

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Pavla Šámala a soudců Josefa Fialy a Jana Filipa (soudce zpravodaje) o ústavní stížnosti stěžovatele sdružení **Asociace Segway ČR, o. s.**, sídlem Plavecká 405/2, Praha 2 – Nové Město, zastoupeného Mgr. Pavlem Říčkou, advokátem, sídlem Türkova 2319/5b, Praha 11 – Chodov, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. března 2021 č. j. 5 As 152/2019-50 a rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. dubna 2019 č. j. 5 A 37/2017-137, za účasti **Nejvyššího správního soudu** a **Městského soudu v Praze**, jako účastníků řízení, a **Magistrátu hlavního města Prahy**, sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1 – Staré Město, jako vedlejšího účastníka řízení, a s ní spojeném návrhu na zrušení § 60a odst. 5 až 7 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, takto:

I. Ústavní stížnost se zamítá.

II. Návrh na zrušení § 60a odst. 5 až 7 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, se odmítá.

Odůvodnění

I.

Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), se stěžovatel domáhá zrušení rozsudků označených v záhlaví pro porušení jeho základních práv a svobod zaručených v čl. 2 odst. 2 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). S ústavní stížností spojil podle § 74 zákona o Ústavním soudu návrh na zrušení § 60a odst. 5 až 7 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů.

2. Z ústavní stížnosti a jejích příloh se podává, že vedlejší účastník vydal dne 23. 11. 2016 pod č. j. MHMP-2105891/2016/O4/Kj opatření obecné povahy (dále jen „opatření obecné povahy o zákazu provozování přepravníků“), jímž stanovil místní úpravu provozu na pozemních komunikacích v Praze spočívající v umístění dopravních značek „zóna s dopravním omezením“ a „konec zóny s dopravním omezením“ s dopravní značkou „zákaz vjezdu osobních přepravníků“, a to pro zajištění bezpečnosti chodců. S osobním přepravníkem se samovyvažovacím zařízením nebo s obdobným technickým zařízením

(dále jen „převravník“) je možno užívat i pozemní komunikace, kde se pohybují chodci. Stanovená zóna, v níž jsou převravníky zakázány, zahrnuje Pražskou památkovou rezervaci, v níž je vysoká koncentrace pěších, ale i širší území, protože i zde jde o hustě zastavěné a obydlené území s vysokou koncentrací chodců. Vedlejší účastník shledal nevhodným omezení používání převravníků jen v některých ulicích, neboť by to pouze znamenalo jejich přesun do ulic jimi méně zasažených. Proto zavedl zónový zákaz. Takovou úpravu si vynutila zjištění, že dochází ke kolizím chodců s osobami na převravnících. Dále vedlejší účastník uvedl, že umístění značek opatřením obecné povahy nebylo nutné, neboť podle § 60a odst. 6 zákona o silničním provozu postačí, že bylo vydáno nařízení hlavního města Prahy č. 14/2016, kterým se vymezují místa, kde je provozování osobního převravníku zakázáno (dále jen „nařízení o zakazu provozování převravníků“). Již tímto nařízením se umísťují značky „zákaz vjezdu osobních převravníků“, nicméně toliko z důvodu právní jistoty vedlejší účastník vydal i opatření obecné povahy o zakazu provozování převravníků.

3. Stěžovatelův návrh na zrušení uvedeného opatření obecné povahy o zakazu převravníků zamítl Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 28. 4. 2017 č. j. 5 A 37/2017-74, poté co dospěl k závěru, že k umístění dopravních značek zakazujících provozování převravníků není třeba opatření obecné povahy, neboť v § 60a odst. 5 a 6 zákona o silničním provozu je obsažena speciální právní úprava, podle níž může obec nařízením stanovit na svém území místa, kde je provozování převravníků zakázáno, takže dopravní značky „zákaz vjezdu převravníků“ bylo možno umístit přímo na základě nařízení o zakazu provozování převravníků. Opatření obecné povahy o zakazu provozování převravníků vedlejší účastník nemusel vydávat, nicméně jeho vydání nebylo důvodem pro jeho zrušení. K námitkám nedůvodnosti zakazu, nedostatku podkladů a absenci odůvodnění opatření obecné povahy o zakazu provozování převravníků městský soud uvedl, že dané opatření fakticky realizovalo nařízení o zakazu provozování převravníků, které je právním předpisem, a vedlejší účastník jím byl vázán.

4. Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil rozsudkem ze dne 28. 6. 2018 č. j. 5 As 166/2017-36. Opatření obecné povahy o zakazu provozování převravníků nepovažoval za pouhou faktickou realizaci nařízení o zakazu provozování převravníků, protože zákaz provozování převravníků stanovený v nařízení obce nemá vliv na proces umísťování značek, které se umísťují prostřednictvím opatření obecné povahy. Kasací rozsudek městského soudu odůvodnil zjištěním, že městský soud se nezabýval námitkami proti proporcionalitě úpravy v opatření obecné povahy o zakazu provozování převravníků.

5. Městský soud následně napadeným rozsudkem znovu zamítl návrh na zrušení opatření obecné povahy o zakazu provozování převravníků. Uvedl, že návrh tohoto opatření nebylo třeba vyvěšovat na úředních deskách dotčených městských částí. Podle § 172 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, se návrh opatření obecné povahy vyvěšuje na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se týká. Obcí je celé hlavní město Praha, a proto postačilo vyvěšení na úřední desce vedlejšího účastníka. Při posuzování proporcionality městský soud vyhodnotil, že účelem úpravy v opatření obecné povahy o zakazu provozování převravníků je ochrana bezpečnosti chodců v místech jejich vysoké koncentrace, čehož opatření dosahuje racionálním způsobem.

6. Stěžovatelovu kasační stížnost Nejvyšší správní soud napadeným rozsudkem zamítl. Neztotožnil se však s názorem městského soudu, podle kterého návrh opatření obecné povahy o zákazu provozování přepravníků stačilo zveřejnit jen na úřední desce vedlejšího účastníka, nikoli na úředních deskách městských částí. Protože však nebyl stěžovatel dotčen tím, že návrh byl zveřejněn jen na úřední desce vedlejšího účastníka (námitky stěžovatel podal a vedlejší účastník se s nimi vypořádal), nepředstavovalo nezveřejnění návrhu na úředních deskách městských částí důvod pro zrušení opatření obecné povahy o zákazu provozování přepravníků. Nejvyšší správní soud shledal, že vedlejší účastník v odůvodnění opatření obecné povahy o zákazu provozování přepravníků vysvětlil, že důvodem jeho přijetí byla ochrana bezpečnosti chodců, přičemž vycházel z nařízení o zákazu provozování přepravníků, jakožto právního předpisu, který pro něj byl závazný. Ohrožení bezpečnosti chodců nebylo třeba dokládat, neboť je dáno technickými vlastnostmi a parametry přepravníků, o nichž nebylo sporu. Opatření zakazující vjezd přepravníků může být přijato i preventivně, aniž by k řešené problematice existovaly statistiky nehodovosti. Úprava je podle Nejvyššího správního soudu proporcionální, neboť umožňuje dosáhnout stanoveného cíle (chránit chodce před střety s přepravníky) a splňuje i kritérium potřebnosti, protože daného cíle nelze dosáhnout lépe jinými prostředky. Vymezení území, které zahrnuje některé, ne však všechny části Prahy, omezuje adresátů co nejméně a je tak splněno i kritérium proporcionality v užším smyslu.

II.

