



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl soudkyní JUDr. Věrou Šimůnkovou ve věci

žalobce: J. V.
bytem x

proti
žalovanému: Krajský úřad Středočeského kraje
sídlem Zborovská 81/11, 150 21 Praha 5

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 1. 2019, č. j. 157505/2018/KUSK,
sp. zn. SZ_157505/2018/KUSK/2,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 1. 2019, č. j. 157505/2018/KUSK, sp. zn. SZ_157505/2018/KUSK/2, a rozhodnutí Městského úřadu Kutná Hora ze dne 25. 10. 2018, č. j. MKH/071394/2018, sp. zn. MKH/032122/2018/JAN, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku ve výši 3 054 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Žalobci se vrací zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč, který mu bude vyplacen z účtu Krajského soudu v Praze do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.

1. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný zamítl jeho odvolání a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Kutná Hora, odboru dopravy a silničního hospodářství (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 25. 10. 2018, č. j. MKH/071394/2018, sp. zn. MKH/032122/2018/JAN (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím byl žalobce uznán vinným z nedbalostního přestupku podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění účinném do 30. 6. 2018 (dále jen „zákon o silničním provozu“). Uvedeného přestupku se žalobce dopustil z nedbalosti tím, že dne x v x hodin v K. H. v ulici S. u č. p. x stál s autobusem zn. M., registrační značky x, v úseku, kde to bylo přechodnou úpravou silničního provozu DZ č. x „Zákaz zastavení“ s dodatkovou tabulkou „30. 3. – 3. 4. 2018“ zakázáno. Za spáchání uvedeného přestupku byl žalobci uložen správní trest pokuty ve výši 1 500 Kč a podle ustanovení § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), povinnost úhrady nákladů řízení ve výši 1 000 Kč.
2. Žalobce předně namítá, že opatření obecné povahy Městského úřadu Kutná Hora ze dne 16. 2. 2018, č. j. MKH/014498/2018, sp. zn. MKH/014497/2018 (dále jen „dotčené OOP“), na jehož základě bylo přechodné dopravní značení umístěno, je nezákonné, protože nebyla dodržena, resp. splněna podstatná část podmínek v něm stanovených. Žalobce dále dovozuje, že pro nepředložení podmínek Policie ČR a zápisu o odsouhlasení úpravy z její strany nebylo možné zjistit, zda i další podmínky byly splněny. Ohledně konkrétních pochybení, včetně fotodokumentace, žalobce odkazuje na spisový materiál a obsah podaného odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí. Plánek dopravně inženýrského opatření (dále jen „plánek DIO“) je nahrazen špatně čitelnou černobílou fotokopií letecké mapy stažené z internetu, doplněné symboly dopravních značek, z níž není patrné jejich umístění ani bližší identifikace. Není tak zjevné, u jakých čísel popisných měly být značky umístěny. Přitom posun značky může pro řidiče způsobit její neviditelnost či nečitelnost. Dle žalobce ani správní orgány samy nebyly schopny určit místa osazení značek.
3. Žalobce dospívá k závěru, že není vůbec jisté, že dopravní značky byly umístěny tam, kde umístěny být měly, což je však klíčové pro případný postih řidiče za nerespektování takto umístěné dopravní značky. Žalobce poukazuje rovněž na to, že nebylo respektováno nařízení, aby stálé dopravní značení bylo přeškrtnuto či překryto, případně demontováno tak, aby nebylo pro řidiče matoucí či dokonce protichůdné. Žalobce proto nesouhlasí se závěry správních orgánů obou stupňů, že přenosné dopravní značení je nadřazeno ostatním dopravním značkám, pokud navíc dotčené OOP nařizuje stálé dopravní značení nevyhovující dočasnému dopravnímu značení přeškrtnout. Žalobce namítá, že tímto nerespektováním samotných podmínek umístění přechodného značení došlo k dopravním situacím, kdy nebylo možné se vyhnout přestupku. Žalobce podotýká, že v zákazech zastavení měly zastávky i linky městských autobusů, přičemž o tom, kdo se přestupku dopustil a kdo ne, rozhodovali strážníci městské policie. V podrobnostech žalobce odkázal na své vyjádření v podaném odporu a odvolání. Žalobce navrhuje zrušení rozhodnutí správních orgánů obou stupňů a žádá přiznat náhradu nákladů řízení. Současně navrhuje prohlášení dotčeného OOP za neplatné.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.

4. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že z fotodokumentace, která je součástí správního spisu, plyne, že na místě spáchání přestupku je patrná přenosná dopravní značka x s dodatkovou tabulkou vymezující dobu její platnosti, dále přenosná dopravní značka „Omezení rychlosti“, přičemž obě dopravní značky jsou umístěny na chodníku. Za těmito značkami je vidět autobus s tím, že jiná pevná svislá značka na místě není. K poukazu žalobce na nedodržení normy TP x žalovaný uvedl, že se této věci vůbec netýká, neboť se vztahuje na označování pracovních míst na pozemních komunikacích. Z dotčeného OOP vyplývá, že jím bylo zakázáno zastavení v ulici S. s tím, že ze situačního plánu je patrné umístění přenosné dopravní značky B x v této ulici. Z fotografie předložené žalobcem je dle žalovaného dopravní značka B x jasně patrná, nicméně žalovaný vyjadřuje pochybnosti ohledně GPS souřadnic, kterými je opatřena a které neodpovídají č. p. x v ulici S.
5. K poukazu na povinnost přeskrtnout stálé dopravní značení žalovaný uvedl, že se to týkalo pouze dopravního značení nevyhovujícího dopravnímu značení dočasnému. Dopravní značka „vyhrazené parkoviště s dodatkovou tabulkou“ jako nevyhovující vyhodnocena nebyla, když k ní byla umístěna přenosná dopravní značka „zastávka autobusu“ s tím, že dopravní značka B x byla umístěna v dostatečné vzdálenosti tak, aby umožnila parkování a zastavení autobusu. Pokud jde o přednost přenosných dopravních značek, odkázal žalovaný na § 76 odst. 4 zákona o silničním provozu. Dopravní značka „zastávka autobusu“ byla umístěna ještě před značkou „vyhrazené parkoviště s dodatkovou tabulkou“ a „zákaz zastavení“. Žalobce tak měl a mohl zastavit, nikoli stát, na místě vymezeném značkou „zastávka autobusů“ a vodorovným značením, kde by žádný přestupek nespáchal. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout a žádal přiznání náhrady nákladů řízení v paušální výši za písemné úkony ve věci.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

6. Ze správního spisu soud zjistil tyto pro posouzení věci relevantní skutečnosti: Správní orgán I. stupně obdržel od Městské policie K. H. oznámení o přestupku podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu, ve kterém je konstatováno, že z jeho spáchání je podezřelý žalobce, neboť dne x v x hodin v obci K. H. v ulici S. u č. p. x jako řidič shora identifikovaného autobusu nedbal zákazu vyplývajícího z dopravní značky B x „Zákaz zastavení“. Součástí oznámení o přestupku je úřední záznam datovaný dnem x, v němž jsou okolnosti spáchání přestupku blíže popsány. Žalobce se do formuláře oznámení o přestupku vyjádřil tak, že v době jeho příjezdu byla přenosná dopravní značka zakryta parkující červenou dodávkou, tedy neviděl, že je dočasně místní úpravou zastavení zakázáno. Z oznámení o přestupku není patrné, kdy a kde byl sepsán a zda datum x je den, kdy bylo oznámení sepsáno, či kdy bylo doručeno správnímu orgánu I. stupně.
7. Žalobce byl následně předvolán k podání vysvětlení. Namísto dostavení se zaslal žalobce správnímu orgánu I. stupně omluvu s popsal podrobně, jak se z jeho pohledu události sebehly. V reakci na argumentaci žalobce jej správní orgán I. stupně znovu vyzval k možnosti dostavit se a vyřešit věc příkazem na místě. Příkazem ze dne x, doručeným fikcí dne x, byl žalobce uznán vinným shora uvedeným přestupkem a byl mu uložen správní trest pokuty ve výši 1 500 Kč. Proti příkazu podal žalobce včasný odpor doručený správnímu orgánu I. stupně dne x. Ve správním spise je založeno dotčené OOP s jednou přílohou označenou „S. p., přemístění zastávek, varianta č. 2“. Žalobce byl po zrušení příkazu předvolán k ústnímu jednání, které se konalo dne x.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.

