ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci navrhovatelů: **a) Asociace-Segway ČR, o. s.,** se sídlem Plavecká 405/2, Nové Město, Praha, **b) R. B.,** oba zastoupeni advokátem Mgr. Pavlem Říčkou, se sídlem Türkova 2319/5b, Praha - Chodov, proti odpůrci: **Magistrát hlavního města Prahy,** se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelů proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 4. 2017, č. j. 5 A 37/2017 – 74,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 4. 2017, č. j. 5 A 37/2017 – 74, **se ruší** a věc **se** mu **vrací** k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Navrhovatelé (dále „stěžovatelé“) se kasační stížností domáhají zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále „městský soud“), kterým byl zamítnut jejich návrh na zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 23. 11. 2016, č. j. MHMP-2105891/2016/O4/Kj, sp. zn. S-MHMP 1733912/2016ODA, jímž byla stanovena místní úprava provozu na pozemních komunikacích v Praze 1, Praze 2, Praze 3, Praze 4, Praze 5, Praze 6, Praze 7 a Praze 8 spočívající v umístění dopravního značení IZ8a a IZ8b s vyznačením DZ B30a „Zákaz vjezdu osobních přepravníků“ na konkrétně vymezených místních komunikacích.

[2] V návrhu stěžovatelé namítli, že odpůrce nebyl oprávněn provést regulaci, která zasahuje mimo jiné i samostatné cyklostezky či stezky pro pěší a cyklo, jež mohou být dle Statutu (vydaného obecně závaznou vyhláškou č. 55/2000 Sb. hl. m. Prahy) a zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), regulovány výhradně silničním správním úřadem; odkázali na § 60a zákona o silničním provozu, který neupravuje, zda může silniční správní úřad vydat v daném směru opatření obecné povahy, ale pouze určuje, že obec vymezí místa, kde je provozování osobního přepravníku zakázáno, a dané území pak vyznačí dopravní značkou. Ačkoliv je umístění značek a rozhodnutí o místní úpravě vždy svěřeno

silničnímu správnímu úřadu, v dané otázce (týkající se zákazu užívání osobních přepravníků) pak není možné najít jakékoliv zmocnění, které by umožňovalo silničnímu správnímu úřadu provádět místní úpravu a tu v souladu s příslušnou rozhodovací praxí specifikovat a upravit právě ve formě opatření obecné povahy. Naopak § 60a zákona o silničním provozu svěřuje problematiku vymezení a provedení značení obci, o jejíž území se jedná. Dále namítli opakovaná porušení zákona při vydávání opatření obecné povahy. Řízení o jeho vydání nebylo zahájeno v souladu s § 172 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, neboť vyhlášku, kterou se řízení zahajuje, odpůrce zveřejnil jen na úřední desce Magistrátu hlavního města Prahy, nikoli však již na úředních deskách dotčených městských částí. Navrhovatelé poukázali rovněž na absenci odůvodnění opatření obecné povahy; odůvodnění obsahující sdělení, že předmětné řízení je zahajováno k realizaci opatření o vymezení zóny zákazu vjezdu a provozování osobního přepravníku, nesplňuje uvedené náležitosti a je ryze formální. Správní orgán postupoval v rozporu se zákonem, neboť řízení nevedl jako standardní řízení o regulaci dopravní situace ve formě opatření obecné povahy, ale pojal opatření jako pouhou formální realizaci nařízení č. 14/2016 Sb. hl. m. Prahy, kterým se vymezují místa, kde je provozování osobního přepravníku na chodníku, stezce pro chodce, stezce pro chodce a cyklisty, na odděleném pruhu pro chodce na stezce pro chodce a cyklisty, na pěších a obytných zónách a na vozovce zakázáno, (dále jen „nařízení“). Dále poukázali na nedostatek podkladů pro vydání opatření obecné povahy; nelze vyjít z konstatování, že provozem osobních přepravníků jsou ohroženi senioři, kteří mají pomalé reakce, neboť tak by bylo možné odůvodnit jakoukoliv dopravní úpravu; ad absurdum je pak ideálním stavem nulová doprava; takový postup označili za nepřijatelný, neboť obecné právo užívání pozemní komunikace lze omezit jen a pouze ze závažných důvodů. Rovněž konstatovali, že z § 60a zákona o silničním provozu není jasné, zda má obec právo vymezit zóny s omezením provozu, či zda může vymezit jen a pouze konkrétní místa; opatření však nevymezuje místa, na nichž není možné osobní přepravník provozovat, nýbrž vyznačuje celé zóny. Pakliže by zákonodárce chtěl umožnit zákaz osobního přepravníku na celém území, pak by takové oprávnění výslovně vtělil do příslušného předpisu. Existuje tak rozpor v rozsahu vydaného opatření obecné povahy a v rozsahu zmocnění daného zákonem. Zmocnění v § 60a odst. 5 zákona o silničním provozu tedy nestanoví úplnou prohibici a nevymezuje pravomoc obce k omezení pohybu osobních přepravníků na jakékoliv vozovce. Ze zákona o silničním provozu je zřejmé, že krajnice není částí vozovky; pohyb po levé krajnici nebo co nejblíže při levém okraji vozovky (§ 60a odst. 3) tak není pohybem na vozovce, tzn., že není nařízením zakázán. Užívání osobního přepravníku na trasách vedených po pruhu vyhrazeném pro cyklisty, stezkách pro cyklisty a oddělených pruzích pro cyklisty na stezce pro chodce a cyklisty je proto i na území vytyčeném nařízením v souladu se zákonem umožněno. Poukazují na to, že osobní přepravníky jsou ekologickými dopravními prostředky, které jsou v souladu s politikou Prahy týkající se životního prostředí, jsou integrální součástí turistického provozu v rámci všech evropských metropolí, přičemž úplný zákaz není nikde v Evropě. Negativní prvky osobních přepravníků nejsou odůvodněním jejich prohibice, ale jen racionální regulace. Navrhovatelé dále poukázali na kampaň hlavního města s názvem „Segway, no way!“, která byla nepravdivá a předjímala vydání napadeného opatření obecné povahy.