Argumentace stěžovatele

7. Podle stěžovatele správní soudy napadenými rozsudky porušily jeho základní práva (viz sub 1). Nejvyšší správní soud sice konstatoval nesrozumitelnost právní úpravy, ale nevyvodil z toho další závěry. Předmětné opatření obecné povahy o zákazu provozování přepravníků bylo podle něj vydáno formálně jako opatření obecné povahy, materiálně však jde o pouhé provedení nařízení o zákazu provozování přepravníků. Stejně tak Nejvyšší správní soud sice uznal, že návrh opatření obecné povahy měl být vyvěšen na úředních deskách dotčených pražských městských částí, nikoli jen na úřední desce vedlejšího účastníka, nicméně kasační stížnosti nevyhověl s odůvodněním, že tato nezákonnost nezpůsobila porušení práv stěžovatele. S tímto vypořádáním se stěžovatel neztotožňuje. Dále namítá, že Nejvyšší správní soud ani městský soud se nezabývaly oprávněností tvrzení vedlejšího účastníka, že praxe ukázala, že dochází ke střetům chodců a osob na přepravnících, což podle stěžovatele statistiky nedokládají. Stěžovatel tvrdí, že k těmto střetům nedochází a že tak neobstojí základ odůvodnění opatření obecné povahy o zákazu provozování přepravníků. Správní soudy se nezabývaly tím, zda mají závěry v opatření obecné povahy oporu v podkladech ve spise. Studie Českého vysokého učení technického ve spise dokládá, že přepravníky nejsou nebezpečné. Nejvyšší správní soud učinil závěry rozporné s touto studií a nezabýval se otázkou, zda plošný zákaz provozování přepravníků nepoškodí tělesně postižené osoby, pro něž je přepravník mnohdy jedinou možností, jak se po městě pohybovat.

8. S ústavní stížností stěžovatel spojil návrh na zrušení § 60a odst. 5 až 7 zákona o silničním provozu, neboť tuto úpravu považuje za nesrozumitelnou a matoucí. Jde o zákonnou úpravu, která je výsledkem poslaneckého pozměňovacího návrhu, jenž však odporuje požadavkům judikatury Ústavnímu soudu k tzv. legislativním příležitostem. Daná zákonná úprava prakticky vylučuje možnost dotčených osob bránit se proti opatření

obecné povahy o zákazu provozování přepravníků. Stěžovatel ji považuje za diskriminační, neboť vyčleňuje jeden typ dopravního prostředku z obecné úpravy provozu a dává obcím nekontrolovatelný prostor pro jeho regulaci. Na jiné obdobné dopravní prostředky (kola, elektrokola, koloběžky či elektrokoloběžky) zmíněná zákonná úprava nedopadá.

III.

Vyjádření účastníků a vedlejšího účastníka

9. Soudce zpravodaj podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu zaslal ústavní stížnost k vyjádření účastníkům a vedlejšímu účastníkovi.

10. Nejvyšší správní soud ve vyjádření uvedl, že opatření obecné povahy o zákazu provozování přepravníků chrání bezpečnost chodců v oblasti, která zahrnuje i Pražskou památkovou rezervaci, tj. eliminuje pohyb přepravníků v místech, kde je vysoká koncentrace pěších. K nezveřejnění návrhu opatření obecné povahy na úředních deskách dotčených městských částí konstatoval, že pochybení při zveřejňování se nedotklo práv stěžovatele, který nemůže podávat žalobu v zájmu třetích osob. Právní úpravu v § 60a zákona o silničním provozu nepovažuje Nejvyšší správní soud za diskriminační, neboť se nevztahuje jen na přepravníky provozované stěžovatelem, ale pojem přepravníků zahrnuje i jiná obdobná technická zařízení.

11. Městský soud odkázal na svůj rozsudek a vyjádřil přesvědčení, že stěžovatelova základní práva porušena nebyla.

12. Vedlejší účastník se s argumenty stěžovatele neztotožňuje a zdůraznil, že vydáním opatření obecné povahy o zákazu provozování přepravníků chránil veřejný zájem.

13. Vyjádření účastníků a vedlejšího účastníka soudce zpravodaj nezasílal stěžovateli na vědomí a k případné replice, neboť neobsahují žádné nové relevantní skutečnosti.

IV.

Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

14. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, v nichž byla vydána rozhodnutí napadená ústavní stížností. Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je zastoupen v souladu s § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu. Ústavní stížnost je přípustná, neboť stěžovatel vyčerpал všechny zákonné procesní prostředky k ochraně jím tvrzených práv (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*).

15. K aktivní procesní legitimaci stěžovatele je třeba uvést, že ten tvrdí, že je občanským sdružením, které podle svých stanov hájí zájmy majitelů osobních transportérů Segway a zájmy podnikatelů, kteří užívají při podnikání tyto transportéry. K takto tvrzené aktivní procesní legitimaci městský soud ani Nejvyšší správní soud v napadených rozsudcích neměly výhrady a Ústavní soud tedy vychází z toho, že ji akceptovaly. V nálezu

ze dne 30. 5. 2014 sp. zn. I. ÚS 59/14 (N 111/73 SbNU 757) Ústavní soud dovedl, že při podání návrhu na zrušení územního plánu, jakožto opatření obecné povahy, nemůže jít jednotlivci k tíži, že dal před individuálním prosazováním svého práva na příznivé životní prostředí přednost jeho prosazování ve sdružení s jinými jednotlivci. Závěry tohoto nálezu Nejvyšší správní soud judikaturně rozvinul a zobecnil tak, že aktivně procesně legitimovány k podání návrhů na zrušení opatření obecné povahy mohou být zapsané spolky, mají-li užší vztah k regulaci, která je zavedena opatřením obecné povahy, při hájení zájmu svých členů (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2021 č. j. 8 Ao 1/2021-133, bod 38, a ze dne 1. 7. 2021 č. j. 1 Ao 4/2021-56, bod 38). Ústavní soud nicméně zdůrazňuje, že hájení zájmů členů spolku v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy prostřednictvím spolku nemůže jít tak daleko, aby spolky svým návrhem hájily práva třetích osob, které nejsou jejich členy. Proto neshledává neústavním, odmítají-li se správní soudy zabývat námitkami v návrhu na zrušení opatření obecné povahy podaného spolkem poukazujícími na nezákonnost opatření obecné povahy či procesu jeho vydání, aniž je v nich uplatněno jasné a konkrétní tvrzení (či to nebude z povahy věci zjevné), že se namítaná nezákonnost dotkla práv samotného spolku či konkrétního člena tohoto spolku. Propojení namítané nezákonnosti s tvrzením o dopadu do práva spolku či alespoň některého jeho konkrétně určeného člena je z tohoto důvodu nezbytné. Ústavní soud má za to, že stěžovatel chrání zájmy svých členů, kteří jsou podle jeho tvrzení majiteli osobních transportérů Segway, a zájmy podnikatelů, kteří užívají při podnikání tyto transportéry, protože je ve světle výše uvedené judikatury nutno učinit závěr, že stěžovatel je v tomto rozsahu aktivně legitimován k podání této ústavní stížnosti.

V.

Změna soudce zpravodaje

16. Ústavní stížnost byla dle Rozvrhu práce Ústavního soudu pro rok 2021 (Org. 01/21) přidělena soudci Josefu Fialovi. Při posouzení věci dne 5. 10. 2021 však byl přijat návrh, který se podstatně lišil od návrhu soudce zpravodaje určeného Rozvrhem práce Ústavního soudu. Proto byl předsedou senátu postupem podle § 55 zákona o Ústavním soudu jako nový soudce zpravodaj určen soudce Jan Filip.

VI.

Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

17. Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy), který stojí mimo soustavu soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy). Vzhledem k tomu jej nelze, vykonává-li svoji pravomoc tak, že podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy rozhoduje o ústavní stížnosti proti pravomocnému soudnímu rozhodnutí, považovat za další, „superrevizní“ instanci v systému obecné justice, oprávněnou vlastním rozhodováním (nepřímo) nahrazovat rozhodování obecných soudů; jeho úkolem je „toliko“ přezkoumat ústavnost soudních rozhodnutí, jakož i řízení, které jejich vydání předcházelo. Proto vedení řízení, zjišťování a hodnocení skutkového stavu, výklad podústavního práva a jeho aplikace na jednotlivý případ je v zásadě věcí obecných soudů, a o zásahu Ústavního soudu do jejich rozhodovací činnosti lze uvažovat za situace, kdy je jejich rozhodování stiženo vadami,

kteřé mají za následek porušení ústavnosti (tzv. kvalifikované vady); o jaké vady přitom jde lze zjistit z judikatury Ústavního soudu.