Žalobce byl poučen o procesních právech, bylo mu zopakováno obvinění z přestupku a předložen spisový materiál s uvedením soupisu listin, které tvoří podklady pro rozhodnutí. Žalobce do protokolu uvedl, že žádá doplnění spisového materiálu o doklady zmíněné v podmínkách platnosti dotčeného OOP č. 17 a 18. Přechodnou úpravu dopravního značení pokládá za nezákonnou pro porušení podmínek dotčeného OOP. Žalobce rovněž zpochybnil plánec, který tvoří přílohu dotčeného OOP, jak je založeno ve správním spise. Dále poukázal na podmínky č. 9, 10 a 13, z nichž plyne povinnost přeškrtnout nevyhovující trvalé značení.

8. Prvostupňovým rozhodnutím, doručeným dne x, byl žalobce znovu uznán vinným shora uvedeným přestupkem. V odůvodnění správní orgán I. stupně zrekapituloval průběh správního řízení a informace získané z písemných vyjádření žalobce včetně reakcí správního orgánu I. stupně. K námitkám vzneseným při ústním jednání se v odůvodnění správní orgán I. stupně nad rámec toho, co je zaznamenáno v protokole o ústním jednání, nevyjádřil. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které správní orgán I. stupně obdržel dne x. V odvolání namítal, že umístění přenosné dopravní značky „zákaz zastavení“, kterou měl porušit, bylo neplatné pro nedodržení podmínek plynoucích z dotčeného OOP. Žalobce rovněž namítl, že mu nebylo umožněno nahlédnout do dokumentů, na které odkazují podmínky č. 17 a 18 dotčeného OOP. Žalobce znovu vznesl námitku, v níž zpochybňoval úplnost dotčeného OOP, které je součástí správního spisu, neboť neobsahuje plánec DIO. Žalobce rovněž uvedl další podmínky dotčeného OOP, o nichž má za to, že nebyly dodrženy. Žalobce rovněž zpochybnil lhůtu, po kterou bylo dotčené OOP vyvěšeno na úřední desce Městského úřadu K. H.. Žalobce uzavřel, že se přestupku nedopustil a navrhl zrušení prvostupňového rozhodnutí.
9. O odvolání rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím, přičemž dospěl k závěru, že prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno v souladu s právními předpisy a vychází ze spolehlivě a úplně zjištěného stavu věci. K námitce přechodné úpravy provozu na místní komunikaci stanovené dotčeným OOP žalovaný uvedl, že tyto námitky nemohou být uplatněny v řízení o přestupku, neboť správní orgány v tomto řízení neposuzují soulad opatření obecné povahy s právními předpisy. Připomněl, že přechodné dopravní značení je nadřazeno ostatním stálým dopravním značkám, přičemž účastník silničního provozu si nemůže činit názor na to, zda je dopravní značka umístěna zákonně a podle toho se jí (ne)řídit. Žalovaný v tomto směru poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu. Žalovaný rovněž aproboval postup správního orgánu I. stupně, spočívající v nedoplnění spisového materiálu o dokumenty Policie ČR v návaznosti na podmínky č. 17 a 18 dotčeného OOP pro nadbytečnost.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

10. Žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a proti rozhodnutí, proti kterému je žaloba přípustná. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vady, k nimž by byl povinen přihlédnout z moci úřední, soud neshledal. Soud si za účelem ověření okolností procesu přijímání dotčeného OOP a jeho úplnosti ve správním spise, o čemž vyvstaly soudu pochybnosti, vyžádal od Městského úřadu K. H. dotčené OOP, včetně správního spisu, vztahujícímu se k jeho přijetí. Soud má za to, že v případě, kdy

si pouze ověřuje úplné znění určitého správního aktu, který byl podkladem napadeného rozhodnutí, nejde ještě o provádění dokazování obsahem takto opatřené listiny. K dokazování by soud byl povinen teprve tehdy, pokud by o obsah takové listiny opřel své věcné závěry. Tak tomu však není, jak bude dále objasněno.