[3] Městský soud v Praze konstatoval, že oprávnění obce zakázat provozování osobních přepravníků je zákonem vymezeno velmi široce, neboť takový zákaz se může

týkat nejen jejich užití na chodnících, v pěších zónách či stezkách pro chodce a stezkách pro chodce a cyklisty, ale i v zónách obytných a dokonce i na vozovce. Z § 60 odst. 5 zákona o silničním provozu lze dle městského soudu dovodit pouze to, že zákaz by se neměl týkat celého území obce, ale jen jeho přesně vymezených částí; dle § 60a odst. 6 tohoto zákona místa, kde je provozování osobního přepravníku zakázáno, je obec povinna vyznačit dopravní značkou. Povinnost umístit dopravní značky vyznačující území obce, kde je nařízením obce zakázáno provozování osobního přepravníku, je dle městského soudu dána již samotnou existencí nařízení obce a o umístění dopravních značek vymezujících území místa, kde je provozování osobního přepravníku nařízením obce zakázáno, se opatření obecné povahy podle § 77 zákona o silničním provozu již nevydává; jinými slovy v daném případě bylo vydáno nadbytečně; to však není důvodem pro jeho zrušení; městský soud neshledal namítané překročení meze působnosti správního orgánu; konstatoval, že odpůrce je silničním správním úřadem hl. města Prahy, tj. obce, která svým nařízením vymezila na svém území místa, kde je provozování osobního přepravníku zakázáno, a byl proto k umístění dopravních značek, které vyznačují území, kde je provozování osobního přepravníku nařízením obce zakázáno, příslušný. K namítanému porušení § 172 správního řádu (zveřejnění vyhlášky, kterou se řízení zahajuje pouze na úřední desce Magistrátu hl. m. Prahy, nikoliv i na úředních deskách městských částí, jichž se toto opatření dotýká) městský soud konstatoval, že obcí je hlavní město Praha, podstatnou je tak skutečnost, že se jednalo o realizaci nařízení obce hl. m. Praha, nemuselo být vydáváno opatření obecné povahy; proto ani namítaná skutečnost, že jiný návrh opatření obecné povahy byl vyvěšen i na úředních deskách dotčených městských částí, nemůže mít za následek nezákonnost stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích. Totéž platí i pro navrhovateli namítaný nedostatek odůvodnění napadeného opatření obecné povahy, neboť dle soudu odpůrce nebyl ten, kdo vymezil na území hl. m. Prahy místa, kde je provozování osobního přepravníku zakázáno. Tato místa vymezila obec hl. m. Praha svým právním předpisem, to je nařízením vydaným na základě § 60a odst. 5 zákona o provozu na pozemních komunikacích, které bylo projednáno a přijato v normotvorném procesu, nikoliv ve správním řízení podle § 172 a násl. správního řádu. Toto nařízení pak bylo podkladem pro vydání napadeného opatření obecné povahy, resp. pro vyznačení území zákazu dopravními značkami. Navrhovatelé tak nemohou namítat nedostatek podkladů pro vydání předmětného opatření obecné povahy spočívajícího v umístění dopravního značení zakazujícího vjezd osobních přepravníků. Nebylo v pravomoci odpůrce při vyznačování místa, kde je provozování osobního přepravníku nařízením obce zakázáno, hodnotit důvodnost regulace provedené nařízením obce či snad vymezit místa zákazu na území hl. m. Prahy jinak, než je vymezilo nařízení hl. m. Prahy. Městský soud rovněž upozornil, že námitky, jimiž navrhovatelé brojí proti napadenému opatření obecné povahy, se týkají vlastního vymezení místa, kde je na území hl. m. Prahy provozování osobního přepravníku zakázáno, je namítána nedůvodnost takového zákazu, nedostatek podkladů pro jeho přijetí, rozsah zákazu, absence věcného odůvodnění stanovené regulace. Městský soud poukázal na to, že místa, kde je na území Prahy zakázáno provozování osobního přepravníku, byla vymezena obecně závazným právním předpisem, tj. nařízením hl. m. Prahy, nikoliv napadeným opatřením obecné povahy, které odpůrce vydal jen z důvodu umístění dopravního značení vyznačujícího území hl. m. Prahy, kde je podle nařízení hl. m. Prahy provozování osobního

přepravníku zakázáno; napadené opatření obecné povahy tak fakticky pouze realizovalo nařízení, kterým byla vymezena místa, kde je provozování osobního přepravníku na území hl. m. Prahy zakázáno. Dle městského soudu tak navrhovatelé napadeným opatřením obecné povahy nemohli být dotčeni ve svých právech tím, že odpůrce v opatření nedostatečně odůvodnil nutnost regulace dopravy, rozsah této regulace a nedostatečně vypořádal jejich námitky. Soud rovněž neshledal, že by nařízení č. 14/2016 Sb. hl. m. Prahy překročilo rámec oprávnění dle § 60a odst. 5 zákona o silničním provozu. Městský soud nepřisvědčil ani námitce stran proporcionality ve smyslu judikatury NSS; uvedl, že zákaz užívání osobních přepravníků na vymezeném území v hl. m. Praze není založen napadeným opatřením obecné povahy, ale nařízením č. 14/2016 Sb. hl. m. Prahy.

[4] V kasační stížnosti stěžovatelé především polemizují s tím, zda byl městský soud oprávněn a povinen označené opatření obecné povahy přezkoumávat; v principu není rozhodnutí srozumitelné; městský soud došel k závěru, že návrh na zrušení opatření obecné povahy je nedůvodný, resp. soud jej není oprávněn přezkoumávat z důvodu, že k regulaci věci, která je předmětem řízení, nebylo třeba opatření obecné povahy vydat. Dle stěžovatelů soudní řád správní žádným způsobem neprovádí výluku možného přezkumu opatření obecné povahy v případech, kdy by nemusel správní orgán opatření obecné povahy vydat. Správní soud je pak vždy v případě opatření obecné povahy povinen na základě návrhu a v intencích návrhu na jeho zrušení přezkoumat a provést test proporcionality dle ustálené judikatury. K tomuto nedošlo v daném případě, neboť nesrozumitelné, vnitřně rozporné a neúplné rozhodnutí městského soudu odůvodňuje principiálně a zásadně zamítnutí žaloby právě nedostatkem oprávnění k přezkumu označeného opatření obecné povahy. Takový postup jednoznačně porušuje ústavně garantovaná práva na soudní a jinou ochranu a je ve zjevném rozporu s úpravou přezkumu opatření obecné povahy v rámci správního soudnictví a dosavadní judikaturou.