18. Proces interpretace a aplikace podústavního práva pak bývá stížen takovouto kvalifikovanou vadou zpravidla tehdy, nezohlední-li obecné soudy správně (či vůbec) dopad některého ústavně zaručeného základního práva (svobody) na posuzovanou věc, nebo se dopustí – z hlediska řádně vedeného soudního řízení – neakceptovatelné „libovůle“, spočívající buď v nerespektování jednoznačně znějící kogentní normy, nebo ve zjevném a neodůvodněném vybočení ze standardů výkladu, jenž je v soudní praxi respektován, resp. který odpovídá všeobecně uznávanému (doktrinálnímu) chápání dotčených právních institutů [viz např. náleží ze dne 25. 9. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 85/06 (N 148/46 SbNU 471); tato i všechna dále uvedená rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>].

VI. a)

Posouzení ústavnosti a zákonnosti postupu při vydávání opatření obecné povahy o zákazu provozování přepravníků

19. Ustanovení § 60a odst. 5 a 6 zákona o silničním provozu výslovně neřeší, zda se značky zákazu vjezdu přepravníků umísťují přímo na základě nařízení obce stanovícího zákaz provozování přepravníků, aniž by bylo třeba pro jejich umístění vydávat ještě opatření obecné povahy podle § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu (první výkladová varianta), nebo zda se má nejprve vydat nařízení podle § 60a odst. 5 daného zákona, v návaznosti na ně opatření obecné povahy o umístění příslušných značek, a pak až na základě takového opatření značky umístit v terénu (druhá výkladová varianta). Podle první varianty představuje úprava v § 60a odst. 5 a 6 zákona o silničním provozu *lex specialis* k § 77 odst. 5 tohoto zákona, který by se v daném případě nepoužil. Podle druhé varianty nejde o *lex specialis* a povinnost vyznačit území dopravní značkou (§ 60a odst. 6 zákona o silničním provozu) obec naplňuje ve spolupráci s příslušným silničním úřadem, který vydává pro umístění značek opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud se v napadeném rozsudku přiklonil ke druhé výkladové variantě a Ústavní soud v takovém postupu nespatřuje tvrzené porušení stěžovatelových základních práv či svobod, nýbrž naopak posílení možnosti ochrany práv a zájmů dotčených osob (viz níže).

20. Ustanovení § 60a odst. 5 zákona o silničním provozu zmocňuje obce k vydání nařízení. S tím je spjat požadavek, aby takový právní předpis byl přijat podle pravidel tvorby nařízení, což znamená, že jeho součástí není odůvodnění, neboť taková náležitost pro nařízení není zakotvena. Třeba poznamenat, že nařízením potenciálně dotčené osoby mají v procesu jeho přijetí – v porovnání s procesem vydání opatření obecné povahy – méně možností, jak hájit své zájmy. Proti návrhu opatření obecné povahy může kdokoli přímo dotčený podat připomínku (§ 172 odst. 4 správního řádu), kterou se musí správní orgán zabývat a vypořádat se s ní v odůvodnění. Ještě více jsou pak chráněna práva nebo zájmy dotčených vlastníků nemovitostí, kteří mohou proti návrhu opatření obecné povahy podat námitku (srov. blíže § 172 odst. 5 správního řádu), o níž se vydává rozhodnutí, které obsahuje odůvodnění, které se pak stává součástí odůvodnění opatření obecné povahy (§ 173 odst. 1 správního řádu).

21. Obdobná práva při vydávání nařízení pak dotčené osoby nemají. Tím, že se Nejvyšší správní soud přiklonil k výkladu, že je nejprve nutno vydat nařízení podle § 60a odst. 5 zákona o silničním provozu a poté i opatření obecné povahy, jímž se dané značky umístí, posílil postavení dotčených osob. Umožnil totiž, že tyto osoby budou moci uplatnit připomínky či námítky v procesu přijímání opatření obecné povahy, bez něž příslušné značky nemohou být umístěny. Současně zlepšil jejich postavení tím, že se z odůvodnění opatření obecné povahy dozví důvody zavedení zákazu provozování přepravníků a dostane se jim vypořádání jejich připomínek a rozhodnutí o námitkách, přičemž tyto informace by se ze samotného nařízení nedozvěděly. Ústavní soud nicméně dodává, že právě uvedené představuje zlepšení postavení dotčených osob relevantní toliko z hlediska běžného zákona. Z předpisů ústavního pořádku totiž nevyplývá právo na účastenství ve správním řízení [viz bod 77 nálezu ze dne 27. 6. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 21/16 (N 110/85 SbNU 793; 282/2017 Sb.)], což platí i pro proces vydávání opatření obecné povahy.

22. Z ústavního hlediska je relevantní, že druhá výkladová varianta, k níž se přiklonil Nejvyšší správní soud, má dopad na poskytování soudní ochrany. Dotčené osoby mají možnost se soudně bránit proti opatření obecné povahy o umístění značek o zákazu provozování přepravníků, a to návrhem na jeho zrušení [§ 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)]. Pro soudní ochranu práv jde o výhodnější pozici v porovnání s první výkladovou variantou (podle níž by se značky měly umísťovat rovnou na základě nařízení podle § 60a odst. 5 zákona o silničním provozu), protože při napadení opatření obecné povahy dotčené osoby znají důvody regulace uvedené v odůvodnění napadeného opatření a před soudem mohou brojit proti těmto důvodům.

23. Naopak první výkladová varianta by vedla k tomu, že by bylo třeba napadat přímo nařízení ve smyslu § 60a odst. 5 zákona o silničním provozu, které lze napadnout, jakožto (podle vnější formy) právní předpis, jen před Ústavním soudem v řízení o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení [čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy]. Aktivní procesní legitimace k podání takového návrhu svědčí omezenému okruhu subjektů (viz § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu) a dotčení jednotlivci jej mohou podat jen společně s ústavní stížností proti rozhodnutí nebo zásahu [§ 64 odst. 2 písm. d) téhož zákona], zatímco proti opatření obecné povahy (druhá výkladová varianta) se lze bránit před správním soudem.

24. Ústavní soud v minulosti judikoval, že akty orgánů veřejné správy, které jsou *prima facie* právními předpisy, neboť jsou tak označeny v zákoně zmocňujícím k jejich vydání, budou primárně přezkoumávány v řízení o kontrole norem, ledaže by Ústavní soud došel k závěru, že takové akty mají být napříště pro účely soudního řízení, v němž mají být přezkoumány, posuzovány podle svého materiálního pojetí, tedy kupř. jako opatření obecné povahy [náleze ze dne 31. 1. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 19/11 (N 23/64 SbNU 223; 132/2012 Sb.), bod 31; usnesení ze dne 21. 4. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 7/20, bod 13]. Takto Ústavní soud rozhodl, že v řízení o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení není příslušný návrh na zrušení nařízení obce vydaného podle § 23 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, vymezení oblasti obce, ve kterých lze místní komunikace užit ke stání vozidla za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy (tzv. nařízení o modrých parkovacích zónách), neboť

takové nařízení je po materiální stránce opatřením obecné povahy (usnesení ze dne 18. 11. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 14/08).

25. Při první zvažované výkladové variantě (podle níž by se značky měly umísťovat rovnou na základě nařízení) by dané nařízení bylo podle formy právním předpisem, ale podle svého materiálního pojetí opatřením obecné povahy (srov. zmíněné usnesení sp. zn. Pl. ÚS 14/08, bod 28). V hypotetickém případě, že by se Nejvyšší správní soud přiklonil k první výkladové variantě a že by současně Ústavní soud dospěl k závěru, že nařízení ve smyslu § 60a odst. 5 zákona o silničním provozu má být přezkoumáváno podle své materiální povahy v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (což však Ústavní soud nečiní, k tomu viz níže bod 30), pak by dotčené osoby v řízení o zrušení opatření obecné povahy čelily tomu, že by musely návrhovými body brojit proti důvodům přijetí nařízení, aniž by tyto důvody byly v nařízení uvedeny, neboť nařízení (z hlediska formy právní předpis) odůvodnění neobsahuje. Správní soudy a navrhovatelé by se museli potýkat s tím, že na formulaci návrhových bodů dopadá koncentrace (§ 101b odst. 2 s. ř. s.), ale důvody vydání nařízení by správní orgán prezentoval až ve vyjádření k návrhu, tj. zpravidla po koncentraci pro formulaci návrhových bodů.