11. Soud o žalobě rozhodl bez jednání, a to v souladu s § 76 odst. 1 písm. b) a c) s. ř. s.

Posouzení žalobních bodů

12. Nejprve se soud ve vztahu k dotčenému OOP zabýval tím, zda ho bylo užito v přestupkové věci žalobce. Z obsahu správního spisu i z průběhu přestupkového řízení je zjevné, že dotčeného OOP užito bylo, když správní orgány na jeho obsahu, resp. na porušení dočasného dopravního značení, které bylo na jeho základě umístěno, založily odpovědnost žalobce za přestupek. Dále je nutné předeslat, že dotčené OOP již není účinné, neboť bylo vydáno pro účely konání S. p. v K. H. a jeho účinnost byla omezena na dobu od 26. 3. do 5. 4. 2018. Soud se tedy musel předně zabývat otázkou, čeho se žalobce po soudu ve vztahu k dotčenému OOP domáhá na půdorysu možností, které soudní řád správní žalobci poskytuje k ochraně jeho veřejných subjektivních práv. Správní soud, který je jako jakýkoli jiný státní orgán vázán zásadou, podle níž může činit jen to, co stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny), je v závislosti na typu podané žaloby oprávněn rozhodnout jen způsobem, který zákon umožňuje (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 11. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 12/17, bod 19).

13. Žalobce v rozsudečném návrhu žádá, aby soud prohlásil dotčené OOP za neplatné. Deklarovat nezákonnost opatření obecné povahy však soud nemůže, neboť takový žalobní typ není soudním řádem správním upraven a jednalo by se ve skutečnosti o variaci na zásahovou žalobu podle § 82 s. ř. s., v jejímž rámci je možné žádat určení toho, že zásah byl nezákonný, pokud již jeho účinky netrvají. Takový postup výslovně nepředpokládán zákonem však judikatura Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu odmítla (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2018, č. j. 3 As 121/2017-51, bod 31 *in fine*, nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2019, sp. zn. III. ÚS 2634/18, bod 71, z recentní judikatury rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2020, č. j. 8 As 34/2020- 100, bod 92 a násl., s odkazy na další judikaturu). Je vhodné poznamenat, že citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 121/2017-51 byl částečně zrušen citovaným nálezem Ústavního soudu, sp. zn. III. ÚS 2634/18, nicméně právě v odkazované části obstál a Ústavní soud se se závěry Nejvyššího správního soudu ztotožnil. Lze tedy uzavřít, že návrh žalobce nelze s ohledem na shora uvedené posoudit jako návrh na deklaraci nezákonného zásahu.

14. Je-li tedy jedinou možností žalobce brojít proti dotčenému OOP v řízení o zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s., musel se soud dále zabývat tím, jaký význam pro řízení před soudem má skutečnost, že dotčené OOP již nevyvolává žádné právní účinky, neboť bylo časově omezeno jen na konání konkrétní akce na několik kalendářních dnů. Fakticky tedy bylo zkonsumováno a nebylo již platné ani v době podání žaloby, a dokonce ani v době, kdy o přestupku žalobce rozhodovaly správní orgány. V souvislosti s pozbytím účinků lze rozlišit dvě základní situace, a to situaci, kdy opatření obecné povahy je později zrušeno pro nezákonnost či proto, že je nahrazeno opatřením obecné povahy novým, které může mít shodný, částečně shodný či zcela jiný obsah, a situaci, kdy opatření obecné povahy zrušeno není, ale pozbyde

právních účinků uplynutím času. Tak tomu bylo i v případě dotčeného OOP, které bylo časově omezeno, a po skončení doby, na kterou bylo vydáno, se stalo neúčinným a nadále již právní účinky nevyvolává.