[5] Dle stěžovatelů závěry městského soudu nemají oporu ani v právní úpravě. Zákon o silničním provozu v § 77 nestanoví jinou možnost místní úpravy dopravního značení, než vydáním opatření obecné povahy. Jiná možnost přípustná není a nebyla ani zamýšlená; speciální zákon stanovící úpravu změny místní úpravy na pozemních komunikacích nestanoví možnost, že by v určitých případech bylo možné postupovat dle zmocnění v jiném právním předpisu, navíc zmocnění, které je neurčité a koliduje právě se speciálním zákonem, který upravuje problematiku stanovení dopravního značení. Nad rámec výše uvedeného stěžovatelé poukazují na to, že novelizace v § 60a zákona o silničním provozu řeší hmotněprávní úpravu, nikoliv procesní postup při úpravě dopravního značení; zmocnění se do § 60a zákona dostalo jako přílepek na základě poslanecké iniciativy. Stěžovatelé odkazují na důvodovou zprávu k předmětnému návrhu změny zákona, který byl nakonec přijat ve formě zákona č. 48/2016 Sb.: „*Ve vztahu k možnosti regulace provozu osobních přepravníků na území obcí (popř. i mimo ně) se speciální úprava na úrovni zákona nenavrhuje. Pro tyto účely považuje předkladatel nicméně za vhodné a účelné využití umisťování dopravního značení, které v souladu se zákonem č. 361/2000 Sb. umisťuje příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností. Pro tento účel bude do příslušné vyhlášky č. 30/2001 Sb. doplněna podoba nové zákazové značky, stanovující zákaz pohybu na osobních přepravnících. Případné vymezování území obce, na němž by byl zakázán provoz osobních přepravníků, by při zohlednění judikatury mělo podobu opatření obecné povahy. Pro neznatelnost tohoto zákazu v území by pak stejně dotčené pozemní komunikace musely být*

pokračování

vybaveny zákazovým dopravním značením, které je rovněž umisťováno prostřednictvím opatření obecné povahy. Při zavedení obou aktů (vymezení území + umístění dopravního značení) by se zbytečně navyšovala administrativa spojená se zákazem provozu osobních přepravníků, navíc bez jakékoliv přidané hodnoty a s rizikem potencionálního nesouladu mezi výsledky obou postupů." Výše citovaná část důvodové zprávy zákona je v přímém rozporu se závěry městského soudu stran řešení předmětného přezkumu – návrhu na zrušení opatření obecné povahy. V daném směru je pak zjevné, že možné výklady a závěry nejsou jednoznačné, jak předestírá ve svém vnitřně rozporném rozhodnutí městský soud; nadto postup městského soudu odporuje jak ustálené judikatuře týkající se umisťování dopravních značek, tak i právní úpravě, byť dotčené novelou ve formě zákona č. 48/2016 Sb. Dle stěžovatelů je zcela na místě, aby v rámci právní jistoty a předvídatelnosti rozhodování, bylo zodpovězeno, zda je možné místní úpravu provést jinak, než ve správním soudnictví přezkoumatelným opatřením obecné povahy. Pokud kasační soud dospěje k závěru, že jiná možnost úpravy není přípustná, pak je jednoznačné, že postupem městského soudu došlo k porušení zákona a kasační stížnost je důvodná. Pakliže Nejvyšší správní soud dospěje k závěru, že je možné místní úpravu provést i jinak, než v této formě, pak ani tato skutečnost nemění nic na věci, že napadené opatření obecné povahy není vyloučeno z přezkumu a městský soud měl provést jeho přezkum v rámci judikovaného algoritmu a měl se zabývat meritorně návrhem na jeho zrušení, jak bylo podáno. Stěžovatelé poukazují na původní text návrhu zákona, v němž bylo počítáno s tím, že je možné provést místní úpravu pohybu osob na osobním přepravníku, a to včetně použití řádného postupu dle silničního zákona; poslaneckou kreativitou však vznikla politická objednávka, která bez jakékoliv návaznosti provedla úpravu daných ustanovení na současné znění, a to včetně textu v § 60a odst. 5 silničního zákona, který je nelogický a obtížně vyložitelný. Městský soud z výše uvedeného znění dle stěžovatelů nesprávně dovozuje, že v daném případě není nutné a potřebné postupovat v souladu s § 77 uvedeného zákona. Závěry městského soudu tak jsou dle stěžovatelů zcela v rozporu s předvídatelností postupu soudů a správních orgánů, i s dosavadní judikaturou, která se týká otázky úpravy provozu na pozemních komunikacích.

[6] Stěžovatelé tvrdí, že podstatné je, že v daném případě byl podán návrh na zrušení OOP, které měl městský soud jako takové přezkoumat; poukázali na vyjádření odpůrce k žalobě, z něhož plyne, že jako správní orgán též považoval za nutné, vydat v daném případě opatření obecné povahy. Nelze dle stěžovatelů dospět k závěru, že na některá opatření obecné povahy se neuplatní správní řád a ani soudní řád správní, a takováto opatření obecné povahy jsou v principu nepřezkoumatelná a není možné se proti jejich obsahu bránit. To by znamenalo popření principu, že proti rozhodnutí správního orgánu je vždy přípustná obrana, ať již ve formě řádných či mimořádných prostředků v režimu správního řádu, či dalších prostředků daných soudním řádem správním. Městský soud však precedenčně konstatuje, že některá rozhodnutí správního orgánu ve formě opatření obecné povahy nejsou vůbec přezkoumatelná. Takovýto postup zakládá zásadní vadu napadeného rozsudku.

[7] Stěžovatelé nesouhlasí ani s názorem městského soudu vyjádřeným na str. 6 rozsudku, poslední odstavec, kde soud konstatuje, že oprávnění obce regulovat na svém

území dopravu osobních přepravníků automaticky znamená i možnost umístění dopravního značení. Tato skutečnost však ze zákona neplyne, resp. toto ustanovení by pak bylo v přímé kolizi s částmi zákona, které upravují právě umisťování značek, a hlavně rozhodování o úpravě místní regulace dopravy. Obec není silničním správním úřadem, který jediný může dle § 77 zákona o silničním provozu stanovit místní úpravu. Pokud tento zákon možnost rozhodování dle § 77 obcím neumožňuje, není možné jim tuto pravomoc přidat výkladem zmatečného a nesrozumitelného právního předpisu, který tyto věci vůbec neřeší. Je nezpochybnitelné, že § 60a zákona o silničním provozu obcím umožňuje vymezit zákaz užívání osobních přepravníků. To je vše, co lze z předmětné úpravy dovodit. Není možné dovodit, že by bylo vyloučeno užití § 77 zákona o silničním provozu, které právě řeší otázku místní odlišné dopravní úpravy a už vůbec není možné dovodit, že by vylučoval při vydávání opatření obecné povahy na základě nařízení obce dle § 60a použití správního řádu, či jiného předpisu, jak bez jakékoliv argumentace či odůvodnění dovozuje městský soud.