26. Oproti tomu druhá výkladová varianta (značky se umísťují až opatřením obecné povahy) vede k tomu, že dotčené osoby mohou svým návrhem napadat opatření obecné povahy, které důvody pro vydání objasňuje v odůvodnění, a návrhové body tak lze směřovat proti sděleným důvodům. Z hlediska soudní ochrany mají dotčené osoby výhodnější postavení.

27. Ústavní soud dále nemohl přisvědčit výkladu, podle kterého by se mělo nařízení podle § 60a odst. 5 zákona o silničním provozu přezkoumávat v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, a proto neústavnost neshledal v závěru Nejvyššího správního soudu, že místa, kde je provozování přepravníků zakázáno, se dopravními značkami osazují až na základě opatření obecné povahy, neboť soudní ochrana dotčených osob je zajištěna návrhem na zrušení opatření obecné povahy o umístění těchto značek. Ve druhé výkladové variantě totiž vystupuje nařízení podle § 60a odst. 5 zákona o silničním provozu z materiálního hlediska v podobě toliko závazného podkladu pro vydání opatření obecné povahy o umístění značek, ale samo o sobě nemá vně vnitřních postupů správních orgánů relevantní dopad na jednotlivce. Podle této výkladové varianty samo vydání nařízení nestačí k umístění značek a až umístěním značek na základě vydání opatření obecné povahy o jejich umístění se zasáhne přímo do právní sféry jednotlivců.

28. Ústavní soud neakceptoval ani námitku stěžovatele, podle kterého by vydávání nařízení podle § 60a odst. 5 zákona o silničním provozu a následné vydání opatření obecné povahy o umístění značek zakazujících vjezd přepravníkům činilo z přijímání takového opatření jen formální, a tudíž nesmyslný úkon. Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku (v bodě 54) uvedl, že dané nařízení o zákazu provozování přepravníků bylo jakožto (podle formy) právní předpis pro vedlejšího účastníka závazné při vydávání opatření obecné povahy o zákazu provozování přepravníků. Podle názoru Ústavního soudu ani závěr o vázanosti vedlejšího účastníka nařízením o zákazu provozování přepravníků nečiní z procesu přijímání opatření obecné povahy formální proceduru před správním orgánem, jejíž výsledek by byl od počátku předurčen nařízením, tj. dopředu známý a nezměnitelný. Shledá-li silniční úřad, který vydává opatření obecné

povahy (§ 77 odst. 1 zákona o silničním provozu), že by porušil práva dotčených osob, či do nich nepřiměřeným způsobem zasáhl, vydal-li by opatření obecné povahy způsobem, který kopíruje nařízení, jímž byl stanoven zákaz provozování přepravníků, pak se mu nabízí možnost obrátit se na orgán obce, který dané nařízení vydal, s podnětem na změnu takového nařízení. Jde o postup v duchu základních zásad činnosti správních orgánů, které mají podle § 8 odst. 2 správního řádu spolupracovat v zájmu dobré správy. Podání připomínek (§ 172 odst. 4 správního řádu) či námitek (§ 172 odst. 5 správního řádu) k návrhu opatření obecné povahy (viz sub 20), či samotný proces přípravy opatření obecné povahy, tudíž může vést k vnitřně sladěnému postupu správních orgánů vedoucímu k tomu, že nařízení vymezující místa, kde je provozování přepravníků zakázáno (§ 60a odst. 5 zákona o silničním provozu), změní orgán, který je vydal, do podoby, jež bude dotčeným osobám více, či dokonce plně vyhovovat, a po této úpravě nařízení bude vydáno opatření obecné povahy umísťující příslušné dopravní značky zakazující provoz přepravníků.

29. Ani závěr Nejvyššího správního soudu, že vedlejší účastník byl při vydávání opatření obecné povahy o zakazu provozování přepravníků vázán nařízením o zakazu provozování přepravníků, nečiní tedy z procesu přijímání takového opatření obecné povahy prázdnu proceduru. Nevede k absurdnímu důsledku, který by spočíval v tom, že by dotčené osoby sice mohly podat proti návrhu opatření obecné povahy námítky či připomínky, ale že by úkolem silničního úřadu bylo tyto námítky a připomínky bez ohledu na jejich opodstatněnost vždy jen zamítnout, aby vydal opatření obecné povahy v podobě, k níž je vázán nařízením vydaným podle § 60a odst. 5 zákona o silničním provozu. Nelze totiž vyloučit, že námítky či připomínky povedou k tomu, že silniční úřad svým podnětem bude úspěšně iniciovat patřičnou změnu nařízení a opatření obecné povahy vydá až v návaznosti na změněné nařízení. Nevyhoví-li orgán, který nařízení vydal (tj. Rada hlavního města Prahy, rada obce, či zastupitelstvo obce, která nemá zřízení radu), podnětu silničního úřadu ke změně svého nařízení, může si silniční úřad od rady (zastupitelstva) vyžádat alespoň sdělení důvodů, proč nepřistoupila k navržené změně, resp. proč trvá na původním znění nařízení, a tyto důvody pak může silniční úřad uvést v odůvodnění opatření obecné povahy, které vydá vázán nařízením v jeho původní podobě. I to má určitý význam, neboť vydané opatření obecné povahy lze před soudem napadat návrhem na jeho zrušení před soudem a pro toto řízení mají význam důvody uvedené v odůvodnění opatření obecné povahy.

30. Možno doplnit, že vázanost silničního úřadu nařízením obce podle § 60a odst. 5 zákona o silničním provozu neklade překážky soudní ochraně v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy o umístění značek, které z tohoto nařízení vychází. U daného nařízení je soud oprávněn posoudit jeho soulad se zákonem podle čl. 95 odst. 1 Ústavy a při závěru o jeho nezákonnosti jím není vázán. Na vydání nařízení podle § 60a odst. 5 zákona o silničním provozu, které je součástí širšího procesu umístění značky, dopadá i § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu, podle něhož dopravní značky 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. V rozsahu, v němž zmíněnému nebo jinému zákonnému požadavku nařízení odporuje, jej soud s právními účinky *inter partes* nebude aplikovat [srov. náleze ze dne 1. 11. 2001 sp. zn. III. ÚS 274/01 (N 168/24 SbNU 243)]. Případný závěr soudu o rozporu nařízení podle § 60a odst. 5 zákona o silničním provozu se zákonem vyjádřený v rozsudku, kterým se ruší opatření obecné povahy o umístění značky, je silniční úřad

povinen respektovat při eventuálním vydání nového opatření obecné povahy ve věci, v níž soud zrušil předešlé opatření obecné povahy.