15. V souvislosti s rozlišením shora uvedených situací je možné v judikatuře Nejvyššího správního soudu vysledovat dva základní přístupy k řešení této situace. Jejich rozlišením se podrobně zabýval Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku, č. j. 8 As 34/2020-100 (body 82 a násl.), a soud na něj v podrobnostech, i pokud jde o odkazy na relevantní judikaturu, odkazuje. Část judikatury Nejvyššího správního soudu vychází z toho, že pokud po podání návrhu pozbude opatření obecné povahy platnosti, odpadne předmět řízení, což představuje neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, pročez soud návrh odmítne podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Jiná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu však danou právní otázku vykládají opačně, neboť pozbytí platnosti (pominutí účinků) správního aktu bez jeho výslovného zrušení nepovažují za odpadnutí předmětu řízení. Ohledně opatření obecné povahy lze posledně uvedený názor vysledovat z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2019, čj. 3 As 121/2017-111 (zejm. bod 19, k jeho interpretaci srov. body 129 až 132 rozsudku Nejvyššího správního soudu, č. j. 8 As 34/2020- 100).
16. Je tedy zjevné, že v rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu k dané právní otázce nepanuje shoda, a soud se musel při jejím řešení přiklonit k jednomu z dvou možných procesních postupů, které podle uvedené judikatury přicházejí v úvahu. Soud se přiklonil k názoru, že za situace, kdy dotčené OOP již žádné právní účinky nevyvolává a žádné právní účinky v materiálním smyslu ani nezanechalo a nebylo to ani jeho účelem, není zde žádný veřejný zájem a ani dotčené veřejné subjektivní právo žalobce, které by vyžadovaly přezkum již „spotřebovaného“ opatření obecné povahy připustit. Současně to však neznamená, že by soud byl dotčeným OOP na základě zásady presumpce správnosti správních aktů vázán. Soudu je znám závěr Nejvyššího správního soudu, že v rámci žaloby proti rozhodnutí aplikujícímu opatření obecné povahy soud nemůže postupem podle čl. 95 odst. 1 Ústavy posoudit zákonnost aplikovaného opatření obecné povahy (srov. usnesení jeho rozšířeného senátu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36, bod 27).
17. Tento závěr je však třeba vzhledem k dalšímu přijatému závěru ohledně lhůty k podání návrhu na incidenční přezkum opatření obecné povahy vztahovat na platná a účinná opatření obecné povahy. V nyní posuzovaném případě již dotčené OOP platné není, přičemž na jeho základě bylo vůči žalobci vzneseno obvinění „trestní povahy“ ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Není myslitelné, aby soud byl při posuzování viny, neboť je orgánem soudní kontroly v plné jurisdikce, vázán čímkoli, co má nižší právní sílu než zákon. K obdobnému závěru dospěl i Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku, č. j. 8 As 34/2020-100, bod 143.
18. Jakkoli dotčené OOP již žádné účinky nemá, vůči žalobci je i nadále relativně účinné, neboť jeho důsledkem bylo umístění určitého přechodného dopravního značení, které žalobce porušil a byl v této souvislosti uznán vinným přestupkem. Ostatně i správní orgány aplikovaly toto OOP bez dalšího, byť již v době jejich rozhodování nebylo platné. Jeho účinky však zůstaly zachovány právě proto, že v době jeho účinnosti bylo možné je porušit. Opačný závěr by navozoval absurdní situace, spočívající například v tom, že by odpovědnost za přestupek zanikala pozbytím platnosti opatření obecné povahy, k jehož porušení došlo. Tak by tomu mohlo být pouze v případě jeho zrušení

pro nezákonnost, nikoli však pro pouhé vypršení doby jeho platnosti.