[8] Stěžovatelé z hlediska formální stránky napadeného opatření obecné povahy (městský soud konstatoval, že se jedná o jedno rozhodnutí) považují argumentaci městského soudu za nepřesvědčivou; není dle jejich názoru zřejmé, zda se jedná o jedno, či více rozhodnutí. Tvrzení městského soudu, že se jedná o jedno rozhodnutí s rozdílnými přílohami je popíráno právě samotným zněním jednotlivých opatření obecné povahy i toho, že jsou vyvěšena vždy v celém rozsahu s odlišným zněním pod různými spisovými značkami.

[9] Stěžovatelé dále v kasační stížnosti s odkazem na rozsudek NSS č. j. 4 Ao 1/2009 - 58, ze dne 29. 5. 2009, uvádí podrobně základní výtky, ze kterých dovozují nezákonnost opatření obecné povahy; podrobně rozebírají jednotlivé body algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, dle kterých městský soud vůbec nepostupoval; fakticky opakují všechny námitky a argumentaci, kterou uplatnili v návrhu na zrušení opatření obecné povahy, včetně navrhovaných důkazů (fotodokumentace, srovnání regulace osobních přepravníků v rámci evropských velkoměst, studii ČVUT k provozování osobních přepravníků). Vzhledem k tomu, že tyto jejich námitky nebyly městským soudem posuzovány, nepovažuje Nejvyšší správní soud na tomto místě za potřebné je opětovně rekapitulovat, neboť se jimi dále nemůže zabývat; jejich opakování by bylo tedy nadbytečné.

[10] Odpůrce ve svém vyjádření uvedl, že dne 23. 9. 2016 byli ze strany silničního správního úřadu osloveni zástupci silničních správních úřadů MČ Praha 1 až Praha 8 s žádostí o účast na projednání budoucí realizace diskutovaného dopravního opatření. Na základě uskutečněného jednání, které se konalo dne 26. 9. 2016, bylo ze strany silničních správních úřadů MČ Praha 1 až Praha 8 obdrženo vyjádření za každou dotčenou městskou část k realizaci řešeného dopravního opatření. Dne 3. 10. 2016 podala Technická správa komunikací hl. m. Prahy žádost o stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích v Praze 1, Praze 2, Praze 3, Praze 4, Praze 5, Praze 6, Praze 7 a Praze 8, která se týká osazení dopravního značení IZ8a a IZ8b s vyznačením dopravní značky B30a „Zákaz vjezdu osobních přepravníků" ve smyslu § 78 zákona o silničním provozu z důvodu bezpečnosti dopravního provozu, jejíž přílohou byly situace dopravního značení. Dne 4. 10. 2016 obdržel silniční správní úřad vyjádření Odboru služby dopravní policie,

pokračování

Policie ČR k návrhu umístění dopravního značení IZ8a a IZ8b s vyznačením dopravní značky B30a „Zákaz vjezdu osobních přepravníků"). Dne 4. 10. 2016 vydal silniční správní úřad oznámení o návrhu opatření obecné povahy pro stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích, které bylo vyvěšeno na úřední desce Magistrátu hl. m. Prahy ve dnech 5. 10. 2016 - 20. 10. 2016. Na základě vyvěšení návrhu opatření obecné povahy byly podány od zveřejnění námitky a připomínky, s nimiž se silniční správní úřad vypořádal v samotném opatření obecné povahy, které bylo vyvěšeno na úřední desce Magistrátu hl. m. Prahy ve dnech 24. 11. 2016 - 8. 12. 2016. Odpůrce poukazuje na to, že navrhovatelé, ačkoliv formálně brojí proti napadenému opatření obecné povahy, jehož zrušení se domáhají, fakticky nesouhlasí s nařízením č. 14/2016 Sb. hl. m. Prahy, tedy s právním předpisem nižší právní síly, který byl vydán na základě zákona a v jeho mezích, poté co zákonodárce v zákoně výslovně vyjádřil svou vůli spočívající v oprávnění obce zakázat na svém území provozování osobních přepravníků (§ 60a odst. 5 zákona o silničním provozu). Toto oprávnění obce vymezil zákonodárce velmi široce, neboť zákaz provozování osobních přepravníků se může týkat nejen jejich užití na chodnících, v pěších zónách či stezkách pro chodce a stezkách pro chodce a cyklisty, ale i v zónách obytných a dokonce i na vozovce. Z formulace, že obec může nařízením vymezit na svém území místa, na nichž je provozování osobních přepravníků zakázáno, lze dovozovat, že takový zákaz by se neměl týkat celého území obce, ale jen jeho přesně vymezených částí, jiné omezení z této formulace nevyplývá. Předmětné nařízení hl. m. Prahy zakazuje provozování osobních přepravníků na vymezeném území hl. m. Prahy, nikoliv v celém hlavním městě Praze, a na tomto vymezeném území zakazuje provozování osobního přepravníku na chodníku, stezce pro chodce, stezce pro chodce a cyklisty, na odděleném pruhu pro chodce na stezce pro chodce a cyklisty, na pěších a obytných zónách nebo vozovce, tak jak mu to umožňuje § 60a odst. 5 zákona o silničním provozu. Navrhovatelé nenamítají, že napadeným opatřením obecné povahy je umístěno dopravní značení v rozporu s nařízením hl. m. Prahy č. 14/2016 Sb. hl. m. Prahy. Odpůrce má za to, že rozsudek městského soudu je správný, neboť ze strany odpůrce nedošlo k žádnému pochybení.