31. Stěžovatel dále brojí proti závěru Nejvyššího správního soudu, který sice shledal nezákonnost v postupu vedlejšího účastníka, nicméně vyhodnotil, že tato nezákonnost se stěžovatele nedotkla. Konkrétně Nejvyšší správní soud uvedl, že vedlejší účastník porušil § 172 odst. 1 správního řádu, když návrh opatření obecné povahy o zákazu provozování přepravníků zveřejnil jen na své úřední desce, a nikoli též na úředních deskách jednotlivých dotčených městských částí, avšak že tato nezákonnost se nedotkla stěžovatele, který se i přesto s návrhem opatření obecné povahy seznámil a podal proti němu námítky, jimiž se vedlejší účastník zabýval. Opačný závěr by podle Ústavního soudu vedl k tomu, že by se v rozporu s procesními zásadami nejdříve mohla posoudit obsahová argumentace stěžovatele, který by však v případě neúspěchu mohl věc vrátit do stadia přezkumu nikoli obsahu správního aktu, nýbrž postupu při jeho vydání. Ústavní soud uvádí, že ústavní stížnost neslouží k nápravě každého porušení procesních ustanovení v objektivní poloze a nemůže být ani v „záloze“ pro případ neúspěchu při uplatnění námitek proti obsahu aktu správního orgánu či soudu. Porušení základních práv či svobod nelze ztotožnit s jakýmkoli nedodržením procesních pravidel stanovených právními předpisy, ale vždy je třeba zkoumat, zda se jejich nedodržení v konkrétní věci skutečně projevilo i porušením základních práv či svobod [srov. náleze ze dne 3. 4. 2018 sp. zn. IV. ÚS 719/18 (N 69/89 SbNU 79), bod 20]. Ústavní soud souhlasí s tím, že Nejvyšším správním soudem shledanou nezákonností při vyvěšování návrhu opatření obecné povahy nebyl stěžovatel dotčen. Smyslem povinnosti správního orgánu vyvěsit návrh opatření obecné povahy (§ 172 odst. 1 správního řádu) je informování veřejnosti o záměru přijmout dané opatření a umožnit podání připomínek či námitek. Stěžovatel se o návrhu opatření dozvěděl a námítky podal, zmíněnou nezákonností tudíž relevantně dotčen nebyl.

32. Ústavní soud uzavírá, že v souvislosti s výše posuzovanými procesními otázkami neshledal porušení stěžovatelových základních práv či svobod, když samotné porušení objektivního podústavního práva takový důsledek nemělo (viz sub 31) a posuzování těchto námitek je v kognici obecných soudů (viz blíže sub 17), neboť objektivně vadné rozhodnutí se musí projevit v popření nebo nerespektování základních práv a svobod.

VI. b)

Věcné posouzení opatření obecné povahy o zákazu provozování přepravníků

33. Opatření obecné povahy o zákazu provozování přepravníků vedlejší účastník odůvodnil (stručně shrnuto) zájmem na ochraně bezpečnosti a zdraví chodců. Zmínil, že oblast, kde zakázal přepravníky, zahrnuje Pražskou památkovou rezervaci, tj. území, kde je vysoká koncentrace pěších, a dále i širší území, které je podle něj hustě obydlené a s vysokou koncentrací pěších. Opatření obecné povahy o zákazu provozování přepravníků má podle svého odůvodnění chránit chodce před rizikem kolize s přepravníky. Tyto nosné důvody pak potvrdily i správní soudy v napadených rozsudcích.

34. Směřuje-li ústavní stížnost proti rozhodnutí vydanému v soudním řízení správním, není samo o sobě významné, je-li namítána jeho věcná nesprávnost, neboť Ústavní soud není součástí soustavy soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy) a není ani povolán k instančnímu

přezkumu jejich rozhodnutí. Jeho pravomoc je založena výlučně k přezkumu z hlediska dodržení ústavnosti, tj. zda v řízení (rozhodnutím v něm vydaným) nebyly porušeny předpisy ústavního pořádku, ústavně zaručená práva nebo svobody jeho účastníků, a zda řízení bylo vedeno v souladu s ústavními principy. Ústavněprávním požadavkem též je, aby správními soudy vydaná rozhodnutí byla řádně, srozumitelně a logicky odůvodněna.

35. Ústavní soud ve své judikatuře zastává stanovisko, podle kterého postup v soudním řízení správním, zjišťování a hodnocení skutkového stavu, i výklad jiných než ústavních předpisů, jakož i jejich aplikace při řešení konkrétních případů, jsou záležitostmi správních soudů. Z hlediska ústavněprávního může být pouze posouzeno, zda skutková zjištění mají dostatečnou a racionální základnu, zda právní závěry správních soudů nejsou s nimi v extrémním nesouladu a zda podaný výklad práva je i ústavně konformní, resp. není-li naopak zatížen libovůlí. Takovéto pochybení v posuzované věci neshledal. Na právních závěrech Nejvyššího správního soudu neshledal Ústavní soud žádné vybočení z výkladových pravidel s ústavní relevancí, které by odůvodňovalo jeho případný kasační zásah. Stěžovatel pouze polemizuje s právními závěry Nejvyššího správního soudu a krajského soudu, což nezakládá důvodnost ústavní stížnosti a svědčí o její zjevné neopodstatněnosti [viz např. nálezn Ústavního soudu ze dne 9. 7. 1996 sp. zn. II. ÚS 294/95 (N 63/5 SbNU 481)].

36. Pro úplnost Ústavní soud zdůrazňuje, že na klíčovém závěru Nejvyššího správního soudu, že vedlejšího účastníka vedla k zákazu vjezdu a provozování osobního přepravníku na pozemních komunikacích skutečnost, že osobním přepravníkem je možno se pohybovat i na pozemních komunikacích, kde se vyskytují chodci, a že pro jejich bezpečnost v historickém a širším centru hl. m. Prahy bylo nutno provoz těchto přepravníků regulovat, neshledal nic neústavního.

37. Stejně tak závěr správních soudů, že důvody ohrožení bezpečnosti chodců nebylo nutno nějakým způsobem dokládat, neboť vycházejí z technických vlastností a parametrů osobních přepravníků, o nichž není sporu, a opatření upravující provoz na pozemních komunikacích, resp. zákaz vjezdu určitých dopravních prostředků, může být přijato i preventivně, aniž by k řešené problematice již existovaly určité statistiky policie, stížnosti od občanů a podobně, nelze shledat *a priori* neústavní ani z obecných hledisek zákazu svévole či libovůle. Konečně nutno přisvědčit Nejvyššímu správnímu soudu též v jeho právním názoru, že z hlediska proporcionality je zřejmé, že smysl umístění dopravních značek je opodstatněný; opatření má za cíl ochránit chodce v hl. m. Praze před střety s osobními přepravníky, čehož lze stanovením zákazu jejich vjezdu dosáhnout. Opatření tak i podle Ústavního soudu splňuje kritérium vhodnosti.

38. Jak ostatně zmiňuje důvodová zpráva k zákonu č. 48/2016 Sb., přepravníky představují nový dopravní prostředek (pozn. Ústavního soudu – jeho výroba byla po dvaceti letech ukončena v červenci 2020 – podle <https://www.washingtonpost.com/technology/2020/06/24/segway-stops-production/> – navštíveno 5. 12. 2021) a uživatelé často nemají předchozí zkušenosti s jeho ovládním. Podle § 60 odst. 1 zákona o silničním provozu se přepravník obecně může pohybovat na místech užívaných chodci. Pak ovšem, jde-li o místa, kde se chodci pravidelně vyskytují ve velkém počtu, což jsou bez potřeby dokazování chodníky v historickém centru Prahy, může užití takových míst chodci a současně pro provoz přepravníků vést ke vzniku potenciálně nebezpečných situací. Do těchto úvah vedlejšího účastníka a správních soudů Ústavní soud neshledal

důvod zasahovat. Vysoká koncentrace chodců klade natolik velké nároky nejen na pozornost osob na přepravnících, ale i na jejich schopnost přepravník ovládat a rychle s ním zastavit či změnit směr jízdy, že je dáno reálné riziko střetů chodců s přepravníky zejména, není-li respektován stanovený požadavek rychlosti jízdy a pravidel pohybu přepravníků po chodnících, přičemž takto těžký dopravní prostředek může řídit i osoba bez potřebných zkušeností.