19. Poté, co soud v obecné rovině vyjasnil, že přezkum dotčeného OOP (ve smyslu návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s.) již v posuzované věci není možný, zabýval se ve světle uplatněných žalobních námitek tím, co žalobce návrhem na prohlášení dotčeného OOP za neplatné sledoval. Dospěl přitom i na základě jejich bližšího rozboru k závěru, že žalobce se ve skutečnosti nedomáhal přezkoumání zákonnosti opatření obecné povahy z hlediska jeho formy, obsahu, či procesu přijímání a vyhlášení, nýbrž že se domáhal toho, aby se správní orgány obsahem OOO zabývaly, jej ve vztahu k předmětné přenosné zákazové značce zjistily a též posoudily, zda byly splněny podmínky, na které bylo vázáno. Z žaloby je zjevné, že žalobci jde primárně o zrušení napadeného rozhodnutí z důvodu, že dotčené OOP nebylo řádně v řízení o přestupku interpretováno a aplikováno, a i proti dotčenému OOP brojí proto, že má správně za to, že s ním je svázána i jeho odpovědnost za přestupek. Nelze však dospět k závěru, že by měl žalobce jiný zájem na zrušení dotčeného OOP. A jak soud výše předeslal, pro pozbytí jakýchkoli právních účinků a formální neexistenci by to již ani nebylo možné. Jak však soud rovněž již uvedl výše, v rámci přezkumu napadeného rozhodnutí soudu nic nebrání zákonnost dotčeného OOP jako podkladu pro rozhodnutí o vině posoudit.
20. Jádrem sporu ve vztahu k napadenému rozhodnutí je, zda přenosná dopravní značka „zákaz zastavení“ s dodatkovou tabulkou „30. 3. – 3. 4. 2018“ byla umístěna v souladu s dotčeným OOP, resp. s podmínkami, na něž bylo vázáno. Žalobce tvrdí, že se správní orgány obou stupňů odmítly zabývat konkrétními výhradami, které v průběhu přestupkového řízení před správním orgánem I. stupně i před žalovaným vznesl. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že žalobce si v konkrétní situaci v provozu na pozemních komunikacích nemůže autonomně činit názor na to, zda určité dopravní značení je umístěno po právu a podle toho se jím (ne)řídit. Dále žalovaný poukázal na to, že v přestupkovém řízení správní orgány neposuzují soulad opatření obecné povahy se zákonem, ale vycházejí z něj, neboť k přezkumu jsou určena jiná řízení. Až potud lze s žalovaným souhlasit.
21. Nelze však již souhlasit se závěrem žalovaného, že není oprávněn se zabývat obsahem opatření obecné povahy, které v přestupkové věci aplikuje. Nelze opomíjet skutečnost, že žalobce byl uznán vinným přestupkem, který spočíval v porušení přenosné dopravní značky umístěné na pozemní komunikaci na základě dotčeného OOP a především o jeho obsahu vznikl v přestupkovém řízení spor. Správní orgány tedy nakládají s opatřením obecné povahy, které je s jistou dávkou zjednodušení zvláštním typem úkonu správního orgánu na hranici mezi správním aktem a právním předpisem, jako s jakýmkoli jiným správním aktem či právním předpisem, který je v řízení třeba aplikovat. Výhrady žalobce, které promítl do žalobních bodů, a které uplatňoval již v řízení před správními orgány obou stupňů, lze shrnout tak, že zpochybňoval přílohu dotčeného OOP, která je založena ve správním spise z hlediska úplnosti a kvality zobrazení, pročez z ní není patrné přesné umístění jednotlivých dopravních změn, a dále požadoval předložení dokumentů Policie ČR, které měly dokladovat splnění podmínek, za nichž bylo dotčené OOP vydáno.
22. Tyto výhrady žalobce jsou přitom relevantní a správní orgány nejen že byly oprávněny se jimi zabývat, nýbrž k tomu byly dokonce povinny, neboť na základě obsahu dotčeného OOP uznaly žalobce vinným přestupkem. Podle § 68 odst. 3 věty první správního řádu platí, že „v odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků

rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, *úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.*“ Ani jeden ze správních orgánů se však obsahem dotčeného OOP nezabýval, a to ani v rozsahu, v jakém k tomu byl povinen z moci úřední, ani v rozsahu, v jakém žalobce vůči němu vznesl konkrétní výhrady a námitky. Z moci úřední byl již správní orgán I. stupně povinen zjistit relevantní obsah dotčeného OOP, tedy kde přesně měla být předmětná, žalobcem porušená, dopravní značka umístěna, zda na tomto místě umístěna byla a zda byly splněny další podmínky, které případně její umístění determinovaly. Namísto toho jak správní orgán I. stupně tak žalovaný vyšly z toho, že předmětná přenosná zákazová značka fakticky na inkriminovaném místě umístěna byla, aniž by však tento závěr podložily relevantními úvahami založenými na interpretaci obsahu dotčeného OOP.