[11] Nejvyšší správní soud po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu v rozsahu a z důvodů, které stěžovatelé uplatnili v kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), přitom rovněž zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by byl kasační soud povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud především shledal rozsudek městského soudu nepřezkoumatelný. Městský soud dospěl k názoru, že sporné opatření obecné povahy nemělo být vůbec vydáno, protože k tomu schází právní podklad, neboť § 60a odst. 6 zákona o silničním provozu stanoví pouze faktickou realizaci regulace dopravního provozu, která byla provedena již nařízením a k umístění dopravních značek, neukládá vydání opatření obecné povahy podle § 77 zákona o silničním provozu. Současně však městský soud toto opatření obecné povahy podrobuje zevrubnému přezkoumání; konstatuje, že z formálního hlediska se jedná o jedno opatření obecné povahy, že byl

dodržen procesní postup při oznámení zahájení řízení, neboť není třeba veřejnou vyhlášku zveřejňovat na úředních deskách městských částí; dále konstatoval, že není třeba jeho odůvodnění, neboť se jedná o právní předpis vydaný v přenesené působnosti obce a tyto se neodůvodňují. Jednotlivými námitkami stěžovatelů a přezkumem předloženého opatření obecné povahy v intencích judikaturou stanoveného algoritmu, především z hlediska testu proporcionality, tak jak stěžovatelé v návrhu uvedli, se poté již nezabýval.

[14] Nejvyšší správní soud konstatuje, že pokud městský soud dospěl k tomu, že se nejedná o opatření obecné povahy, resp. toto „opatření obecné povahy" nemělo být vůbec vydáno, brání to konečnému závěru městského soudu o jeho zákonnosti a návrh měl být bez dalšího zrušen. Podle čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Jinými slovy, pokud zákon výslovně nestanoví v určité věci vydat správní akt (např. rozhodnutí, či opatření obecné povahy), nemůže soud překročení zákonných kompetencí aprobovat s tím, že byť tak správní orgán činit neměl či nemusel, resp. správní akt vydal nadbytečně, není takový správní akt nezákonný. Není totiž ve veřejném právu přípustné žádné „nadbytečné" rozhodování, správní orgán buď rozhodnout musí, nebo naopak nesmí; neplatí zde zásada soukromého práva, že lze činit vše, co zákonem není zakázáno (srov. čl. 2 odst. 3 Listiny).

[15] V projednávané věci zákon o silničním provozu v § 60a odst. 5 stanoví, že obec může nařízením vymezit ve svém území místa, kde je provozování osobního přepravníku zakázáno; v odst. 6 je potom stanovena povinnost vyznačit tato území dopravní značkou.

[16] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že městský soud pochybil již při posouzení právní otázky, pokud konstatoval, že k umístění zákazových dopravních značek dle § 60a odst. 6 zákona o silničním provozu nebylo vydání opatření obecné povahy třeba, resp. že se postup dle § 77 uvedeného zákona neuplatní. Z uvedeného příkazu obci v § 60a odst. 6 zákona nelze výslovně dovodit, ale ani vyloučit, že se tak má stát formou opatření obecné povahy.

[17] Nejvyšší správní soud konstantně při posuzování opatření obecné povahy jako rozhodné kritérium nevnímá skutečnost, zda zvláštní zákon výslovně stanoví, že se jedná o opatření obecné povahy tak, jak plyne z doslovného znění § 171 správního řádu, nýbrž zda se svojí podstatou o opatření obecné povahy jedná. K tomu, co je třeba rozumět opatřením obecné povahy, se vyslovil Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98. Vycházel přitom z nedostatku definičních znaků, s výjimkou negativního vymezení v § 171 správního řádu, v němž je uvedeno, že závazné opatření obecné povahy není právním předpisem ani rozhodnutím. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že opatření obecné povahy je aktem s konkrétně vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty, tedy úkonem správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob. Přitom musí být vydáno v zákonných mezích a může konkretizovat zákonné povinnosti, nikoliv ukládat nové, nad rámec zákona (blíže viz např. rozsudek č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS). Rozhodným kritériem tedy není existence výslovného zákonného odkazu, nýbrž samotný obsah napadeného správního aktu. Na základě těchto východisek pak Nejvyšší správní soud dospěl již v rozsudku ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008 – 100, k závěru, že

právě stanovení dopravního značení představuje typický, snad až „učebnicový“, příklad opatření obecné povahy v materiálním pojetí. Jestliže se totiž tato forma rozhodnutí vyznačuje konkrétností předmětu a obecností subjektů, jedná se z materiálního hlediska právě o opatření obecné povahy (k tomu blíže viz např. J. Vedral: Správní řád – komentář, Polygon, 2006, str. 966 a násl.; Jan Kněžínek: Opatření obecné povahy na praktickém příkladu stanovení dopravního značení, Právní fórum č. 4/2007, s. 143 a násl.). V uvedeném rozsudku zdejší soud konstatoval: *„Právě umístěním dopravní značky na konkrétní místo totiž 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. V případě dopravního značení se může o jejich klasifikaci coby opatření obecné povahy samozřejmě jednat pouze tehdy, když z dopravní značky plynou pro účastníky provozu odlišné povinnosti, než by je měli podle obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích. Jestliže tedy oproti obecné úpravě provozu z dopravní značky žádná povinnost odlišného chování neplyne, není dán žádný racionální důvod takovouto značku označovat za opatření obecné povahy. Konkrétně to např. znamená, že opatřením obecné povahy jsou typicky zákazové a příkazové značky, značky upravující přednost; nikoliv však značky výstražné a ta část informativních značek, které pouze poskytují účastníku provozu na pozemních komunikacích nutné informace, příp. slouží k jeho orientaci.“* (obdobně též např. rozsudek NSS ze dne 29. 5. 2009, č. j. 4 Ao 1/2009 - 58, či nedávný rozsudek ze dne 23. 5. 2018, č. j. 10 As 336/2017 - 46).

[18] Samotná skutečnost, že tato povinnost odlišného chování vyplývá již i z jiného aktu (zde nařízení obce dle § 60a odst. 5 zákona o silničním provozu), nemá na povahu umísťovaných zákazových dopravních značek žádný vliv; tyto jsou ve smyslu judikatury nepochybně opatřením obecné povahy, neboť nepochybně z nich plynou pro účastníky provozu odlišné povinnosti, než které by podle obecné úpravy měli. Z rozsudku městského soudu v tomto směru nelze seznat, na základě jakých úvah (krom toho, že dopravní značky pouze fakticky provádějí nařízení, které je oním předpisem, který regulaci provádí) dospěl k názoru, že se o opatření obecné povahy nejedná a proč se § 77 zákona o silničním provozu neuplatní. Nejvyšší správní soud nepovažuje za rozhodné odlišovat, na základě jakých skutečností ke stanovení dopravního značení dochází; zda je stanoveno na základě předchozího správního či jiného aktu (zde nařízení vydaného dle § 60a odst. 5 zákona o silničním provozu), nebo dopravnímu značení žádný jiný akt nepředchází. V každém případě je dopravní značení zakazující provoz osobních přepravníků opatřením obecné povahy, které určuje, jaké dopravní značení a na kterém místě má být stanoveno. Tak je materiálně chápe i ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu.