39. Stejně tak Ústavní soud souhlasí s Nejvyšším správním soudem, že opatřením obecné povahy vydaným v návaznosti na nařízení podle § 60a odst. 5 zákona o silničním provozu lze zákaz provozování přepravníků dopravní značkou stanovit i preventivně. Příslušný orgán nemusí čekat na to, zda nebo až nastanou kolize přepravníků s chodci, ale na místech využívaných chodci může provoz přepravníků zakázat, aby kolizím předešel, je-li důvodem pro takový postup skutečnost obecně známá (tzv. notorieta). Hodnocení, že rizikovým faktorem odůvodňující takový zákaz je též přítomnost chodců jako z podstaty věci nejhroženější skupiny silničního provozu, považuje Ústavní soud za srozumitelné a logické, proto z ústavněprávního hlediska není prostor, aby do něj vstupoval.

40. Stěžovatel dále namítá, že se městský soud ani Nejvyšší správní soud nezabývaly jeho námitkou, že opatření obecné povahy o zákazu přepravníků poškodí osoby se zdravotním postižením, které jako kompenzační pomůcku užívají invalidní vozík fungující na principu přepravníku se samovyvažovacím zařízením. Ústavní soud odkazuje na svůj výše vyložený závěr (část IV. tohoto nálezu), že neústavnost nezakládá postup správních soudů, které se nezabývají námitkami v návrhu na zrušení opatření obecné povahy podaného spolkem poukazujícími na nezákonnost daného opatření či procesu jeho vydání, u nichž nebude uplatněno jasné a konkrétní tvrzení, že se namítaná nezákonnost dotkla práv samotného spolku či konkrétního člena tohoto spolku. Stěžovatel je právnickou osobou, z povahy věci tedy nemůže být zdravotně postižený. Ve svém návrhu na zrušení opatření obecné povahy nezmínil, že by jeho členem byla nějaká osoba se zdravotním postižením, která používá invalidní vozík na principu přepravníku. Stěžovatelovou argumentací zásahem do postavení osob se zdravotním postižením se tak soudy zabývat nemusely. Stěžovateli nepřisluší ochrana práv třetích osob, které nejsou jeho členy, a městský soud v bodě 54 napadeného rozsudku uvedl, že stěžovatel není povolán k ochraně práv osob se zdravotním postižením.

41. Ústavní soud po přezkumu napadených rozsudků Nejvyššího správního soudu a městského soudu uzavírá, že jde o rozhodnutí ústavně konformní a srozumitelná, a zejména úvahy Nejvyššího správního soudu neshledal Ústavní soud nikterak nepřiměřenými či extrémními. Ústavní soud konstatuje, že správní soudy v meritru předmětné věci rozhodovaly v souladu s ustanoveními hlavy páté Listiny, napadená rozhodnutí nelze označit jako rozhodnutí svévolná, ale tato rozhodnutí jsou výrazem nezávislého soudního rozhodování, které nevybočilo z mezí ústavnosti a požadavků čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny.

42. Vzhledem k tomu, že IV. senát Ústavního soudu při rozhodování nynější věci nedospěl podle § 43 odst. 2 písm. a) a § 19 odst. 2 zákona o Ústavním soudu k jednomyslnému závěru, nezbylo než ústavní stížnost ve věci samé zamítnout podle § 82 odst. 1 téhož zákona.

VII.

K návrhu na zrušení § 60a odst. 5 až 7 zákona o silničním provozu

43. Spolu s ústavní stížností byl podán akcesorický návrh na zrušení § 60a odst. 5 až 7 zákona o silničním provozu. Protože takový návrh lze podat pouze spolu s ústavní stížností proti rozhodnutí orgánu veřejné moci, vydanému na základě aplikace napadeného právního předpisu či jeho části, tento návrh sdílí osud ústavní stížnosti (§ 74 ve spojení s § 68 odst. 1 zákona o Ústavním soudu).

44. Senát Ústavního soudu, který rozhoduje o samotné ústavní stížnosti, může posoudit akcesorický návrh na zrušení zákona či jeho jednotlivých ustanovení z hlediska, zda jde o návrh zjevně neopodstatněný. Dospěje-li senát k jednomyslnému závěru o zjevné neopodstatněnosti takového akcesorického návrhu, je povolán jej z tohoto důvodu odmítnout podle § 43 odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním soudu [srov. část VIII. 1 a bod 56 nálezu ze dne 16. 12. 2020 sp. zn. I. ÚS 945/20, část V. d) a bod 63 nálezu ze dne 23. 7. 2019 sp. zn. IV. ÚS 4241/18 (N 140/95 SbNU 191)]. To platí zejména tam, kde se argumentace ústavní stížnosti a s ní spojený akcesorický návrh na zrušení právní předpisu míjí.

45. Vzhledem k tomu, že v návrhu stěžovatel zpochybňuje mimo jiné ústavnost legislativního procesu, je nutné vypořádat nejprve tento návrh.

46. Úprava v § 60a odst. 5 až 7 byla do zákona o silničním provozu vložena zákonem č. 48/2016 Sb. Stěžovatel namítá, že byla přijata jako tzv. přílepek způsobem, který odporuje ústavním požadavkům na legislativní proces. Ústavní soud připomíná, že o tzv. přílepek jde tehdy, kdy se pozměňovacím návrhem k návrhu zákona připojí úprava jiného zákona, který s legislativní předlohou nesouvisí. Ústavně konformní výklad ustanovení upravujících právo podávat pozměňovací návrhy vyžaduje, aby pozměňovací návrh toliko pozměňoval předkládanou právní úpravu, takový návrh nesmí představovat extenzivní překročení předmětu projednávaného návrhu zákona [náleze ze dne 15. 2. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.), body 50, 51 a 66; náleze ze dne 27. 3. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 56/05 (N 60/48 SbNU 873; 257/2008 Sb.), bod 41].

47. Legislativní proces vedoucí k přijetí zákona č. 48/2016 Sb. byl zahájen vládním návrhem zákona (sněmovní tisk 471/0). Již od počátku byl koncipován jako novela, která má změnit mimo jiné zákon o silničním provozu, a jedním z jeho cílů podle důvodové zprávy bylo zvýšení bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích zavedením některých nových, v zákoně dosud neobsažených, pravidel a institutů, jakým je i provoz samohybných vozítek typu Segway (přepravníků). Již původní návrh zákona obsahoval úpravu, která je (až na dílčí rozdíly) předobrazem § 60a odst. 1 až 4 zákona o silničním provozu. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona uváděla, že „*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 umístování dopravního značení, které v souladu se zákonem č. 361/2000 Sb. umísťuje příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností. Pro tento účel bude do příslušné vyhlášky č. 30/2001 Sb. (pozn. Ústavního soudu: v současnosti jde o vyhlášku č. 294/2015 Sb.) doplněna podoba nové zákazové značky, stanovující zákaz*

pohybu na osobních přepravnících.“ Absence speciální úpravy umožňující obcím regulovat přepravníky se stala předmětem pozornosti poslanců. Ve druhém čtení zákona podal poslanec Daniel Korte pozměňovací návrh, aby byla taková speciální úprava do zákona vložena (viz sněmovní tisk 417/3). Na základě tohoto návrhu se do zákona dostala úprava, která představuje současné znění § 60a odst. 5 až 7 zákona o silničním provozu [sněmovní tisky ze 7. volebního období Poslanecké sněmovny (2013–2017) vážící se k přijetí zákona č. 48/2016 Sb. jsou dostupné z <https://www.psp.cz>].

48. Ústavní soud shledal, že popsany pozměňovací návrh nevybočil z předmětu projednávaného návrhu zákona, týkal se totiž stejně jako samotný návrh zákona pravidel provozu na pozemních komunikacích. Okolnost, že předkladatel pozměňovacího návrhu měl na rozdíl od vlády, která předložila samotný návrh zákona, rozdílný názor na potřebu speciální úpravy umožňující obcím regulovat přepravníky, nelze ani v nejmenším vyhodnotit jako vybočení pozměňovacího návrhu z předmětu projednávaného návrhu zákona. Naopak zvažování, zda je takové speciální úpravy třeba, má úzký vztah k předmětu návrhu zákona, který se zabýval mimo jiné přepravníky a pravidly jejich užití. Nešlo tedy o tzv. přílepek, který by představoval porušení pravidel legislativního procesu.

