4,5 m*“ (s. 13 napadeného rozsudku). Následně ještě vypočetl pět úseků, v nichž pro nedostatečnou šíři pozemní komunikace nebylo možné zachovat provoz cyklistů v protisměru jinak jednosměrné ulice. Vše přitom má korespondovat s veřejně přístupnou ČSN 73 6110 k projektování místních komunikací.

[39] Stěžovatelé v kasační stížnosti zákonnost této regulace výslovně nenapadli (rozpor OOP 2017 s hmotným právem spatřovali pouze co do parkování u Negrelliho viaduktu). Avšak namítli, že městský soud pochybil, pokud zrušení cykloobousměrek a nové řešení parkování v ulici Za Poříčskou bránou (u Negrelliho viaduktu) posoudil jako přiměřené.

[40] Dle NSS uchopil městský soud poslední krok přezkumu opatření obecné povahy (test proporcionality) nesprávně, resp. metodologicky nepřesně. V zásadě pouze uvedl, že cykloobousměrky jsou vedeny v ulicích, kde to dovolují šířkové a rozhledové poměry z hlediska bezpečnosti a plynulosti silničního provozu. K omezením průjezdu cyklistů v ulicích specifikovaných v bodě [10] shora došlo právě z důvodu bezpečnosti silničního provozu, a proto jde o přiměřenou regulaci.

[41] K testu proporcionality v rámci přezkumu opatření obecné povahy se NSS vyjádřil již v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS, věc *T-Mobile Czech Republic*. Vyslovil, že soud vnímá proporcionalitu „*dvěma způsoby – v jejím užším a širším smyslu. Proporcionalitou v širším smyslu soud chápe obecnou přiměřenost právní regulace. Mezi základní atributy právního státu patří přiměřenost práva a z tohoto důvodu je úkolem mimo jiné právě i soudní moci přispívat svojí rozhodovací činností k rozumnému uspořádání společenských vztahů. Soud se proto v rámci přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem věnuje též otázkám, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem (kritérium*

potřebnosti), zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů); v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu)". Z toho jednoznačně vyplývá, že proporcionalitu opatření obecné povahy nelze redukovat na pouhé posouzení jeho cíle, jak učinil městský soud. Při posuzovaní jeho přiměřenosti je třeba postupně zkoumat vhodnost opatření obecné povahy, jeho potřebnost, naplnění požadavku minimalizace zásahů do práv adresátů (zda nelze cíle dosáhnout jinou mírnější regulací) a nakonec otázku, zda je jeho následek přiměřený sledovanému cíli (k testu proporcionality opatření obecné povahy ohledně regulace místní dopravy srov. též rozsudek ze dne 26. 5. 2016, čj. 7 As 39/2016-47, věc *Obec Dolní Lhota*, k limitům testu proporcionality prováděného soudem pak srov. rozsudek ze dne 7. 10. 2011, čj. 6 Ao 5/2011-43, věc *Zlínský kraj*, bod 32). Takový test však městský soud neprovedl.

[42] Při posuzování proporcionality místní úpravy provozu na pozemních komunikacích je také třeba vycházet z § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu, podle něhož platí, že *dopravní 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*. Je zřejmé, že smysl umístění dopravních značek nemůže být samoúčelný nebo šikanózní, ale naopak musí být racionální a opodstatněný některým z uvedených legitimních důvodů (srov. již v bodě [11] cit. rozsudek ve věci *LESY STEINSKÝCH* a též četnou navazující judikaturu).

[43] Městský soud tedy, pokud již v předchozích krocích algoritmu neshledá jiný důvod pro zrušení napadených opatření obecné povahy, ve smyslu právě uvedeném vyhodnotí přiměřenost místní úpravy provozu na pozemních komunikacích. Při posuzování požadavku minimalizace zásahů do právní sféry adresátů zjistí zejména to, zda nová regulace není samoúčelná, šikanózní, a zda deklarovaného cíle [jehož obsah je též předmětem sporu, viz shora bod [29] část návrhu citovaná pod písm. c)] nebylo možné dosáhnout jinou a mírnější úpravou (zejména jinou organizací parkování, čímž by se dosáhlo rozšíření vozovky v sporných ulicích). Test proporcionality je každopádně třeba provést dle pokynů v bodě [41] shora.

IV. Závěr a náklady řízení

[44] Z výše uvedených důvodů je kasační stížnost důvodná. NSS proto rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem, který je vysloven v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Pečlivě se vyrovná s namítanými procesními vadami sporných opatření obecné povahy a s jejich tvrzenou dílčí nepřezkoumatelností. Nezruší-li již z těchto důvodů napadené opatření obecné povahy, provede test proporcionality nové místní úpravy provozu na pozemních komunikacích dle výše uvedených kriterií.

[45] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[46] Stěžovateli c) se vrací soudní poplatek, neboť jej na účet NSS uhradil (zřejmě omylem) dvakrát.

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

V Brně dne 23. května 2018

Zdeněk Kühn
předseda senátu