[19] Nejvyšší správní soud na rozdíl od městského soudu má za to, že jakkoli je o otázce, jaká povinnost (zákaz provozu osobních přepravníků) a na kterém místě má být stanovena, primárně rozhodnuto nařízením, nelze stanovení dopravního značení považovat za pouze faktickou realizaci nařízení o regulaci dopravního provozu (zde zákazu provozu osobních přepravníků), resp. za ryze technický úkon (fyzické umístění dopravního značení). Nutno především konstatovat, že právě toto opatření je nezbytné pro zavázání všech účastníků silničního provozu, resp. uživatelů dopravních přepravníků, neboť nepochybně nelze od

jednoho každého z nich vyžadovat znalost místního nařízení. Jinými slovy, právě až prostřednictvím zákazových dopravních značek vymezujících prostor, kde je zakázáno se na dopravním přepravníku pohybovat, je široké veřejnosti ukládána určitá povinnost, jejíž porušení může být správním deliktem, za který lze porušitele postihnout.

[20] Nejvyšší správní soud za zásadní pro posouzení opatření obecné povahy považuje určit, nakolik vymezení případů, kdy se opatření obecné povahy vydává, pokrývá jednotlivé druhy dopravních značek, světelných a případně doprovodných akustických signálů a dopravních zařízení. Proto je nutné zkoumat, nakolik jsou jednotlivé druhy dopravních značek, světelných a případně doprovodných akustických signálů a dopravních zařízení pro účastníky provozu, resp. jejich kategorie (např. řidiči, chodci) závazné.

[21] Podle § 4 písm. c) zákona o silničním provozu je při účasti na provozu na pozemních komunikacích každý povinen řídit se světelnými, případně i doprovodnými akustickými signály, dopravními značkami, dopravními zařízeními a zařízeními pro provozní informace. V tomto směru by tedy bylo možné konstatovat, že opatření obecné povahy se s ohledem na komplexní závaznost složek místní a přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích týkalo stanovení v zásadě převážné části dopravního značení. Nicméně dopravní značky a dopravní zařízení se dále dělí do určitých skupin podle svého významu a ne každá značka stanoví účastníkovi provozu nějakou povinnost. Jakkoli jsou tedy dopravní značky pro účastníky provozu závazné, v řadě případů pouze zdůrazňují zákonem stanovené povinnosti a jejich užitím se na právním postavení účastníka provozu nic nemění. Typické je to u dopravních značek výstražných, které podle svého vymezení upozorňují na místa, kde účastníku provozu na pozemních komunikacích hrozí nebezpečí a kde musí dbát zvýšené opatrnosti (pád kamení, střet se zvířetem, náledí, apod.). Podobně jako na výstražné značky lze poukázat i na zákonné vymezení významu informativních dopravních značek, jež poskytují účastníku provozu na pozemních komunikacích nutné informace, slouží k jeho orientaci, samy žádnou povinnost účastníkovi provozu neukládají, ale pouze ho informují např. o tom, že se dostává do úseku pozemní komunikace, kde případně platí zvláštní zákonem stanovené povinnosti (např. obec, obytná zóna či pěší zóna). Takové značky nepochybně materiální znaky opatření obecné povahy nesplňují. Je proto namístě vycházet z dopadu dopravního značení na práva a povinnosti účastníků provozu. Jestliže oproti obecné úpravě provozu z dopravní značky žádná povinnost odlišného chování neplyne, ustanovení části šesté správního řádu se na stanovení dopravního značení neužijí. O takový případ se však v projednávané věci, jak již bylo uvedeno, zjevně nejedná, neboť značky zakazující provozování osobního přepravníku nepochybně neslouží pouze k informaci účastníkům provozu, ale přímo jim stanoví vynutitelnou povinnost – na vyznačeném území, resp. místech osobní přepravník k přepravě nepoužívat, resp. jízdu na něm zde zakazují.

[22] Nejvyšší správní soud připouští, že právní úprava obsažená v zákoně o silničním provozu, konkr. v § 60a je nesrozumitelná, nepřehledná a matoucí. Povahu opatření obecné povahy v materiálním smyslu tak, jak je judikatura dlouhodobě chápe, lze spatřit nepochybně i v nařízení; vznikla tak situace, kdy vedle sebe fakticky stojí dvě opatření obecné povahy ve stejné věci. Uvedený stav zcela jistě není vhodný, nelze však rezignovat na ochranu veřejných subjektivních práv, do nichž je zasahováno a na předvídatelnost rozhodování a princip legitimního očekávání.