49. Nedůvodné je stěžovatelovo tvrzení o diskriminační povaze právní úpravy umožňující nařízením obce zakázat přepravníky (§ 60a odst. 5 zákona o silničním provozu), protože osoby na přepravnících jsou diskriminovány vůči cyklistům a jezdcům na koloběžkách. Stěžovatel vychází z toho, že osoba na přepravníku je pro účely provozu na pozemních komunikacích srovnatelná s cyklistou či jezdcem na koloběžce. Protože se podle § 57 odst. 2 věty druhé zákona o silničním provozu považuje koloběžka z hlediska provozu na pozemních komunikacích za jízdní kolo, dopadá na jízdní kolo a koloběžku totožná úprava a v dalších úvahách se tak lze omezit na to, jaká regulace se týká jízdních kol. Ústavní soud nesdílí přesvědčení stěžovatele, že by osoba na přepravníku a cyklista byli bez dalšího podobnou kategorií. Podobnou kategorií nejsou ani osoby na přepravnících a chodci. Ostatně zákon o silničním provozu pojímá osoby na přepravnících jako zvláštní kategorii na pomezí mezi chodcem a cyklistou.

50. Zákonná úprava v § 60a zákona o silničním provozu dopadá na přepravníky se samovyvažovacím zařízením. S ohledem na toto zařízení zákonodárce vychází z toho, že přepravník je ovladatelný i při nízkých rychlostech (rychlosti chůze) na rozdíl od kola, které přestává být v nízkých rychlostech stabilní. Osoba na přepravníku se tak může pohybovat za podmínky, že jede rychlostí chůze, i na chodníku, na stezce pro chodce, na odděleném pruhu pro chodce na stezce pro chodce a cyklisty a v pěších zónách (§ 60a odst. 1 zákona o silničním provozu), což podle obecné úpravy neplatí pro cyklisty, kteří tato místa nesmí užívat pro jízdu na kole [§ 39 odst. 4 ve spojení s § 2 písm. f), § 53 odst. 2 a § 57 odst. 6 téhož zákona], není-li v zákoně stanoveno jinak. Zákonná úprava dále reflektuje, že přepravník může obdobně jako jízdní kolo vyvinout výrazně vyšší rychlost než chodec, v čemž lze jízdní kolo a přepravník připodobnit. Zákonodárce danou skutečnost reflektoval tak, že přepravník lze užívat i na jízdním pruhu vyhrazeném pro cyklisty, stezce pro cyklisty a odděleném pruhu pro cyklisty na stezce pro chodce a pro cyklisty. Na těchto místech se mohou přepravníky pohybovat stejně jako jízdní kola (§ 60a odst. 2 téhož zákona) a provoz přepravníků na těchto místech nelze zakázat ani nařízením obce (§ 60a odst. 5 téhož zákona *a contrario*). Tam, kde není chodník, stezka pro chodce, stezka pro chodce a cyklisty, jízdní pruh vyhrazený pro cyklisty nebo stezka pro cyklisty nebo kde je chodník neschůdný, smí se osoba na přepravníku pohybovat

po levé krajnici nebo co nejbliže při levém okraji vozovky (§ 60a odst. 3 téhož zákona). Popsané užití vozovky či krajnice přepravníky je obdobou jak úpravy pro chodce, kteří se mají pohybovat po chodníku či stezce pro chodce a vozovky či krajnice mohou užít tam, kde není chodník (§ 53 odst. 1 a 3 téhož zákona), tak úpravy pro cyklisty, kteří musí užít jízdní pruh pro cyklisty, vyhrazený jízdní pruh pro cyklisty a stezky pro cyklisty, jsou-li zřízeny (§ 57 odst. 1 téhož zákona), tj. cyklisté vozovku nesmí užít tam, kde jsou zřízeny stezky pro cyklisty, či nesmí užít jinou část vozovky než vyhrazený pruh.

51. Lze shrnout, že osoby na přepravnících mají některé charakteristiky společné s chodci (avšak odlišné od cyklistů) jako např. možnost bezpečného pohybu rychlostí chůze. Jiné mají zase společné s cyklisty, ale odlišné od chodců (možnost vyvinout vyšší rychlost s hrozícími následky při kolizích vzhledem k váze přepravníku spolu s váhou přepravované osoby). Existence odlišných vlastností, kterými se pohyb přepravníků liší od jak pohybu chodců, tak cyklistů, dává racionální podklad pro zvláštní úpravu přepravníků. Odlišnost úpravy je tedy založena na rozdílných věcných charakteristikách, nelze proto souhlasit se stěžovatelem, že by šlo o úpravu diskriminující osoby na přepravnících při srovnání s cyklisty či chodci.

52. Uvedené platí i pro § 60a odst. 5 zákona o silničním provozu, neboť specifická povaha osobních přepravníků si může vyžádat na některých místech zvláštní úpravu spočívající v zákazu provozování přepravníků. Stanovení kompetence (možnosti) vydat nařízení zakazující na místech specifikovaných v § 60a odst. 5 daného zákona provoz přepravníků nelze považovat za diskriminační, neboť obecně nelze vyloučit existenci míst, kde je dán rozumný důvod pro zákaz provozování přepravníků, ač tato místa eventuálně mohou užívat chodci či cyklisté. Přistoupí-li v konkrétním případě příslušný orgán k vydání zákazu, má význam zkoumat, zda daný zákaz v konkrétním případě není neústavní či nezákonný. Samotné zákonné zakotvení kompetence (možnosti) vydat nařízení zakazující provoz přepravníků na vymezených místech však neústavní není.

53. Dále stěžovatel považuje úpravu v § 60a odst. 5 až 7 zákona o silničním provozu za neústavní, neboť je podle jeho názoru nesrozumitelná, nepřehledná, legislativně nedokonalá, a neprovázána se zbytkem právního řádu. Ústavní soud připomíná, že podle úpravy v § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu se opatřením obecné povahy stanovuje místní a přechodná úprava provozu na pozemních komunikacích, jde-li o její úpravu značkami, které ukládají povinnosti odchylné od obecné úpravy provozu. Oproti této obecné úpravě představuje cizorodý prvek úprava v § 60a odst. 5 až 6 zákona o silničním provozu, která počítá s vydáním nařízení obce. Právní úprava, která na několika místech právního řádu do procesu umístění dopravních značek vkládá vydávání nařízení obce, je předmětem propracované kritiky, která poukazuje na řadu výkladových potíží, jež existence takových nařízení způsobuje [viz např. Hejč, D., Husseini, F., Kadečka, S.: *Právní formy místní regulace dopravy (nejen ve světle aktuální soudní judikatury)* in *Správní právo*, č. 1, roč. 2013]. Ústavní soud nicméně konstatuje, že ne každá legislativní nedokonalost právní úpravy či výkladové obtíže s ní spojené zakládají její neústavnost. Důvod ke zrušení právního předpisu Ústavním soudem by byl dán až v případě takových vad, pro které nelze ani za pomoci standardních výkladových přístupů vůbec zjistit normativní obsah právní úpravy. O takový případ nejde u § 60a odst. 5 až 7 zákona o silničním provozu, neboť interpretační potíže s těmito ustanoveními spojené lze překlenout výkladem, jak ostatně učinil Nejvyšší správní soud v posuzované věci. Nehledě na to, co bylo právě uvedeno, je třeba připomenout, že ani jiné zjištění

nemohlo nic změnit na závěru o ústavní konformitě postupu vedlejšího účastníka při opatřeních k ochraně bezpečnosti chodců v uvedené části hlavního města Prahy.

54. Ústavní soud uzavírá, že stěžovatelův akcesorický návrh na zrušení § 60a odst. 5 až 7 zákona o silničním provozu je tak návrhem zjevně neopodstatněným.

VIII.