23. Skutečnost, že účastník silničního provozu není oprávněn činit si názor na to, zda určité dopravní značení je umístěno po právu, je nutné, účelné či potřebné, jak konstantně dovozuje judikatura správních soudů, nezbavuje správní orgány povinnosti provést v situacích, kdy o umístění konkrétní dopravní značky panují pochybnosti, a osoba obviněná z přestupku v řízení její umístění zpochybňuje, dokazování směřující právě ke shora soudem popsáným okolnostem. Teprve po vyjasnění těchto otázek a přijetí závěru, že dopravní značení se ve všech ohledech na místě nacházelo po právu, je možné vyvodit přestupkovou odpovědnost za jeho porušení (srov. obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2020, č. j. 2 As 345/2019- 36, bod 13). Této povinnosti však správní orgány obou stupňů v nyní posuzované věci nedostály.
24. Soud se musel rovněž zabývat otázkou, zda je dotčené OOP ve správním spisu založeno v kompletní podobě, včetně všech příloh. Jednak to žalobce namítl a jednak i soud měl pochybnosti o tom, že by plánec DIO byl představován pouze nepřiliš dobře čitelným výřezem ze satelitní mapy, týkajícím se navíc pouze části ulic, na které se dotčené OOP vztahovalo. Soud si proto vyžádal od M. ú. K. H. kompletní znění dotčeného OOP a správní spis k procesu jeho přijímání a vydání. Otázku úplnosti dotčeného OOP založeného ve správním spisu musel soud vyřešit jako otázku předběžnou předtím, než přistoupí k posouzení žalobních námitek.
25. Ze správního spisu k dotčenému OOP soud ověřil, že o jeho vydání požádal dne x J. T. z důvodu pořádání S. p.. Na úřední desce bylo vyvěšeno dne 19. 2. 2008 a účinnosti nabylo pátým dnem po vyvěšení, tedy dne 25. 2. 2018, v souladu s ustanovením § 19a odst. 3 věty třetí zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Dále soud zjistil, že dotčené OOP má celkem osm příloh představovaných černobílými plánky DIO jednotlivých částí K. H., které zobrazují umístění příslušného dopravního značení. Přinejmenším jeden další plánec DIO označený „T. S. P., S. – uzavírka, B 28 – 7 dní předem“ zobrazuje situaci v místě spáchání přestupku v ulici S.. Ve správním spisu k dotčenému OOP jsou plánky DIO založeny i v barevném provedení. Již jen z tohoto zjištění soudu je zjevné, že v přestupkovém spise není dotčené OOP založeno v jeho úplném znění, včetně všech příloh, ač o to žalobce výslovně požádal, a že tedy správní orgány neměly před vydáním svých rozhodnutí k dispozici úplné skutkové podklady. Správní orgány obou stupňů tak založily své závěry na nedostatečně zjištěném skutkovém stavu, neboť z chybějících částí dotčeného OOP nemohly vycházet. Současně tím žalobci bylo znemožněno, aby v přestupkovém řízení řádně uplatňoval

svá procesní práva, pokud část dotčeného OOP, vztahující se k místu spáchání přestupku, mu zůstala skryta, což mohlo mít v tomto případě vliv na zákonnost rozhodnutí. Je tomu tak i proto, že přinejmenším jeden z chybějících plánek DIO se týkal situace na místě přestupku. Nejde v tomto případě pouze o formální vadu bez možných dopadů do zákonnosti, neboť je neoddělitelně spjata s tím, že správní orgány obou stupňů obsah dotčeného OOP vůbec nezjišťovaly. Soud by tak byl první, kdy by se touto otázkou zabýval a fakticky by tak rozhodoval jako nalézací orgán o vině žalobce za přestupek, aniž by to před ním učinil správní orgány, jejichž postup má soud ve správním soudnictví přezkoumat. Je tak dán důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. b) a c) s. ř. s.

26. V návaznosti na shora uvedené bylo ze strany správních orgánů obou stupňů přinejmenším předčasné odmítnout doplnění dokazování listinami Policie ČR k naplnění podmínek č. 17 a 18 dotčeného OOP. Správní orgány totiž vycházely z mylného předpokladu, že nejsou oprávněny dotčené OOP posuzovat, když zaměnily jeho přezkoumání pro nezákonnost s požadavkem žalobce na jeho interpretaci vedoucí ke zjištění jeho obsahu. Teprve poté, co bude zjištěn obsah dotčeného OOP z hlediska umístění předmětné přenosné zákazové dopravní značky, včetně toho, zda byly splněny podmínky v něm stanovené, je možné učinit závěr o tom, zda žalobce předmětnou značku porušil. Soud připomíná, že správní orgány se v této souvislosti budou muset zabývat i splněním podmínek dotčeného OOP v rozsahu, v jakém se vztahují k předmětné dopravní značce, kterou měl žalobce porušit. Teprve poté bude možné posoudit další žalobcem vznesené návrhy na doplnění dokazování a rozhodnout, zda jim bude vyhověno.
27. Z hlediska dalších v žalobě uplatněných žalobních námitek soud poukazuje na to, že žalobní námitky nelze uplatnit odkazem na obsah vyjádření, která žalobce činil v řízení před správními orgány včetně odvolání. Soud ve správním soudnictví neprovádí obecný přezkum všech úkonů a postupů správních orgánů v předcházejícím řízení a žalobce nemůže účinně odkázat na svá předchozí vyjádření a učinit z nich tak žalobní body (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2006, č. j. 1 Azs 244/2004-49). Soudní řízení správní je ovládáno zásadou dispoziční a soud tak přezkoumá napadené rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, pouze v rozsahu konkrétních žalobních námitek, které náleží ustavit žalobci (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78). V rozsahu, v jakém žalobce odkázal na svá předchozí vyjádření, se tedy o žalobní body v naznačeném smyslu nejedná a soud se jimi nijak dále nezabýval.
28. Pokud jde o žalobní námitku, spočívající v nesouhlasu žalobce s tím, že přenosné dopravní značení je nadřazeno ostatním dopravním značkám, pak se nejedná o názor správních orgánů, nýbrž tento závěr plyne z § 76 zákona o silničním provozu, který řeší vztahy mezi obecnou, místní a přechodnou úpravou provozu na pozemních komunikacích. Podle § 76 odst. 4 zákona o silničním provozu jsou přenosné svíslé dopravní značky nadřazeny všem dopravním značkám. Tudíž i v situaci, kdy by stále dopravní značení bylo protichůdné ve vztahu ke značení přechodnému, přednost bude mít značení přechodné. V posuzované věci však správní orgány uvedly, že stále dopravní značky, které nebyly přeškrtnuty, nebyly shledány jako přechodné úpravě nevyhovující. V tuto chvíli by však bylo předčasné, pokud by se soud vztahem dopravních značek na místě samém věcně zabýval, neboť se touto otázkou budou

znovu zabývat správní orgány a soud by jejich závěry nepřípustně předjímal. Soud se nezabýval ani žalobními námitkami, v nichž žalobce poukazuje na to, že v zákazech zastavení měly zastávky i linky městských autobusů, či že o tom, kdo se přestupku dopustil a kdo ne, rozhodovali strážníci obecní policie pro zjevnou nesouvislost s projednávanou věcí. Těmito námitkami se v dalším řízení budou rovněž správní orgány zabývat.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

29. Soud s ohledem na shora uvedené dospěl k závěru, že žaloba je důvodná a proto napadené rozhodnutí žalovaného zrušil pro vady řízení, spočívající v tom, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, nemá oporu ve správním spisu a vyžaduje zásadní doplnění [§ 76 písm. b) s. ř. s.] a pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. [§ 76 písm. c) s. ř. s.]. Jelikož soudem zjištěné vady řízení mají svůj původ již v řízení před správním orgánem I. stupně, zrušil soud rovněž prvostupňové rozhodnutí (§ 78 odst. 3 s. ř. s.). Soud současně věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení správní orgán I. stupně odstraní veškeré soudem vytčené vady, kterých se dopustil při zjišťování skutkového stavu, přinejmenším v soudem stanoveném rozsahu doplní správní spis, žalobce znovu s podklady pro rozhodnutí seznámí, umožní mu se k nim vyjádřit, s jeho námitkami a procesními návrhy se vypořádá a poté ve věci znovu rozhodne. Při novém projednání věci jsou správní orgány vázány právním názorem, který vyslovil soud v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
30. Žalovaný ve věci úspěch neměl a náhrada nákladů mu nenáleží. Žalobce měl se svojí žalobou úspěch a náleží mu proto náhrada důvodně vynaložených nákladů řízení podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Soud tedy výrokem pod bodem II přiznal žalobci náhradu nákladů řízení účelně vynaložených na uplatnění práv u soudu. Ty spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3 000 Kč a z částky 54 Kč prokazatelně vynaložené na poštovní poplatek za doručení žaloby soudu. S ohledem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 As 135/2015-79, soud ve správním soudnictví nemůže přiznat procesně nezastoupenému žalobci náhradu nákladů řízení stanovenou paušální částkou podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů, nýbrž vychází z nákladů, jejichž vynaložení žalobce soudu prokáže (§ 57 odst. 1 s. ř. s.). Celková výše nákladů, které žalobci v tomto soudním řízení vznikly a které soudu prokázal, činí 3 054 Kč. Soud proto uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení v celkové výši 3 054 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).
31. Vzhledem k tomu, že soud vyhodnotil, že se žalobce přezkumu dotčeného OOP domáhal pouze ve smyslu jeho interpretace a aplikace v řízení o přestupku o jeho návrhu nerozhodoval a výrokem pod bodem III rozhodl o vrácení soudního poplatku ve výši 5 000 Kč, k jehož placení nebyl žalobce povinen, a to podle § 10 odst. 1 věty první zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho

doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 28. prosince 2020

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
soudkyně

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.