pokračování

[23] Zákonodárce v § 60a odst. 5 zákona o silničním provozu výslovně k možné regulaci provozování osobních přepravníků zvolil formu nařízení, nikoli opatření obecné povahy či jiné formy správního aktu. Nejvyšší správní soud nepřehlédl usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. 14/08, ze dne 18. 11. 2010, kterým Ústavní soud odmítl návrh na zrušení nařízení hl. m. Prahy č. 11/2007 Sb. hl. m. Prahy, kterým se vymezují oblasti hlavního města Prahy, ve kterých lze místní komunikace nebo jejich určené úseky užít za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy, ve znění pozdějších předpisů. Ústavní soud konstatoval mimo jiné v kontextu se zavedením institutu opatření obecné povahy do právního řádu, že „ *již nadále není udržitelný právní názor o normativním charakteru místního prostorového určení (konkrétního předmětu normy), když v souladu se setrvale uplatňovanou snahou o zvyšování standardu ochrany veřejných subjektivních práv, je namístě jeho posouzení jako opatření obecné povahy.* V této věci Ústavní soud konstatoval: „ *V nyní projednávaném případě předpokládá zmocňovací norma (ust. § 23 odst. 1 ZPK* - zákon o pozemních komunikacích – pozn. NSS*) existenci dvou, svou formou, právních předpisů. Prvním je nařízení, kterým se vymezují oblasti obce, resp. místní komunikace nebo jejich určené úseky, jejichž obecné užívání je omezeno jen pro osoby uvedené v ust. § 23 odst. 1 písm. a) až c) ZPK a podléhá zpoplatnění a stanoví způsob placení sjednané ceny a způsob prokazování jejího zaplacení (Nařízení). Druhým je pak cenový výměr, pro který zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů předvídá formu nařízení (viz ust. § 10 odst. 1), a kterým obec stanoví pro tyto osoby cenu za užití těchto místních komunikací (Ceník). Právním předpisem, jež obsahuje všechny komponenty právní normy (zejm. obecně vymezený předmět, regulativnost a obecně vymezený okruh adresátů) je tak Ceník (k charakteru cenových výměrů jako právních předpisů viz též usnesení Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Ao 3/2010 a judikatura tam uvedená), a to i přes nedostatek formy (bod 11). V situaci takového rozporu však Ústavní soud dává přednost posouzení obsahu před mechanickým akceptováním formy; tedy lze uzavřít, že Ceník je v materiálním smyslu právním předpisem. Zde je na místě dodat, že navrhovatelé napadají pouze Nařízení, nikoli Ceník, přičemž na takto vymezeném předmětu řízení setrvali i přes výzvu Ústavního soudu k upřesnění znění petitu návrhu. V souladu se setrvale judikovanou doktrínou o vázanosti Ústavního soudu petitem návrhu, se tak Ústavní soud nemohl zabývat případnými námitkami směřujícími proti Ceníku a svůj přezkum omezil toliko jen ve vztahu k petitem napadenému Nařízení. Umožňuje-li materiální pojetí posoudit právní předpis (rozhodnutí) obsahově jako opatření obecné povahy (a naopak), není dán důvod, proč by takto nemohla být případně posouzena jen jeho dílčí část (pro případ, kdy by obec pro totožnost formy vydala pouze jedno nařízení).*

25. Při posouzení normativního charakteru napadeného Nařízení však dospěl Ústavní soud k závěru odlišnému, když je toho názoru, že v materiálním smyslu se jedná o opatření obecné povahy, a to z následujících důvodů:

26. Shora uvedený právní závěr (bod 23), který přiznal normativní obsah i konkrétnímu prostorovému vymezení, jinak trpícímu nedostatkem obecnosti co do předmětu, přičemž současně byl takto vymezený předmět vyloučen z abstraktní kontroly norem, byl z valné části tvořen v době, kdy v právním řádu nebyl zakotven institut opatření obecné povahy či v době, kdy doktrína i judikatura soudů zastávala spíše formální pojetí opatření obecné povahy. Absence institutu opatření obecné povahy v právním řádu, za současné potřeby konkrétního vymezení předmětu (i názvem ulic) z důvodu právní jistoty občanů, vedla Ústavní soud k posouzení těchto

aktů jako jakýchsi "kvazi právních předpisů." Dichotomii tohoto přístupu, kdy "právní předpisy" s takto vymezeným předmětem se nacházely na pomezí individuálního rozhodnutí a normy, ilustruje i shora uvedená koncepce vyloučení abstraktní kontroly norem v komponentu konkrétně vymezeného předmětu (na rozdíl od regulativnosti, obecně vymezeného okruhu subjektů právní normy, apod., viz bod 23). Zavedením institutu opatření obecné povahy do právního řádu České republiky však již není nadále důvod k takovému postupu, když právě tento institut umožňuje plnou realizaci veřejných subjektivních práv občanů (bod 20). V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/08 ze dne 21. 4. 2009 (181/2009 Sb.) uvedl Ústavní soud, že "Zatímco v USA jsou základní práva interpretována jen jako negativní práva (stát je povinen základní práva respektovat), je evropským standardem interpretovat základní práva i jako práva pozitivní (stát má povinnost základní práva chránit)." Povinností státu pak není jen poskytovat ochranu před případnými zásahy do základních práv, ale též vytvoření podmínek k nerušenému výkonu těchto práv a plnění případných povinností z nich vyplývajících [viz např. nález sp. zn. I. ÚS 687/05 ze dne 31. 1. 2007 (N 18/44 SbNU 235): "ochranu vlastnictví nelze zužovat pouze na ochranu konkrétních subjektivních oprávnění vlastníka, ale též na zajištění výkonu vlastnického práva, včetně plnění případných povinností spojených s vlastnictvím."]. Byť místní vymezení parkovacích zón není samo o sobě způsobilé zasáhnout do základních práv občanů (na rozdíl od jejich zpoplatnění), je nepochybné, že může značnou měrou ztížit, v mezních případech až znemožnit, jejich reálný výkon (viz např. petice, bod 6). V souladu s účelem právní úpravy institutu opatření obecné povahy, který reflektuje povinnost státu poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům občanů, je dle názoru Ústavního soudu nutno při posouzení povahy navrhovateli napadeného Nařízení promítnout shora uvedený ústavní princip "in dubio pro libertate" a dospět k závěru, že předmětné Nařízení je materiálně opatřením obecné povahy.

27. Vyloučení konkrétního místního určení z přezkumu v rámci abstraktní kontroly norem, znemožňovalo osobám aktivně legitimovaným dle čl. 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu vznášet proti němu věcné námitky, přičemž ostatní dotčené osoby se ochrany svých práv (resp. ochrany výkonu svých práv) mohly domáhat pouze ex post, proti individuálnímu správnímu aktu, k jehož vydání zpravidla vedlo porušení povinnosti stanovené normativní částí právního předpisu (typicky poplatkové povinnosti), přičemž právě porušení právní povinnosti bylo jedinou možností dotčených osob, jak dosáhnout přezkumu (nadto pouze s účinky inter partes), zda konkrétní parcela, ulice apod. spadá pod zákonem obecně vymezený předmět právní úpravy, či zda je toto podřazení vůči právům dotčené osoby proporcionální. Institut opatření obecné povahy pak v kontrapozici k uvedenému postupu umožňuje dotčeným osobám (k aktivní legitimaci v řízení o zrušení opatření obecné povahy viz část VI. rozsudku Nejvyššího správního soudu 4 Ao 4/2010) domáhat se ochrany svých práv (jejich výkonu) s účinky egra omnes, a to preventivně, dříve než dojde k zásahu.