Závěr

55. Ústavní soud posoudil ústavní stížnost z hlediska kompetencí daných mu Ústavou, tj. z pozice soudního orgánu ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy). Protože ze shora uvedených důvodů nezjistil namítané porušení základních práv stěžovatele (viz sub 1), nezbylo než jeho ústavní stížnost mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků řízení ve věci samé zamítnout podle § 82 odst. 1 téhož zákona, jelikož senát rozhodující o nynější ústavní stížnosti nedospěl podle § 43 odst. 2 písm. a) a § 19 odst. 2 zákona o Ústavním soudu k jednomyslnému závěru.

56. S touto ústavní stížností spojený návrh na zrušení § 60a odst. 5 až 7 zákona o silničním provozu Ústavní soud odmítl podle § 43 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 43 odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním soudu jako návrh zjevně neopodstatněný.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 14. prosince 2021

Pavel Šámal
předseda senátu

Odlišné stanovisko soudce Josefa Fialy
k I. výroku nálezu ve věci sp. zn. IV. ÚS 1204/21 a jeho odůvodnění

V souladu s § 22 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, podávám odlišné stanovisko k I. výroku nálezu ve věci sp. zn. IV. ÚS 1204/21 a jeho odůvodnění:

1. Podle mého názoru bylo napadenými rozhodnutími obecných soudů porušeno stěžovatelovo právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (viz níže), a proto nesouhlasím s I. výrokem nálezu, jímž byla ústavní stížnost zamítnuta, a s odůvodněním tohoto výroku uvedeným v části VI. b).

2. Souhlasím s tím, že zákaz provozování přepravníků na těch chodnících, pěších zónách a obytných zónách, stezkách pro chodce a cyklisty nebo na odděleném pruhu pro chodce na stezce pro chodce a cyklisty (pro zjednodušení dále tato místa označuji souhrnně jako „chodníky“), kde je vysoká koncentrace chodců, je racionální a proporcionální opatření chránící bezpečnost nejen chodců, ale i samotných osob pohybujících se na přepravnících. Ovšem na každém chodníku není pravidelně vysoká koncentrace chodců. Jde-li o (polo)prázdný chodník, pak zastávám názor, že nelze odůvodnit zákaz provozování přepravníků rizikem střetu chodců s přepravníkem jedoucím rychlostí chůze. Na (polo)prázdném chodníku totiž osoba na přepravníku nemusí „klikovat“ mezi chodci, ale jednotlivým chodcům se může bezpečně vyhnout (podobně jako chodec jdoucí v protisměru), neboť na tento manévr bude mít dostatek prostoru a času. Na chodnících se přepravník může pohybovat nejvýše rychlostí srovnatelnou s rychlostí chůze (§ 60a odst. 1 zákona o silničním provozu).

3. Problém s posuzovaným opatřením obecné povahy o zákazu provozování přepravníků spatřuji v tom, že oblast, jíž se zákaz týká, je natolik velká, že zahrnuje jak chodníky s vysokou koncentrací chodců (a zde je zákaz provozování přepravníků důvodný), tak chodníky, kde vysoká koncentrace chodců prostě není a jde o ony (polo)prázdné chodníky (zde považuji odůvodnění zákazu bezpečností chodců pro jejich vysokou koncentraci, jak učinil správní orgán, za neudržitelné). Oblast, které se zákaz týká, sahá např. jižněji, než je Jižní spojka, nezahrnuje tedy jen historické jádro Prahy či její širší centrum, jak se naznačuje v bodě 36. nálezu. Mám vážné pochyby, zda např. o ulicích Lopatecká (v Podolí), Na Jezerce (v Nuslích), Radhošťská (na Vinohradech), U Průhonu či Železničářů (v Holešovicích), jakož i o řadě dalších míst, na něž zákaz dopadá, lze uvést, že je zde pravidelně vysoká koncentrace chodců (srov. slepou ulici Mezi Sklady v Krči). A přesto i na chodnících v těchto ulicích platí zákaz provozování přepravníků, který správní orgán odůvodňuje vysokou koncentrací chodců.

4. Stěžovatel před správními soudy namítal, že správní orgán nemá ve spise podklady pro skutkový závěr, že zákaz zasahuje území, kde je vysoká koncentrace pěších. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu mají být součástí spisu založeného pro účely vydání opatření obecné povahy podklady pro skutkové údaje v odůvodnění opatření obecné povahy, ledaže jde o skutečnosti obecně známé [srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu 14. 4. 2021 č. j. 8 Ao 1/2021-133 (4188/2021 Sb. NSS), bod 112]. Za obecně známou skutečnost lze považovat toliko to, že v samotném historickém jádru Prahy je vysoká koncentrace chodců. Oblast, na níž zákaz provozování přepravníků dopadá, ovšem výrazně přesahuje historické jádro, a o celé této oblasti nelze

tvrdit, že je obecně známou skutečností, že by zde byla vysoká koncentrace chodců. Ke skutkové otázce, zda je v celé oblasti, jíž se zákaz týká, vysoká koncentrace chodců, správní orgán nemá ve spise žádné podklady, na což stěžovatel před správními soudy poukazoval. Navíc si myslím, že chodníky v řadě ulic, na které zákaz dopadá, stěžovatel oprávněně považuje za sporadicky využívané chodci.

5. V bodě 38. nálezu se zmiňují „*místa, kde se chodci pravidelně vyskytují ve velkém počtu*“, což jsou bez potřeby dokazování chodníky v historickém centru Prahy. Dále se zde uvažuje o „*vysoké koncentraci chodců*“, která klade velké nároky na osoby jedoucí na přepravníku a jejich schopnost přepravník ovládat. Jak jsem již zmínil, souhlasím s tím, že zákaz provozování přepravníků je racionálním opatřením tam, kde je vysoká koncentrace chodců. Odůvodnění nálezu však pomíjí, že oblast, na níž se zákaz provozování přepravníků vztahuje, nezahrnuje jen historické centrum Prahy. Právní vady posuzovaného opatření obecné povahy o zákazu provozování přepravníků spatřuji v tom, že závěr správního orgánu o vysoké koncentraci chodců (kromě historického jádra, kde jde o obecně známou skutečnost) není odůvodněn podklady ve správním spise. Vzhledem k absenci takových podkladů pro stěžejní skutkový závěr o vysoké koncentraci chodců mělo být opatření obecné povahy správním soudem zrušeno. Požadavek na to, aby správní orgán opatřil do spisu podklady o koncentraci chodců v oblasti, na níž dopadá zákaz, nepovažuji za nikterak přemrštěný či nerealizovatelný. Jakkoli jde o poměrně rozlehlou oblast, stačilo by, aby ji správní orgán rozdělil na menší celky, které mají relativně jednotný charakter (např. historické centrum, vilové čtvrti podle jednotlivých městských částí, oblast s činžovnými domy opět podle jednotlivých městských částí, park Stromovka apod.) a pro každý z těchto menších celků do spisu vložil několik fotografií dokumentujících typické ulice v tomto celku, z nichž by bylo patrné, jaká je zde koncentrace pěších (např. fotografií pořízenou z internetového mapového portálu, který umožňuje funkci street view).

6. Výsledek soudního sporu v posuzované věci vyznívá tak, že stěžovatel od počátku před správními soudy nesouhlasí s tím, že by zákaz provozování přepravníků dopadal výhradně na místa, kde je vysoká koncentrace chodců, ačkoli právě jejich vysokou koncentrací správní orgán zákaz odůvodnil. Přestože ve správním spise není jediný podklad, z něhož by správní orgán čerpal skutkový závěr o vysoké koncentraci chodců mimo samotné historické jádro Prahy, tak oba správní soudy takové odůvodnění akceptují a dokonce z něj vychází. Takovým postupem se oba soudy dopustily porušení stěžovatelova práva na soudní ochranu (čl. 36 odst. 1 Listiny), a proto považují jeho ústavní stížnost za důvodnou a Ústavní soud měl podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu napadené rozsudky zrušit.

7. Pozn. Zjištění Ústavního soudu o ukončení výroby přepravníků (38. bod) nemá pro posouzení důvodnosti ústavní stížnosti žádnou právní relevanci.

V Brně 14. prosince 2021

Josef Fiala