28. Účelem ust. § 23 odst. 1 ZPK je zajištění organizování dopravy na území obce, kterého obec může dle tohoto ustanovení dosáhnout zákazem obecného užívání části místních komunikací osobám neuvedeným pod písm. a) až c), resp. vyhrazením části místních komunikací rezidentům a abonentům, za současného zpoplatnění tohoto užití. Jak je uvedeno shora, právním předpisem, jež stanoví povinnost nad rámec zákona, je Ceník, nikoli samotné Nařízení, když z výkladu předmětného ustanovení plyne, že jeho účelem je toliko jen prostorová konkretizace vyhrazeného a zpoplatněného území obce, popř. konkretizace způsobu placení sjednané ceny a prokazování jejího zaplacení. Jinak řečeno, zatímco Ceník ukládá neurčitému okruhu osob, vymezenému definičními znaky (např. trvalé bydliště, vlastnictví nemovitosti), právní povinnost uhradit poplatek za parkování v obecně vymezeném území obce (dle zón), Nařízení tomuto okruhu osob konkrétně vymezuje Ceníkem zpoplatněné území obce (místní komunikace) a konkretizuje v

místních podmínkách jednotlivé zóny vyhrazeného stání, což však ve svém důsledku materiálně není nic jiného, než hromadné rozhodnutí o umístění svislého a vodorovného dopravního značení (bod 22). Dle výše uvedeného (bod 21) tak tedy Nařízení splňuje definiční znaky opatření obecné povahy, když pro neurčitý okruh subjektů konkretizuje prostorové vymezení, na něž se vztahuje povinnost uložená Ceníkem. Stanovení místní úpravy užití místních pozemních komunikací provedené způsobem zakládajícím pro účastníky silničního provozu odlišné povinnosti, než které by měli podle obecné úpravy užití pozemních komunikací, má tedy povahu opatření obecné povahy v materiálním smyslu. Posouzení, zda konkrétní místo je či není místní komunikací dle ZPK, zda se nachází v katastru obce či zda je v daném místě splněna podmínka potřebnosti z hlediska účelu právní úpravy (organizování dopravy) je primárně předmětem správního, nikoli ústavního práva."

[24] Ve smyslu uvedeného nálezu, kterým Ústavní soud vyjádřil přednost materiálního pojetí opatření obecné povahy před formálním, tedy možnost materiálního přístupu k posuzování správních aktů jako opatření obecné povahy, by tedy bylo možno považovat i nařízení vydaná dle § 60a odst. 5 zákona o silničním provozu za opatření obecné povahy podléhající přezkumu ve správním soudnictví. Nejvyšší správní soud však má za to, že v nyní projednávané věci se nejedná o případ skutkově a právně zcela identický a uvedené usnesení Ústavního soudu proto nelze bez dalšího aplikovat.

[25] Nejvyšší správní soud nadto již několikráte vyslovil, že v případě správního aktu, kterému je zákonem přidělena výslovně jiná forma než opatření obecné povahy, může formu takového správního aktu mimo zákonodárce samého měnit pouze Ústavní soud, který – aniž by překročil svoji pravomoc, může zasáhnout v případě, kdy by právem stanovená forma aktu neodpovídala jeho obsahu (viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 Ao 7/2010 - 65, sp. zn. 3 Ao 6/2011). Tento názor ostatně byl potvrzen rovněž pozdějším nálezem Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2012 sp. zn. Pl. 19/11, v němž Ústavní soud mimo jiné konstatoval: „*Pokud se zákonodárce jasně vysloví v tom smyslu, že se o určité věci má „rozhodnout" určitou, konkrétní formou a správní orgán tento příkaz dodrží, tak je významně zúžen prostor pro úvahy o charakteru tohoto aktu. Možnost přezkumu otázky, zda ten který akt materiálně je či není opatřením obecné povahy, zůstává Ústavnímu soudu vždy otevřena. Akty orgánů veřejné správy, které jsou prima facie právními předpisy, neboť jsou tak označeny v příslušném zákoně, jenž zmocňuje k jejich vydání, budou vždy primárně přezkoumávány v rámci řízení o kontrole norem, ledaže by v některém z takových řízení Ústavní soud došel k závěru, že takový akt (resp. akt stejného druhu, vzešlý z činnosti subjektů veřejné moci, z konkrétní právní úpravy a za vymezených skutkových okolností) má být napříště posuzován podle svého materiálního pojetí, tedy kupř. jako opatření obecné povahy.*"

[26] Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že za situace, kdy je obec zmocněna k vydání nařízení upravujícího na svém území provoz osobních přepravníků (byť je zjevné, že akt, jímž je plošně zakázáno provozování osobního přepravníku na vyznačeném území hl. města Prahy, naplňuje rovněž pojmové znaky opatření obecné povahy), není možno tento akt považovat za opatření obecné povahy, resp. tuto jeho povahu proti výslovnému zákonnému textu interpretačně dovozovat a podrobit jej soudnímu přezkumu jako opatření obecné povahy podle soudního řádu správního. Ani materiální pojímání opatření

obecné povahy totiž dle názoru Nejvyššího správního soudu nemůže překlenout skutečnost, že výslovně vyjádřenou vůlí zákonodárce bylo rozhodovat o projednávaném dopravním omezení formou normativního právního aktu – nařízení. Ostatně navrhovatelé ani uvedené nařízení tímto návrhem nenapadají.

[27] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že městský soud pochybil, dospěl-li k závěru, že se v případě dopravního značení nejedná o opatření obecné povahy, a nepodrobil opatření obecní povahy, jehož zrušení se stěžovatelé domáhali, soudnímu přezkumu v intencích algoritmu, který Nejvyšší správní soud svou výše uvedenou judikaturou stanovil, a s jednotlivými námitkami stěžovatelů se nevypořádal; tím zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností, resp. nezákonností.

[28] Nejvyšší správní soud konstatuje, že na základě setrvalé judikatury (přes výše uvedené nejasnosti v zákoně o silničním provozu), lze z materiálního hlediska považovat za opatření obecné povahy jak nařízení, tak i rozhodnutí o stanovení dopravního značení, které slouží k realizaci dopravní regulace, o které bylo nařízením rozhodnuto. Jelikož právní úprava stanoví výslovně u prvého z nich formu nařízení, o jehož možném přezkumu bylo pojednáno výše, přezkumu ve správním soudnictví je podrobeno druhé z nich; pouze tak zůstávají veřejná subjektivní práva spočívající v účasti na procesu vydání opatření obecné povahy osobám dotčených provedenou regulací zachována.

[29] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrací k dalšímu řízení; v něm současně městský soud rozhodne o nákladech řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 28. června 2018

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu